

Materiell-strafrechtliche Gesetzgebungsprozesse und deren Akteur/innen im Kontext eines europäischen Mehrebenensystems

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität zu München

vorgelegt von

Christopher Asbahr

2021

Ludwig-Maximilians-Universität München
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Strafrecht und Kriminologie

Erstgutachter: Herr Prof. Dr. Ralf Kölbel

Zweitgutachter: Herr Prof. Dr. Helmut Satzger

Tag der mündlichen Prüfung: 19. Juli 2021

Danksagung

“Research is hard work, it's always a bit suffering. Therefore, on the other side research should be fun.”

Anselm Strauss (1994)
*18.12.1916 | † 05.09.1996
US-amerikanischer Soziologe

Die Entscheidung, sich als universitätsexterner Promotionskandidat für ein Forschungsprojekt im Rahmen einer fachfremden Promotion zu widmen, stellte vor allem eine persönliche Herausforderung dar. Gleichzeitig konnte die Realisierung dieses Vorhabens stets als lehrreiches und freudvolles Unterfangen beschrieben werden, was im Besonderen auf die vielseitige Unterstützung zahlreicher Menschen zurückzuführen ist, denen ich auf diesem Wege ausdrücklich danken möchte.

An erster Stelle ist mein Erstgutachter und Doktorvater Herr Prof. Dr. Kölbel zu nennen, da eine Annahme durch einen wissenschaftlich sehr anerkannten und erfahrenen Strafrechtsexperten an einer renommierten Universität, wie der LMU München, keineswegs selbstverständlich ist. Im Hinblick auf mein kriminologisches Studium und meine damalige politikwissenschaftliche Nebentätigkeit kann ich zweifellos sagen, dass die interdisziplinäre Frage- und Problemstellung des Forschungsvorhabens meinerseits interessenmäßig voll ins Schwarze traf. Auch nach Antritt meiner Vollzeitbeschäftigung erhielt ich von meinem Doktorvater weiterhin wissenschaftliche Gestaltungsfreiheit und zeitliche Flexibilität. Während der mehrjährigen durchweg engen, unkomplizierten und freundlichen fachlichen Betreuung bedanke ich mich insbesondere für das verlässlich zügige und kompetente Feedback sowie die damit verbundenen äußerst konstruktiven und hilfreichen Anregungen.

Ebenso danke ich Herrn Prof. Dr. Satzger für die prompte Zusage, das Zweitgutachten zu übernehmen. Durch seine internationale Fachkompetenz erweist sich die Begutachtung thematisch als besonders wertvoll.

Zudem gilt mein Dank all denjenigen Kommissions- und Ministerialbeamten sowie europäischen und nationalen Mandatsträgern, die sich bereiterklärten, ihre berufs-, funktions- und politikbezogene Expertise im Rahmen der durchgeführten Experteninterviews in das Forschungsprojekt einfließen zu lassen und die Arbeit somit methodisch und inhaltlich maßgeblich bestimmen.

Die für die Einreichung einer fachfremden Promotion zwingend notwendigen Prüfungen konnte ich bereits zu Beginn des Promotionsvorhabens fristgemäß vorlegen und danke diesbezüglich dem Promotionsamt für die verwaltungstechnische Unterstützung.

Last but not least ein herzliches Dankeschön an meine Familie und Freunde, die in den vergangenen Jahren einerseits in Bezug auf meine Freizeitgestaltung stets verständnisvoll auf den Satz „Heute leider keine Zeit“ reagierten und andererseits wesentlich als Motivationsantrieb fungierten.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| A) Status quo des Strafrechts im europäischen Kontext | 1 |
| I) Rechtsnatur der Europäischen Union seit dem Vertrag von Lissabon | 1 |
| II) Kontextualisierung eines europäischen Strafrechts | 6 |
| III) Empirischer Stand der Forschung zu Strafgesetzgebungsprozessen aus kriminologisch-politikwissenschaftlicher Perspektive (Strafnormgeneseforschung)..... | 11 |
| IV) Forschungsfragen im Einzelnen | 29 |
| B) Gesetzgebung im Mehrebenensystem | 33 |
| I) Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene | 35 |
| 1) Initiativrecht | 36 |
| 2) Hauptverfahren im Deutschen Bundestag..... | 37 |
| 3) Hauptverfahren im Bundesrat | 42 |
| 4) Abschlussverfahren..... | 44 |
| 5) Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union..... | 45 |
| II) Harmonisierungskompetenzen im Rahmen der europäischen Strafgesetzgebungsentwicklung | 51 |
| 1) Institutionelle Architektur der Europäischen Union..... | 53 |
| 1a) Europäische Kommission | 54 |
| 1b) Europäisches Parlament..... | 59 |
| 1c) EU-Ministerrat | 67 |
| 1d) Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen | 73 |
| 2) Sekundäres Unionsrecht..... | 78 |
| 2a) Rahmenbeschlüsse | 80 |
| 2b) Richtlinien..... | 82 |
| 2c) Verordnungen, Beschlüsse, Empfehlungen, Stellungnahmen | 84 |
| III) Harmonisierung des nationalen materiellen Strafrechts | 85 |
| 1) Umweltschutz..... | 88 |
| 1a) Nationale Gesetze zur Bekämpfung der Umweltkriminalität | 88 |
| 1b) Europäische Angleichungsversuche | 92 |
| i) <i>EuGH-Urteil vom 13. September 2005 zum Rahmenbeschluss über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht vom 27. Januar 2003.....</i> | 92 |
| ii) <i>Richtlinie 2008/99/EG über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt vom 19. November 2008.....</i> | 95 |

| | |
|---|------------|
| 2) Sexualstrafrecht | 98 |
| 2a) Reformen zum 13. Abschnitt des StGB..... | 98 |
| 2b) Übereinkommen des Europarats | 101 |
| 3) Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union..... | 103 |
| 3a) Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften („PIF-Konvention“) | 103 |
| 3b) „Corpus Juris“ zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union..... | 105 |
| 3c) „Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft“ | 107 |
| C) Forschungsmethodik..... | 109 |
| I) <i>Mixed-Methods</i> -Ansatz | 110 |
| 1) Quantitative Dokumentenanalyse..... | 113 |
| 2) Forschungsdesign und Querschnittsstichprobe | 124 |
| 3) Halbstandardisierte Experteninterviews | 127 |
| II) Qualitative Datenanalyse | 130 |
| III) Quellen | 136 |
| IV) Forschungsethik..... | 138 |
| D) Die EU als kriminalpolitischer Gemeinschaftsgesetzgeber | 141 |
| I) Deutsche Strafgesetzgebungsanalyse im europäischen Kontext (2009 – 2018) | 143 |
| II) Ausmaß der <i>Europäisierung</i> des nationalen Strafrechts anhand verschiedener Deliktsbereiche | 151 |
| 1) Strafrechtlicher Schutz der Umwelt..... | 159 |
| 2) Sexualstrafrecht | 166 |
| 2a) Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht | 167 |
| 2b) Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung..... | 177 |
| 3) Strafrechtlicher Schutz der EU-Finanzen | 182 |
| 3a) Bekämpfung von Cyberkriminalität und Korruption | 182 |
| 3b) Strafrechtliche Vermögensabschöpfung | 194 |
| 4) Zwischenfazit | 201 |
| III) Politische Prozesse auf supranationaler Ebene | 206 |
| 1) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, strafrechtliche Annexkompetenz, Subsidiaritätsprinzip („Frühwarnsystem“)..... | 206 |
| 2) Initiativrecht der Europäischen Kommission | 215 |
| 3) Zusammenarbeit des europäischen Rechtsetzungstriumvirats bei strafrechtlichen Angelegenheiten | 225 |

| | |
|---|------------|
| IV) Umsetzung europäischer Rechtsakte in nationales Strafrecht..... | 241 |
| 1) Mitwirkungsmöglichkeiten bei europäischen Angelegenheiten auf nationaler Ebene | 242 |
| 1a) Parlamentarische und ministerialbürokratische Einflussnahme..... | 244 |
| 1b) Beziehung der Kommission zu den nationalen Parlamenten im Rahmen eines politischen Dialogs..... | 255 |
| 1c) Interparlamentarische Zusammenarbeit bei strafrechtlichen Angelegenheiten | 261 |
| 2) Hintergründe einer vorrangig punitiven Gangart im Zuge der Mindestharmonisierung des mitgliedstaatlich-materiellen Strafrechts..... | 265 |
| 3) Chancen und Risiken einer <i>Europäisierung</i> des Strafrechts..... | 277 |
| E) Resümee..... | 287 |
| F) Ausblick | 290 |
| Literaturverzeichnis..... | 293 |

Abkürzungsverzeichnis

A

| | |
|-----------------|--|
| ACI | Actor-centered Institutionalism |
| ADABTS | Automatic Detection of abnormal Behaviour and Threats in crowded Spaces |
| AdR | Ausschuss der Regionen |
| AEUV | Vertrag über die Europäische Union |
| AIFM-UmsG | Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/61/EU über die Verwalter alternativer Investmentfonds |
| AStV | Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten |

B

| | |
|--------------|--|
| BGBL | Bundesgesetzblatt |
| BMI | Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat |
| BMJV | Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz |
| BR | Bundesrat |
| BR-Drs. | Drucksache des Bundesrates |
| BReg | Bundesregierung |
| BT | Deutscher Bundestag |
| BT-Drs. | Drucksache des Deutschen Bundestages |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |

C

| | |
|-------------|--|
| CATS | Koordinierungsausschuss für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen |
| COSAC | Konferenz der Europaausschüsse |

D

| | |
|-----------|--|
| DIP | Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge |
| DJT | Deutscher Juristentag |

E

| | |
|----------------------|--|
| ECPI | European Criminal Policy Initiative |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| EGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention |
| EP | Europäisches Parlament |
| EU | Europäische Union |
| EU-Ausschuss | Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EU-Ministerrat | Rat der Europäischen Union |
| EuStA | Europäische Staatsanwaltschaft |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EUZBBG | Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union |
| EUZBLG | Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union |
| EVP | Europäische Volkspartei |
| EWSA | Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss |

F

| | |
|---------------|---|
| FATF | Financial Action Task Force On Money Laundering |
| FiMaNoG | Finanzmarktnovellierungsgesetz |

G

| | |
|--------------|---|
| GD | Generaldirektion |
| GG | Grundgesetz |
| GGO | Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien |
| GOBR | Geschäftsordnung des Bundesrates |
| GOBReg | Geschäftsordnung der Bundesregierung |
| GOBT | Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages |
| GOEP | Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments |
| GRCh | Charta der Grundrechte der Europäischen Union |
| GTM | Grounded-Theory-Methodologie |

H

| | |
|---------------|--|
| HUMABIO | Human Monitoring and Authentication using Biodynamic Indicators and Behavioural Analysis |
|---------------|--|

I

| | |
|---------------------------|--|
| IMI-Verordnung | Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems |
| IntVG | Integrationsverantwortungsgesetz |
| Istanbul-Konvention | Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt |
| ISGH | Internationaler Strafgerichtshof |

K

| | |
|------------------|--|
| Kommission | Europäische Kommission |
| KRK | Übereinkommen über die Rechte des Kindes |

L

| | |
|----------------------------|--|
| Lanzarote-Konvention | Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch |
|----------------------------|--|

O

| | |
|------------|--|
| OLAF | Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung |
|------------|--|

P

| | |
|--|--|
| PIF-Konvention | Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften |
| PJZS | Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen |
| Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon | Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit |
| PrStG | Gesetz zur Stärkung der Pressefreiheit im Straf- und Strafprozessrecht |

R

| | |
|-----------|---------------------|
| RAF | Rote Armee Fraktion |
|-----------|---------------------|

S

| | |
|-------------------------------|---|
| S&D | Faktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament |
| SAMURAI | Suspicious and abnormal Behaviour Monitoring using a Network of Cameras and Sensors for Situation Awareness Enhancement |
| Opferrechtsreformgesetz | Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| StORMG | Gesetz zur Stärkung der Rechte von Opfern sexuellen Missbrauchs |
| StrÄndG | Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Strafrechtsänderungsgesetz |
| StrRG | Gesetz zur Reform des Strafrechts |

U

| | |
|-----------|--|
| UKG | Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität |
|-----------|--|

A) Status quo des Strafrechts im europäischen Kontext

„Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf allerdings nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt. Dies gilt insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger¹, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten“.²

I) Rechtsnatur der Europäischen Union seit dem Vertrag von Lissabon

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) betonte in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon unter anderem die Sensibilität des demokratisch-autonomen Verfassungsstaates bei Entscheidungen hinsichtlich des materiellen und formellen Strafrechts.³

Durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurde zwar kein neuer primärrechtlicher Vertrag geschaffen, jedoch wurde das europäische Strafrecht einer Neuordnung unterzogen.⁴ Die rechtliche Fusion von Europäischer Union (EU) und der früheren Europäischen Gemeinschaft (EG) führte dazu, dass der „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) vorzugsweise bestehen blieb, wohingegen der einstige „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (EGV) unter dem „Vertrag über

¹ Erfreulicherweise lassen sich – zumindest auf europäischer Ebene – mittlerweile durchaus positive Entwicklungen hinsichtlich des Frauenanteils innerhalb bestimmter supranationaler Organe und Institutionen beobachten. Aus diesem Grund, aber auch aufgrund der Tatsache, dass auf nationaler Ebene bei der 19. Wahl zum Deutschen Bundestag im Jahr 2017 die Frauenquote erneut deutlich rückläufig war, wurde im Text bewusst eine gendergerechte Sprache verwendet. Um die Gleichstellung von Frauen und Männern im Rahmen des Forschungsvorhabens und Politikalltags hervorzuheben, wurde explizit auf ein „generisches Maskulinum“ verzichtet. Auf unspezifische Verwendungen der maskulinen Form wurde bei Zitaten, Pluralformen, Komposita, feststehenden Begriffen oder Amtsbezeichnungen, die in der Vergangenheit ausschließlich von Männern ausgeübt wurden, zurückgegriffen. An dieser Stelle sei in den zuvor genannten Fällen abermals betont, dass die entsprechenden Termini trotzdem beide Geschlechter implizieren.

² BVerfGE 123, 267 (357 f.).

³ BVerfGE 123, 267 (359).

⁴ Mansdörfer, HRRS 2010, 11 (11).

die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) grundreformiert wurde.⁵ Die Bezeichnung EG ist somit Vergangenheit und die EU formal deren *Rechtsnachfolgerin*⁶ (Art. 1 Abs. 3 S. 3 EUV), sodass gemäß Art. 1 Abs. 3 S. 2 EUV bzw. Art. 6 Abs. 1 EUV, der neue EUV, der AEUV und die *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (GRCh) rechtlich gleichrangig sind.⁷ Das Ergebnis ist eine EU mit supranationalem Charakter⁸ und eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 47 EUV). Die EU trat zudem der *Europäischen Menschenrechtskonvention* (EMRK) bei (Art. 6 Abs. 2 EUV).

Im Bereich der Gesetzgebung zählt das Europäische Parlament (EP) zu denjenigen europäischen Institutionen, das durch eine Kompetenzerweiterung am meisten profitierte und mittlerweile bei fast allen europäischen Gesetzgebungsakten mitentscheidet.⁹ Das vormalige Mitentscheidungsverfahren, welches dem Rat der Europäischen Union (EU-Ministerrat) und dem Parlament im Gesetzgebungsprozess die gleichen Rechte zugestand, wurde in das sogenannte ordentliche Gesetzgebungsverfahren geändert und dessen Anwendungsbereich grundlegend auf die Mehrzahl aller Gesetzgebungsbereiche erweitert (Art. 294 AEUV).¹⁰ Als zentrale Ausrichtung wurde durch das „Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“ (Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon) generell die demokratische Legitimation europäischer Rechtsakte gestärkt, indem nicht nur das EP, sondern auch nationale Parlamente wirksamer in Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene involviert wurden und mitverantwortlich agieren können (Art. 12 EUV, Art. 69 AEUV).¹¹ Den nationalen Parlamenten wird somit – unter anderem zur Sicherung des Subsidiaritätsgedankens – die Gelegenheit eröffnet, durch ein sogenanntes „Frühwarnsystem“, die Überprüfung von Gesetzentwürfen zu bewirken.¹² Die Europäische Kommission (Kommission)

⁵ Vgl. Satzger, in: Sieber et al., *Europäisches Strafrecht*, 2014, S. 98; Egbuna-Joss, *Internationale Schutzgewährung*, 2017, S. 83 f.

⁶ Satzger, in: Sieber et al., *Europäisches Strafrecht*, 2014, S. 99; Schäfer-Nerlich/Wessels, in: Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 418.

⁷ Böse, ZIS 2009, 393 (408).

⁸ Mansdörfer, HRRS 2010, 11 (11).

⁹ Satzger, in: Sieber et al., *Europäisches Strafrecht*, 2014, S. 99, 102; Leinen, FCE 08/07, S. 7; vgl. dazu bspw. Art. 226 AEUV (Einrichtung eines Untersuchungsausschusses), 228 AEUV (Kompetenzen des Bürgerbeauftragten), Art. 234 AEUV (Misstrauensantrag gegen die Kommission).

¹⁰ Haack, in: Leijse, EU, 2010, S. 288.

¹¹ Pernice, EuZW 2008, 65 (65).

¹² Haack, in: Leijse, EU, 2010, S. 229 f.

erfuhr in ihrer Funktionsweise generell wenig Neugestaltung und behielt ihr alleiniges Initiativrecht in der EU-Rechtsetzung weiterhin bei. In Sonderfällen der Innen- und Justizpolitik bzw. in bestimmten Bereichen des *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und polizeiliche Zusammenarbeit) teilt sie ihr Initiativrecht mit einem Viertel der Mitgliedstaaten (Art. 76 AEUV lit. b).¹³

Um föderalistische Strukturen zu bewahren, differenziert der neue EU-Vertrag zwischen drei verschiedenen Kompetenzen: der ausschließlichen (Art. 3 AEUV), der geteilten (Art. 4 AEUV) und der sich ergänzenden Zuständigkeit (Art. 6 AEUV).¹⁴ Die strafrechtlichen Bestimmungen bezüglich der Errichtung eines einheitlichen *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. j AEUV unterliegen dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 EUV) im Rahmen der geteilten Zuständigkeit.¹⁵ Die Grundsätze des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips gelten für die EU nach wie vor bei der Ausübung der Zuständigkeiten (Art. 5 Abs. 3 EUV, Art. 5 Abs. 4 EUV).

Die Politik der inneren Sicherheit obliegt allgemein weiterhin der mitgliedstaatlichen Souveränität, jedoch untermauert die Aufnahme des *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* in Teil 3 Titel V AEUV, als eine von vierundzwanzig (innen-)politischen Bereichen, in denen die EU tätig werden kann, die Bedeutsamkeit europäischer Strafrechtsintegration.¹⁶ Eine präzisierte Darstellung, inwiefern die Politik der EU zur inneren Sicherheit beiträgt, liefert Art. 67 Abs. 3 AEUV.

Art. 325 AEUV hat als Ausnahmefall die Diskussion über eine Strafrechtsetzungskompetenz der EU – die bereits zuvor über deren Vorgängerregelung geführt wurde – neu entfacht.¹⁷ Obwohl der EU generell keine allgemeine Strafrechtsetzungskompetenz zugesprochen wird, ist nach der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon zumindest eine deliktspezifische Kompetenzgrundlage für die Verabschiedung supranationaler Strafrechtsnormen anzunehmen.¹⁸ Die Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien sowie

¹³ Frenz, *Europarecht*, 2010, S. 235.

¹⁴ Hatje/Kindt, NJW 2008, 1761 (1762).

¹⁵ Böse, ZIS 2009, 393 (409).

¹⁶ Mansdörfer, HRRS 2010, 11 (11).

¹⁷ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 158 f.

¹⁸ Esser, *Europäisches und Internationales Strafrecht*, 2018, S. 48 ff.

sonstige sich gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten Aktivitäten, dienen dabei als Paradigma, da gemäß Art. 325 AEUV die EU zu entsprechenden Maßnahmen befugt ist.¹⁹

Ferner regelt Art. 82 Abs. 1 AEUV Maßnahmen zur Förderung der transnationalen Kooperation zwischen mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden, wobei die EU bei der Durchsetzung dieser Anordnungen auf alle Arten von Rechtsakten aus Art. 288 AEUV zurückgreifen kann.²⁰ Durch Art. 82 Abs. 2 AEUV wird die EU erstmals zur Festlegung von Mindestvorschriften im Straf- und Strafverfahrensrecht zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung in strafrechtlichen Angelegenheiten ermächtigt.²¹

Anordnungskompetenzen zur Angleichung des materiellen Strafrechts finden sich in Art. 83 AEUV. Art. 83 Abs. 1 AEUV umfasst dabei eine originäre Strafrechtsangleichungskompetenz und erlaubt der EU allgemein in Bereichen besonders schwerer Kriminalität tätig zu werden, unabhängig davon, ob in diesen Bereichen bereits zuvor Harmonisierungsmaßnahmen stattgefunden haben.²² Als thematische Beschränkung bezüglich der Kriminalitätsbereiche führt Art. 83 Abs. 1 UA 1 AEUV folgenden abschließenden Katalog von ausschließlich transnationalen Deliktsbereichen auf: Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität, bei denen durch europäische Richtlinien Mindestvorschriften für Straftaten und Strafen vorgeschrieben werden können.²³ Darüber hinaus enthält Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV eine *dynamische Blankettermächtigung*, die es erlaubt, den in Art. 83 Abs. 1 UA 1 AEUV genannten Katalog, in einem fortschreitenden europäischen Integrationsprozess, um weitere transnationale Kriminalitätsfelder zu erweitern.²⁴ Relevant ist auch die in Art. 83 Abs. 2 AEUV formulierte Annexkompetenz zur Angleichung strafrechtlicher Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten durch Mindestvorschriften für Straftaten und Strafen, die sich als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der EU erweisen und sich auf einen Politikbereich beziehen, in dem

¹⁹ Satzger, ZRP 2010, 137 (137); Zöller, Vortrag 54. Bitburger Gespräche, 2011, S. 4.

²⁰ Diem, in: FS Paulus, 2009, S. 35, 47.

²¹ Böse, ZIS 2009, 393 (411).

²² Zöller, Vortrag 54. Bitburger Gespräche, 2011, S. 5.

²³ Hecker, Europäisches Strafrecht, 2015, S. 356.

²⁴ Zimmermann, JURA 2009, 884 (846 f.); Mansdörfer, HRRS 2010, 11 (16).

bereits zuvor Harmonisierungsmaßnahmen vollzogen wurden.²⁵ Neben den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit lässt sich in Zusammenhang mit Harmonisierungsmaßnahmen aus Art. 4 Abs. 2 EUV ein sogenanntes *strafrechtsspezifisches Schonungsgebot* ableiten.²⁶ Somit sollen nationale Strafrechtssysteme, sofern dies für eine europawirksame Funktionsfähigkeit nicht unabdingbar ist, vor übermäßigen unionsrechtlichen Eingriffen geschützt werden und ausreichend Handlungsspielraum für Mitgliedstaaten bei Harmonisierungsmaßnahmen gewährleistet bleiben.²⁷

Ein Novum stellen in diesem Kontext Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV dar, die verfahrensrechtlich einen sogenannten „Notbremse-Mechanismus“ beinhalten und Mitgliedstaaten ein Vetorecht bei der Rechtsangleichung einräumen, sofern deren individuelle Strafrechtsordnung in ihren fundamentalen Grundzügen als berührt angesehen wird.²⁸

Zudem kann die EU gemäß Art. 84 AEUV ihren kriminalpolitischen Handlungsspielraum erweitern und dahingehend auf bestimmte Kriminalitätsphänomene reagieren, indem sie Mitgliedstaaten bei kriminalpräventiven Maßnahmen fördert und unterstützt.²⁹

Vollständigkeitshalber sei darauf hingewiesen, dass Art. 85 ff. AEUV das Zusammenwirken von supranationalen Strafverfolgungsbehörden regeln. Eurojust, als europäische Justiz- und Koordinierungsbehörde, ist damit beauftragt, im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, nationale Behörden bei der Bekämpfung von schwerer transnationaler Kriminalität zu unterstützen³⁰ (Art. 85 AEUV). Primärrechtlich neu verankert ist außerdem gemäß Art. 86 AEUV der Aufbau einer von Eurojust ausgehenden Europäischen Staatsanwaltschaft.³¹ Diese ist zunächst auf die Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU beschränkt (Art. 86 Abs. 1 AEUV), allerdings können die Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft (EuStA) auf schwere Kriminalität mit staatsübergreifender Dimension ausgeweitet werden (Art. 86 Abs. 4 AEUV).

²⁵ Zöller, *Vortrag 54. Bitburger Gespräche*, 2011, S. 6.

²⁶ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 183.

²⁷ Böse, *ZIS* 2010, 62 (85); Zöller, *Vortrag 54. Bitburger Gespräche*, 2011, S. 8.

²⁸ Haack, in: Leißé, *EU*, 2010, S. 229.

²⁹ Frenz, *Europarecht*, 2016, S. 235, 249.

³⁰ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 185.

³¹ Mansdörfer, *HRRS* 2010, 11 (21).

II) Kontextualisierung eines europäischen Strafrechts

Was ist in einem permanent voranschreitenden Prozess europäischer Integration generell unter *europäischem Strafrecht* zu verstehen?

Die wortwörtliche Begriffsbeschreibung lässt vermuten, dass damit ein originäres supranationales Strafrechtssystem gemeint ist, durch welches die EU mit ihrer hoheitlichen Strafgewalt auf die Bürger/innen in den Mitgliedstaaten kriminalstrafrechtlich einwirken kann.³² Keinesfalls auszugehen ist bislang von einem einheitlichen Rechtsraum, in dem die nationalen Strafrechtsordnungen vereinheitlicht sind und auf einem *genuin* europäischen Straf- und Strafverfahrensrechtssystem basieren.³³

Nichtsdestotrotz hat sich die Bezeichnung eines *europäischen Strafrechts* mittlerweile, als Rechtsmaterie eigener Art, zu einem universalen Sammelbegriff für einen autonomen strafrechtlichen Forschungsgegenstand entwickelt.³⁴ Diesbezüglich wird üblicherweise zwischen einem *europäischen Strafrecht im weiteren* und einem *europäischen Strafrecht im engeren Sinne* differenziert.³⁵ Ersteres umfasst „all jene strafrechtlichen und strafverfahrensrechtlichen Normen und Praktiken, welche auf das Recht und die Aktivitäten des Europarats zurückgehen“, wie das regionale Völkerrecht (bspw. EMRK); wohingegen Letzteres das Recht und Aktivitäten der EU im Rahmen einer weitestgehenden Strafrechtsharmonisierung innerhalb der Mitgliedstaaten beinhaltet.³⁶ Das *europäische Strafrecht im engeren Sinne* erfasst somit auch alle inhaltlichen Auswirkungen auf nationale Strafrechtsnormen aufgrund von Unions- oder Sekundärrecht (bspw. Richtlinien, Verordnungen, Rahmenbeschlüsse) durch supranationale europäische Institutionen.³⁷ In diesem Zusammenhang muss dem weit gefassten Begriff des Strafrechts der Terminus Kriminalstrafrecht³⁸ untergeordnet werden. Relevant ist eine Abgrenzung zwischen repressiven verwaltungs- und kriminalstrafrechtlichen Sanktionen, da sich Kompetenzstreitigkeiten

³² Aksungur, *Europäische Strafrechtsetzungskompetenzen*, 2014, S. 115.

³³ Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 104.

³⁴ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 5.

³⁵ Vgl. Satzger, *KritV* 2008, 17 (17); Ambos et al., *Internationales Strafrecht*, 2018, S. 432.

³⁶ Safferling, *Internationales Strafrecht*, 2011, S. 343 f.

³⁷ Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 32 f.; Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 6.

³⁸ Vgl. Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 126 f.

nunmehr in erster Linie auf den Bereich des Kriminalstrafrechts belaufen und ein *europäisches Strafrecht im weiteren Sinne* inzwischen unbestritten ist.³⁹

Der Zweck eines *europäischen Strafrechts* lässt sich auf der einen Seite anhand einer vertikalen Gleichheit mit gleichberechtigtem Rechtsgüterschutz (Assimilierung⁴⁰) und auf der anderen Seite mittels horizontaler Gleichheit, durch die eine strafrechtliche Angleichung von verschiedenartiger Regelungen innerhalb der Mitgliedstaaten verfolgt wird, beschreiben.⁴¹

Auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bleibt die Frage nach einer Strafrechtsetzungskompetenz der EU ein umstrittenes Thema. Die Befugnis einer originären Kriminalstraftgewalt der EU zum Erlass einheitlicher Straftatbestände oder Verfahrensvorschriften – ohne der Erfordernis weiterer Umsetzungsakte durch die nationalen Gesetzgeber⁴² – ist auf einzelne wenige Kriminalitätsbereiche, wie beispielsweise den bereits genannten Schutz der finanziellen Interessen der EU (Art. 325 Abs. 4 AEUV), begrenzt, sodass nur hier von einem tatsächlichen *europäischen Strafrecht* mit supranationalem Charakter gesprochen werden kann.⁴³ Ferner wird ebenfalls im Hinblick auf folgende zwei Gebiete über eine supranationale Strafrechtsetzungskompetenz debattiert.

Das Zollwesen (Art. 33 AEUV) stellt einen dieser Bereiche dar, in welchem nach vorherrschender, aber umstrittener Meinung – gleichermaßen wie für die Betrugsbekämpfung – aufgrund der Streichung des strafrechtlichen Vorbehalts, der Erlass von unmittelbar wirkenden EU-Strafnormen angenommen werden kann.⁴⁴ Anders verläuft die Bewertung für den Bereich des Menschenhandels und der illegalen Einwanderung (Art. 79 Abs. 2 lit. c und d AEUV). Gegen die Annahme einer unionsrechtlichen Kompetenz zum Erlass originären EU-Strafrechts sprechen einerseits, dass es sich nicht, wie bei den finanziellen Interessen, um ein Rechtsgut der EU, sondern um Territorialinteressen der Mit-

³⁹ Aksungur, *Europäische Strafrechtsetzungskompetenzen*, 2014, S. 100.

⁴⁰ Vgl. Satzger, in: Sieber et al., *Europäisches Strafrecht*, 2014, S. 134.

⁴¹ Vgl. Aksungur, *Europäische Strafrechtsetzungskompetenzen*, 2014, S. 116.

⁴² Zöller, *Vortrag 54. Bitburger Gespräche*, 2011, S. 4 f.

⁴³ Vgl. Grünwald, JR 2015, 235 (149 ff.); Vogel, in: Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, 42 ff.; Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 132.

⁴⁴ Vgl. Reinbacher, *Strafrecht im Mehrebenensystem*, 2014, S. 466 f.; Satzger, in: Böse et al., *Europäisches Strafrecht*, 2013, S. 67; Esser, *Europäisches und Internationales Strafrecht*, 2018, S. 51 f.

gliedstaaten handelt sowie andererseits durch Art. 83 Abs. 1 AEUV bereits eine Kompetenzgrundlage für strafrechtliche Harmonisierungsmaßnahmen vorliegt.⁴⁵

Hinsichtlich der Tatsache, dass innerhalb der EU kein eigenständiges supranationales Strafrechtssystem existiert, sondern vorherrschendes nationales Strafrecht durch europarechtliche Vorschriften modifizierend und ergänzend beeinflusst wird, ist die Rede von einem sogenannten *europäisierten Strafrecht*.⁴⁶ Die europarechtliche Einflussnahme führt somit nicht zum Zustandekommen einer dem europäischen Recht zugehörigen Strafvorschrift. Strafrechtliche Normen sind weiterhin dem nationalen Strafrecht zuzuordnen, wenngleich sie auch auf eine europarechtskonforme Umsetzung zurückzuführen sind, sodass diesbezüglich sachdienlicher von einem *europäisierten nationalen Strafrecht* zu sprechen ist.⁴⁷

Der Begriff des *europäisierten nationalen Strafrechts* lässt sich wiederum einer dreiteiligen Aufgliederung unterziehen.⁴⁸ Die erste Form bezieht sich auf die Umsetzung von Anordnungen des Europarats. Diesem fehlt es zwar an hoheitlicher Legitimation zur Gesetzgebung, angesichts seiner Zielsetzungen lässt sich allerdings ein Harmonisierungsbedarf des Rechts zwischen den Mitgliedstaaten schlussfolgern. Zweitens sind Rechtsakte der EU zur Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen zu nennen. Während im materiellen Strafrecht im Rahmen bestimmter Deliktsbereiche die Gelegenheit zur Rechtsangleichung durch den Erlass von Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen gegeben ist, beruft sich das Verfahrensrecht in der justiziellen Zusammenarbeit auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Schlussendlich wird drittens ein *europäisiertes nationales Strafrecht* durch Verfahrensweisen der EU charakterisiert, indem das Unionsrecht über die Vertragsziele aus Art. 4 Abs. 3 EUV – einschließlich des Prinzips des Anwendungsvorrangs sowie der unionsrechtskonformen Auslegung – auf die nationalen Strafrechtssysteme einwirkt.⁴⁹

⁴⁵ Mansdörfer, HRRS 2010, 11 (18); Böse, *Europäisches Strafrecht*, 2013, S. 165; Reinbacher, *Strafrecht im Mehrebenensystem*, 2014, S. 467 f.; Jähnke/Schramm, *Europäisches Strafrecht*, 2017, S. 127; Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 132.

⁴⁶ Safferling, *Internationales Strafrecht*, 2011, S. 342 ff.

⁴⁷ Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 104.

⁴⁸ Ambos et al., *Internationales Strafrecht*, 2018, S. 432 f.

⁴⁹ Vgl. Satzger, in: Sieber et al., *Europäisches Strafrecht*, 2014, S. 248; Ambos et al., *Internationales Strafrecht*, 2018, S. 438 ff.

Zusammengefasst lässt sich der Werdegang eines *europäischen Strafrechts* grundsätzlich anhand bestimmter Ausprägungen wie folgt determinieren: als echtes europäisches Kriminalstrafrecht der EU, als *europäisiertes nationales Strafrecht* sowie als strafrechtliche Zusammenarbeit durch bestimmte Kooperationsmöglichkeiten und Institutionen.⁵⁰

Der Sammelbegriff des *europäischen Strafrechts* ist sehr weit gefasst. Im Folgenden wird die Konzentration in Bezug auf Strafrechtsetzungsmöglichkeiten der EU daher vorrangig auf das *europäische Strafrecht im engeren Sinne* und das damit verbundene Unions- und Sekundärrecht gelegt. Im Fokus steht die Rechtsetzungskompetenz mit der Ermächtigung zur Erstellung materieller Normen. Diese zu erörternde Rechtsetzungskompetenz bezieht weder eine Verfolgungskompetenz⁵¹ noch eine Normanwendungskompetenz mit ein, so dass es sich dementsprechend hierbei ausschließlich um ein Teilstück innerhalb eines umfassenderen Gefüges europäischer Strafgewalt handelt.⁵² Diese tatsächliche eigene Strafrechtsetzungskompetenz befähigt die EU zur Schaffung unmittelbar wirksamer unionsrechtlicher Kriminaltatbestände. Ein derartiges supranationales Strafrecht lässt sich für die EU aus Art. 288 AEUV mittels einschlägiger Sekundärrechtsakte ableiten.⁵³ Darüber hinaus besteht die Möglichkeit einer strafrechtlichen Anweisungskompetenz. Aus dieser folgt zwar noch kein unmittelbar geltendes Strafgesetz, jedoch markiert sie den Ausgangspunkt für eine durch den nationalen Gesetzgeber zu veranlassende Strafnorm.⁵⁴ Abschließend und nur auf einige Sonderfälle beruhend, ist die EU sekundärrechtlich befügt, auf nationales Strafrecht zu verweisen. Somit kann ohne die Schaffung neuer Straftatbestände nationales Strafrecht unionsrechtlich angewandt und auf bestehende Unionsinteressen ergänzt werden.⁵⁵

Hinsichtlich des zu erläuternden Forschungsgegenstandes bleibt zu klären, innerhalb welcher Wissenschaftsdisziplin ein *europäisches Strafrecht* zu verorten ist. Als interdisziplinäre Querschnittsmaterie ist es schwerpunktmäßig der gesamten Strafrechtswissenschaft zuzuordnen und kohärierend mit verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Prin-

⁵⁰ Safferling, *Internationales Strafrecht*, 2011, S. 342 f.

⁵¹ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 147.

⁵² Vgl. Dieblich, *Strafrechtlicher Schutz der Rechtsgüter der EG*, 1985, S. 232.

⁵³ Satzger, *Europäisierung des Strafrechts*, 2001, S. 90.

⁵⁴ Aksungur, *Europäische Strafrechtsetzungskompetenzen*, 2014, S. 120 ff.

⁵⁵ Vgl. Schröder, *Europäische Richtlinien*, 2017, S. 122 f.

zipien, um sich überschneidenden Herausforderungen aus den Gebieten der Kriminologie, Strafrechtsdogmatik oder Kriminalpolitik zu widmen.⁵⁶

Als Fragment der rechtswissenschaftlichen Querschnittsmaterie beschreibt die europäische Kriminalpolitik somit einen Teilbereich unionsstrafrechtlicher Aspekte.⁵⁷ Europäische Kriminalpolitik umschreibt in diesem Sinne, was innerhalb der EU strafrechtlich gelten soll (europäische *lex criminalis desiderata*)⁵⁸ und inwieweit in spezifischen Bereichen, wie beispielsweise der transnationalen Kriminalität⁵⁹ oder im Rahmen der europäischen Finanzinteressen⁶⁰, strafrechtliche Mittel Anwendung finden können. Die Frage, welche strafrechtlichen Instrumente in Bezug auf bestehende Kompetenzen einzusetzen und hierbei inbegriffen sind, gilt es die Kriminalpolitik betreffend abstrakt und mit einem bevorzugt restriktiven Politikverständnis zu beantworten.⁶¹

Abschließend ist noch die europäische Strafrechtsdogmatik zu nennen. Sie umfasst als weitere Teildisziplin, was innerhalb der EU strafrechtlich gilt (europäische *lex criminalis lata*) und setzt sich zusammenhängend und systematisch mit der Weiterentwicklung und Deutung von Strafrechtsnormen auseinander.⁶² Zwar ist die Strafrechtsdogmatik klassischerweise auf die nationale Ebene zurückzuführen und erweist sich bei der Harmonisierung von europäischen Strafrechtssystemen zu eng, allerdings können europarechtliche Bestimmungen unmittelbar oder mittelbar in bestimmte Bereiche, wie etwa das Wirtschafts- oder Umweltstrafrecht, einwirken.⁶³ Aufgabe der Strafrechtsdogmatik ist es somit, unionsrechtliche Einflüsse aufzuzeigen und nachzuvollziehen.⁶⁴

⁵⁶ Ambos et al., *Internationales Strafrecht*, 2018, S. 433; Vogel, GA 2002, 517 (517 ff.).

⁵⁷ Hadding, *Strafrechtliche Aspekte*, 2016, S. 28.

⁵⁸ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 8.

⁵⁹ Sieber, ZStW 2009, 1 (3 ff.).

⁶⁰ Vgl. Grünwald, JR 2015, 235 (245 ff.); Rosenau, ZIS 2008, 9 (9 ff.).

⁶¹ Hadding, *Strafrechtliche Aspekte*, 2016, S. 28.

⁶² Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 10.

⁶³ Ebd.

⁶⁴ Satzger, *Europäisierung des Strafrechts*, 2001, 291 ff.

III) Empirischer Stand der Forschung zu Strafgesetzgebungsprozessen aus kriminologisch-politikwissenschaftlicher Perspektive (Strafnormgeneseforschung)

In der Betrachtung von Strafgesetzgebungsprozessen spielt sowohl das objektive als auch das subjektive Empfinden von innerer Sicherheit eine entscheidende Rolle. Die innere Sicherheit unterliegt einerseits demokratischen Prozessen – indem sie materiell durch eine konkrete nationale Kriminalpolitik ausgestaltet wird – und andererseits verfassungsrechtlichen bzw. rechtsstaatlichen Prinzipien, sodass die Ausübung öffentlicher Gewalt ausschließlich Einrichtungen obliegt, die hierzu legitimiert sind.⁶⁵ In der kriminalpolitischen Wissenschaft begründet sich die herrschende Meinung dahingehend, dass Strafrecht als *ultima ratio* und auf Grundlage des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips angewandt wird.⁶⁶ Mit der Entstehung souveräner Nationalstaaten war es anfangs möglich, lediglich nationale politische und rechtliche Rahmenbedingungen im Bereich der inneren Sicherheit zu verorten, während die äußere Sicherheit durch das Völkerrecht oder multilaterale Verträge gekennzeichnet war. In der modernen Staatenordnung und mit der Fortentwicklung der europäischen Integration ist eine derartig strikte Trennung in traditionelle Innen- und Außenpolitik nicht mehr denkbar, woraufhin beide Bereiche vermehrt zu einer gemeinsamen Kriminalpolitik in einem übergeordneten Sinne verschmelzen.⁶⁷ Aus diesem Grund scheint es nicht überraschend, dass in der Vergangenheit die Definition des Begriffs der „(inneren) Sicherheit“ in der Literatur nur sehr unpräzise erfolgte und die Vorstellungen diesbezüglich divergieren.⁶⁸ Das ursprüngliche militärische und nationale Sicherheitskonzept wird durch eine weite Auslegung des Sicherheitsbegriffes um neue ökologische, wirtschaftliche und humanitäre Facetten erweitert und simultan von der nationalen Ebene auf einen transnationalen Anwendungsbereich projiziert.⁶⁹

Der Forschungsstand zu Strafgesetzgebungsverfahren hat in Deutschland durchaus noch

⁶⁵ Glaeßner/Lorenz, *Europäisierung der inneren Sicherheit*, 2005, S. 7.

⁶⁶ Eisenberg/Kölbl, *Kriminologie*, 2017, S. 239.

⁶⁷ Glaeßner/Lorenz, *Europäisierung der inneren Sicherheit*, 2005, S. 7; vgl. Wenzelburger, in: Wenzelburger/Zohlnhöfer, *Handbuch Policy-Forschung*, 2015, S. 665 f.

⁶⁸ Widmer, in: Bauhofer/Bolle, *Innere Sicherheit – innere Unsicherheit?*, 1995, S. 11.

⁶⁹ Daase, *Projekt Sicherheitskultur im Wandel*, 2010, S. 2 ff.

Entwicklungspotenzial und präsentiert bislang im politikwissenschaftlichen Sinne strafrechtliche Problemfindungsprozesse primär aus Perspektive der beteiligten Akteur/innen.⁷⁰ Auch die Herangehensweise im Rahmen der legislativen Problemlösung erfolgt dabei durch eine akteurszentrierte Deutungslogik, die den jeweiligen strafrechtlichen Handlungsbedarf als steuerbare und regulierbare Herausforderung betrachtet, indem beispielsweise finanzielle Mehrausgaben oder repressivere Maßnahmen als Lösungsansatz herangezogen werden.⁷¹ Diese andauernde Herausforderung lässt sich aus kriminologisch-politikwissenschaftlicher Betrachtung als sogenanntes Regelungsproblem umschreiben, welches beispielsweise aufgrund sozialer, ökonomischer oder technischer Veränderungen kontinuierlich deviantes gesellschaftliches Verhalten produziert.⁷² Anknüpfend daran kann konstatiert werden, dass die Kriminologie als Wissenschaftsdisziplin eine zentrale Rolle für die Entwicklung der strafrechtlichen Gesetzwerdung einnimmt. Denn neben der empirischen Aufarbeitung von subjektivem und objektivem Sicherheitsempfinden innerhalb der Gesellschaft und den damit verbundenen öffentlichen Rückwirkungsprozessen ist es ebenso Aufgabe der Kriminologie, die vorparlamentarischen und politisch-legislatorischen Rechtsetzungsverfahren im Hinblick auf ein konkretes Regelungsproblem zu untersuchen.⁷³

Empirische Studien im Politikfeld der inneren Sicherheit zeigen sich dabei äußerst inkongruent, was auf die zunehmende Multi- und Transdisziplinarität in diesem Feld sowie auf mannigfaltige methodische Ansätze hinsichtlich der durchgeführten Studien zurückzuführen ist.⁷⁴ Aus kriminologischer Perspektive gibt es im Bereich der inneren Sicherheit vorherrschend Analysen⁷⁵ zu kriminogenem Verhalten, wohingegen sich politikwissenschaftliche Studien in Deutschland in erster Linie auf die institutionellen Strukturen und den Aufgabenbereich der Politikakteur/innen fokussieren.⁷⁶ Die Gesetzgebungsanalyse

⁷⁰ Vgl. Liebl, in: Lange, *Kriminalpolitik*, 2008, S. 419 f.; Eisenberg/Köbel, *Kriminologie*, 2017, S. 268.

⁷¹ Eisenberg/Köbel, *Kriminologie*, 2017, S. 268.

⁷² Ebd., S. 276.

⁷³ Köbel, in: Goeckenjan et al., *Kriminalwissenschaften aus unabhängiger Perspektive*, 2019, S. 64 f.

⁷⁴ Wenzelburger, in: Wenzelburger/Zohlnhöfer, *Handbuch Policy-Forschung*, 2015, S. 677.

⁷⁵ Vgl. Downes/Hansen, in: Armstrong/McAra, *Perspectives on Punishment: Contours of Control*, 2006, passim; Dünkel et al., *Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenaufenthalte im europäischen Vergleich*, 2010, passim.

⁷⁶ Vgl. Glaßner/Lorenz, *Europäisierung der inneren Sicherheit*, 2005, passim; vgl. Oldopp, *Uniforme Standards, Kompetenzerweiterungen und Vetomöglichkeiten*, 2012, passim.

ermöglicht eine weitaus kohärentere Vorgehensweise und lässt sich beispielsweise unmittelbar in der Politikarena der inneren Sicherheit verorten und den zuständigen Akteur/innen zuschreiben, indem beispielsweise einschlägige punitive Gesetze ausgewählt und in den Kontext einer zeitlich nachgeordneten Politikentwicklung gesetzt werden.⁷⁷ Insofern erweist sich die Gesetzgebungsanalyse für die Politikforschung durchaus vorteilhaft, da „konkret messbare Regulierungs- und Steuerungsaktivitäten des Staates“ nachgewiesen werden können.⁷⁸

Im Hinblick auf die Komplexität der Kriminalpolitik als Forschungsgegenstand wurde eine Differenzierung zwischen Strafrechtsdogmatik und Kriminologie bereits zu Beginn der 1980er Jahre von Zipf (1980) als durchaus neuralgisch bezeichnet.⁷⁹ Strafrechtsdogmatik und Kriminalpolitik wurden hingegen als autonom agierende Rechtsdisziplinen voneinander abgegrenzt, wenngleich sie im Rahmen der Strafrechtsgenese gleichzeitig in einer interdependenten Beziehung zueinanderstehen.⁸⁰ Inwiefern Kriminalpolitik und Kriminologie als autarke oder homogene Forschungsbereiche zu bewerten sind, hängt maßgeblich von den Erwartungen an die *Lehre des Verbrechens* ab.⁸¹ Entscheidend ist, ob die Kriminologie als empirische Wissenschaftsdisziplin politisch neutral vorrangig auf die Generierung kriminalitätsbezogener Erkenntnisse abzielt oder ob sie methodisch fundiert eine etwaige kriminalpolitische Agenda verfolgt.⁸² Kriminologische wissenschaftliche Erkenntnisse scheinen für Legislativakteur/innen im politisch-strafrechtlichen Gesetzgebungsverfahren vor allem von opportunistischer Bedeutung zu sein, in dem sie nicht ausdifferenziert diskutiert, sondern selektiv herangezogen werden, sofern die politische Ideologie mit dem aktuellen Forschungsstand bzw. deliktsbezogenen Ergebnisteilbereich im Einklang steht und somit die legislative Neugestaltung begründigt und rechtfertigt.⁸³ Aufgrund der Tatsache, dass Maßnahmen gegen Kriminalität ein gewisses Hintergrundwissen der zuständigen Legislativakteur/innen über gesellschaftliche Strukturen

⁷⁷ Wenzelburger, in: Wenzelburger/Zohlnhöfer, *Handbuch Policy-Forschung*, 2015, S. 668.

⁷⁸ Knill et al., PVS 2010, 409 (417).

⁷⁹ Zipf, *Kriminalpolitik*, 1980, S. 5.

⁸⁰ Ebd., S. 5 ff.

⁸¹ Hofmann, *Flucht, Migration und die neue europäische Sicherheitsarchitektur*, 2017, S. 32.

⁸² Zipf, *Kriminalpolitik*, 1980, S. 13.

⁸³ Kölbel, NK 2019, 249 (251 ff.).

voraussetzt, sollte sich für eine rationale Strafrechtspolitikgestaltung vor allem auf politischer Ebene vielmehr das Forschungsfeld der Kriminologie zu Nutze gemacht werden.⁸⁴ Unterdessen scheinen sich jedoch politische Ideologien gegenüber der kriminologischen Wissenschaft zunehmend im Rahmen des kriminalpolitischen Agenda-Settings durchzusetzen.⁸⁵

Während zu Beginn eines Gesetzesvorhabens dem Gesetzgeber in Bezug auf die Erforderlichkeit und Geeignetheit neuer Normen eine Einschätzungsprärogative⁸⁶ zugesprochen wird, beschreibt die sogenannte Gesetzesfolgeneinschätzung⁸⁷ im Nachgang die zu erwartenden Auswirkungen des strafrechtlich-legislativen Verfahrens auf zukünftiges Kriminalitätsverhalten.⁸⁸ Im darauffolgenden Schritt knüpft die Kriminalwissenschaft an und evaluiert mittels spezifischer wissenschaftlicher Methodik objektiv sowie ideologie- und interessenfrei in einem interdisziplinären Ansatz die Genese einer bestimmten Strafrechtsnorm hinsichtlich ihrer Erforderlichkeit und Geeignetheit.⁸⁹ Nach Abschluss des Strafgesetzgebungsverfahrens gewinnt erneut die kriminologische Forschung an Bedeutung, die sich im Rahmen der sogenannten Evaluations- bzw. Wirkungsforschung mit der schwierigen Herausforderung konfrontiert sieht zu eruieren, inwiefern sich der konkrete Strafnerlass als förderlich und zweckmäßig für das Allgemeinwohl darstellt und aus rechtspolitischer Sicht mit dem Strafnormziel ein regelungsbedürftiges kriminelles Verhalten kontrolliert.⁹⁰ Aus kriminologischer Perspektive wurden Strafgesetzgebungsentwicklungen in der Vergangenheit zumeist anhand bestimmter Indikatoren und Variablen evaluiert, die sich im strafrechtlichen Sinne überwiegend auf Veränderungen bei der Strafzumessung bzw. Sanktionspraxis⁹¹, Gefangenrenraten⁹², dem Einsatz von Polizeipersonal⁹³ oder kriminalpolitischen Staatsausgaben⁹⁴ bezogen. Ebenso zu berücksichtigen

⁸⁴ Vgl. Hofmann, *Flucht, Migration und die neue europäische Sicherheitsarchitektur*, 2017, S. 33.

⁸⁵ Ebd.

⁸⁶ Vgl. Pestalozza, DVBl 2015, 232 (232 f.).

⁸⁷ Vgl. § 44 GGO

⁸⁸ Kilchling/Braun, in: Albrecht, *Criminal preventive risk assessment*, 2002, S. 145 ff.

⁸⁹ Eisenberg/Kölbl, *Kriminologie*, 2017, S. 272.

⁹⁰ Ebd. S. 273 f.

⁹¹ Düinkel et al., *Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenrenraten im europäischen Vergleich*, 2010, *passim*.

⁹² Downes/Hansen, in: Armstrong/McAra, *Perspectives on Punishment: Contours of Control*, 2006, S. 133 ff.; Sutton, *Am. Sociol. Rev.* 2004, 170 (170 ff.).

⁹³ Tepe/Vanhuyse, *J. Pub. Pol.* 2013, 165 (165 ff.).

⁹⁴ Norris, in: Castles, *Disappearing State?*, 2007, S. 133 ff.; Wenzelburger, *Brit. J. Polit. Sci.* 2015, 663

sind in einem weitreichenderen legislativen Rahmen mithin auch Teilbereiche des öffentlichen Rechts, wenn es beispielsweise um Polizeirecht, Antiterror-Maßnahmen oder das systematische Erfassen und Verarbeiten von Daten geht.⁹⁵ In Bezug auf letztgenannten Aspekt wies Albrecht (2010) in seiner Auswertung hinsichtlich seiner begutachteten zwölfjährigen Untersuchungszeitspanne zwischen 1997 und 2009 auf insgesamt 37 derartig repressivere Gesetzgebungsverfahren hin.⁹⁶ Sowohl im Polizeirecht als auch im Strafprozessrecht wurde in den vergangenen Jahrzehnten der Aktionsradius im Hinblick auf Befugnisse zu klandestinen Ermittlungsmaßnahmen und Überwachungstechniken für Strafverfolgungsbehörden fortwährend ausgedehnt.⁹⁷ Die Konsequenz ist, dass das Strafrecht, welches herkömmlich durch repressive (Vergeltung und Strafe) und präventive (Abschreckung) Komponenten charakterisiert ist, einen Wandel durchläuft, hin zu einer Risikogesetzgebung, die geprägt ist durch die Gefahrenabwehr hinsichtlich eines abstrakten, dem tatsächlichen strafrechtlichen Delikt vorgelagertem Gefährdungspotenzials und somit im Rahmen der Sicherheitserwartungen einen gewissen politischen Handlungspotenzialismus unterstützt.⁹⁸ Bei unverhältnismäßiger Ausgestaltung bestimmter Rechtsteilbereiche verfügt die Verfassungsgerichtsbarkeit über die Kompetenz, die legislative Freiheit durchaus einzuschränken, wohingegen dies bei der Strafrechtsnormgenese nur marginal zutrifft.⁹⁹

In der klassischen kriminologischen Literatur lässt sich die Gestaltung der Kriminalpolitik vorrangig anhand folgender Variablen erklären: Kriminalitätsraten, Arbeitsmarkt (bspw. soziale Ungleichheit, Armut, Arbeitslosigkeit), Abschreckungsmaßnahmen, Unsicherheitsgefühl (bspw. bezüglich eines sich vollziehenden Struktur- und Wertewandels in postmodernen Gesellschaften), der politischen Kultur einzelner Nationalstaaten sowie der Dynamik des Parteienwettbewerbs innerhalb von Wahlsystemen.¹⁰⁰ Bevor ein be-

(663 ff.).

⁹⁵ Wenzelburger/Staff, *Politics Policy* 2016, 319 (322 f.).

⁹⁶ Albrecht, *Kriminologie*, 2010, S. 813 ff.

⁹⁷ Vgl. Singelnstein/Stolle, *Sicherheitsgesellschaft*, 2012, S. 79 ff.; Hauck, *Heimliche Strafverfolgung und Schutz der Privatheit*, 2014, S. 17 ff.

⁹⁸ Eisenberg/Köbel, *Kriminologie*, 2017, S. 276, 290.

⁹⁹ Ebd., S. 240.

¹⁰⁰ Vgl. Wenzelburger, *Eur. Political Sci. Rev.* 2016, 589 (592); Wenzelburger, *Soc. Policy Soc.* 2018, 209 (211).

stimmtes Regelungsproblem den Weg in die politische Arena findet, um dann als Strafnorm im Gesetzestext verankert zu werden, müssen die Legislativakteur/innen zunächst auf vorgelagerter gesellschaftlicher Ebene auf dieses aufmerksam gemacht werden und es als strafrechtlich relevant anerkennen.¹⁰¹ Verstärkt wird dieses Vorgehen durch deutliches Herantragen einer konkreten Problemformulierung von organisierten Akteur/innen (Verbänden, Interessengruppen, Legislativ- oder Exekutivakteur/innen), welches oftmals durch eine subjektive Regelungsbedürftigkeit geprägt ist und sich zeitlich für das Vorantreiben politischer Machtinteressen eignet.¹⁰² Gesellschaftliche Strukturen mit ihren individuellen Wertevorstellungen und Erwartungen haben demgemäß maßgeblichen Einfluss auf die Strafrechtsgenese. Exemplarisch hierfür sind Wirtschaftsdelikte, die vor wenigen Jahrzehnten in der Bevölkerung noch nicht als besonders bestrafungswürdig erachtet wurden.¹⁰³ Dieses gesellschaftliche Verständnis für kriminogenes, wirtschaftsbezogenes Verhalten, welches im Rahmen des globalen und modernen Fortschritts stets beflogt wurde, änderte sich zunehmend und spitzte sich in seiner ansteigenden Sanktionsfreudigkeit mit der Wirtschaftskrise nach der Jahrtausendwende weiter zu.¹⁰⁴

Wie die Sexualstrafrechtsgenese in Deutschland und auf supranationaler Ebene zunehmend beweist, bietet einerseits insbesondere die Opferorientierung im Rahmen einer verstärkten Öffentlichkeitswirksamen Problemkonstruktion eine ideale politische Legitimierungsgrundlage hinsichtlich einer repressiveren strafrechtlich-legislatorischen Gangart, wohingegen Analysen¹⁰⁵ einschlägiger Gesetzgebungsakte andererseits ebenfalls die Notwendigkeit der Viktimologie sowie die Schutzbedürftigkeit vulnerabler Personengruppen in Bezug auf das Schließen von Schutzlücken aufzeigen.¹⁰⁶ Eine derartige Viktimisierung neigt somit allerdings auch dazu, dass subjektive Kriminalitätsfurcht zunimmt und die Opfererfahrung im politischen Legitimierungsprozess im Sinne eines ver-

¹⁰¹ Eisenberg/Kölbl, *Kriminologie*, 2017, S. 265.

¹⁰² Ebd., S. 266.

¹⁰³ Rossi et al., *Am. Sociol. Rev.* 1974, 224 (224 ff.).

¹⁰⁴ Vgl. Holtfreter, *Crime Law Soc. Change* 2008, 307 (307 ff.); Slyke, van/Rebovich, in: Slyke, van et al., *Oxford Handbook auf White-Collar Crime*, 2016, S. 662 ff.

¹⁰⁵ Hassemer/Reemtsma, *Verbrechensopfer*, 2002, S. 155 ff.; Kertai, *Sicherheit, Risiko und Opferschutz*, 2014, S. 177 ff.

¹⁰⁶ Vgl. Scheerer, *KrimJ* 1986, 133 (133 ff.); Schetsche, *Karriere sozialer Probleme*, 1996, S. 39 ff.; Eisenberg/Kölbl, *Kriminologie*, 2017, S. 278; Kölbl, in: Goeckenjan et al., *Kriminalwissenschaften aus unabhängiger Perspektive*, 2019, S. 66.

meintlich übergeordneten Gerechtigkeitsempfindens rhetorisch für repressive Gesetzgebungsvorhaben instrumentalisiert wird.¹⁰⁷

Welch bedeutende Rolle die Viktimologie als Teilgebiet der Kriminologie und somit auch für den Strafgesetzgeber einnimmt, verdeutlicht die Gefahr mehrstufiger Viktimisierungsprozesse im Rahmen einer interdisziplinären (u.a. Polizei, Justiz, Anwaltskanzlei, medizinische Gutachten) Strafverfolgungspraxis.¹⁰⁸ Auf nationaler und europäischer Ebene lässt sich in der parlamentarischen Arbeit der vergangenen Dekaden minutiös nachverfolgen, inwieweit die Opferschutzgesetzgebung – insbesondere mit Blick auf Gewalt-, Missbrauchs-, und Vergewaltigungsopfer – opferzentriert unter Beachtung der persönlichen Auswirkungen auch für Opferzeugen ausgebaut wurde, um einer weiteren potenziellen Viktimisierungsgefahr entgegenzuwirken.¹⁰⁹

Eine gesellschaftliche Einflussnahme ist sowohl in einem kriminalisierenden als auch entkriminalisierenden Sinne vorstellbar – aus politischer Perspektive gilt es jedoch, Regelungsinhalte dahingehend zu steuern, dass in beide Richtungen ein Kontrollverlust vermieden wird.¹¹⁰ Die sogenannte *Konsenstheorie* zielt dabei darauf ab, dass mit der Ausgestaltung strafrechtlicher Normen ein dominierender gesellschaftlicher Konsens erreicht wird, wenngleich dies in einer heutigen heterogenen, pluralistischen und ausdifferenzierten Gesellschaft häufig schwierig erscheinen mag.¹¹¹ Zurückzuführen ist dies vor allem auch auf all diejenigen Akteur/innen, die im Rahmen der Gewaltenteilung als tragendem Organisationsprinzip Einfluss auf die Strafnormgenese nehmen können.¹¹² Konträr einer Konsensfindung kämpfen im Rahmen der *Konflikttheorie* konkurrierende Interessengruppen um eine legislatorische Vormachtstellung, um strafrechtlich-normative Eigeninteressen zu manifestieren.¹¹³ Professionalität und Erfahrenheit in der eigenen Struktur sowie eine gute personelle Vernetzung mit den politischen Entscheidungsträger/innen bzw.

¹⁰⁷ Barton/Köbel, *Ambivalenzen der Opferzuwendung des Strafrechts*, 2012, S. 226.

¹⁰⁸ Vgl. Köbel/Bork, *Sekundäre Viktimisierung als Legitimationsformel*, 2012, *passim*.

¹⁰⁹ Vgl. Barton/Köbel, *Ambivalenzen der Opferzuwendung des Strafrechts*, 2012, S. 214 ff.

¹¹⁰ Eisenberg/Köbel, *Kriminologie*, 2017, S. 280.

¹¹¹ Ebd., S. 280 ff.

¹¹² Köbel/Singelnstein, *NStZ* 2020, 333 (339).

¹¹³ Agnew, *Toward a Unified Criminology*, 2007, S. 118 ff.

Interessenvertreter/innen innerhalb der formellen und informellen Gesetzgebungsverfahren gelten dabei als Gradmesser für legislatorische Durchsetzungsfähigkeit.¹¹⁴

Auch im Strafrecht wird auf gesellschaftlicher Ebene durch verschiedene Interessenorganisationen politisch Druck ausgeübt und durch die kriminologische Forschung belegt, insbesondere die organisierte Wirtschaftslobby auf politische Prozesse Einfluss nimmt.¹¹⁵ Dass einzelne Interessengruppen Gesetzgebungsprozesse mitprägen und zuweilen eine gewisse deliktsbezogene Handschrift ablesbar sein mag, lässt sich nicht bestreiten und man „sieht hierin einen wichtigen Mechanismus für die gesellschaftliche Rückbindung der Politik und deren demokratische Responsivität“.¹¹⁶ Sogenannte „Pressure-Groups“ verbindet nicht zwangsläufig ein punitives Strafrechtsverständnis, sondern es soll vorrangig auf fundamentale regelungsbedürftige Missstände hingewiesen werden.¹¹⁷ Auch die Strafrechtswissenschaft solidarisiert sich mit solchen Interessengruppierungen, um entsprechende normative Gestaltungsvorschläge zu bekunden.¹¹⁸ Verschiedene Interessenorganisationen agieren somit mitunter als Impulsgeber für den Strafgesetzgeber, um bestimmte kriminalpolitische Themen auf die Agenda zu setzen und strafrechtlich-legislatorisch nachzustudieren.¹¹⁹ Dieser Art von legislativer Mitgestaltung wird in ihren Handlungsmöglichkeiten indes auch Grenzen aufgezeigt und bleibt die Ausnahme, insbesondere auch hinsichtlich der Einflussnahme konkreter einflussreicher Gruppierungen – abgesehen vom Wirtschafts- und Umweltstrafrecht¹²⁰ –, die erfahrungsgemäß nicht auf das Instrumentarium des Strafrechts zurückgreifen müssen, sondern andere Wege gehen können, um gewissen Zielsetzungen nachzukommen.¹²¹ Eine völlig autonome Entscheidungsfindung scheint für Volksvertreter/innen im strafrechtlich-gesetzgeberischen Verfahren aufgrund der Vielzahl an pluralistischen Belangen ohnehin äußerst illusorisch. Empirische Studien verweisen jedoch auch darauf, dass deliktübergreifend bei der strafrechtlichen Normgenese nach wie vor im Vordergrund die jeweilige

¹¹⁴ Ludwig-Mayerhofer, *Strafrecht und seine administrative Rationalisierung*, 1998, S. 68 ff.; Eisenberg/Köbel, *Kriminologie*, 2017, S. 282 f.

¹¹⁵ Vgl. Weinacht et al., in: Krüger/Giebe, *Fahren unter Alkohol in Deutschland*, 1998, S. 215 ff.; Rüther, *KrimJ* 1982, 177 (177 ff.).

¹¹⁶ Köbel, in: Krüper et al., *Organisation des Verfassungsstaats*, 2019, S. 274.

¹¹⁷ Vgl. Köbel, in: Goeckenjan et al., *Kriminalwissenschaften aus unabhängiger Perspektive*, 2019, S. 65.

¹¹⁸ Köbel, *NK* 2019, 249 (252).

¹¹⁹ Vgl. Köbel, in: Goeckenjan et al., *Kriminalwissenschaften aus unabhängiger Perspektive*, 2019, S. 65.

¹²⁰ Vgl. Floerecke, *Anatomie der Strafgesetzgebung*, 1992, S. 55.

¹²¹ Eisenberg/Köbel, *Kriminologie*, 2017, S. 282 ff.

Machtkonstellation und das Eigeninteresse der politischen Akteur/innen stehen.¹²² Entscheidungsträger/innen sehen sich dennoch im Rahmen diffiziler Debatten einer Vielzahl an berufsmäßigen, ökonomischen, politischen oder deterministischen Interesseneinwirkungen ausgesetzt, die es offenzulegen gilt im Hinblick auf den schmalen Grat zwischen Lobbyismus, Korruption und politischem Wirkungskreis.¹²³ Inwiefern diese drei Variablen in Kontext zueinander gesetzt werden können, beschreibt der sogenannte „*Revolving Doors*“-Effekt, bei dem sich aufgrund individueller Beweggründe sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene eine zunehmend einseitige berufliche Umorientierung vom Politikgeschäft hin zum Wirtschaftsbereich beobachten lässt.¹²⁴

Wie in allen Politikbereichen scheint es auch im strafrechtlichen Gesetzgebungsprozess unabdingbar, dass durch einschlägige Gremien, Kommissionen oder Anhörungen, Sachverständige ihre Expertise und Einschätzung zu strafrechtsrelevanten Themen in den parlamentarischen Prozess einspeisen.¹²⁵ Der Versuch, komplexe Regelungsprobleme ausdifferenziert legislatorisch zu lösen, steht diesbezüglich aufgrund des zeitaufwendigen Verfahrens in einem diametralen Verhältnis, in dem sich dynamische gesellschaftliche Phänomene fortentwickeln.¹²⁶ Die Informationsgewinnung zu kriminalpolitischen Streitfragen im Rahmen der legislativen Erarbeitung und Aufbereitung von strafrechtlichen Gesetzesrestexten steht hierbei oftmals in engem Zusammenhang mit der gezielten Besetzung und Nominierung der jeweiligen Expert/innen, die beispielsweise vor dem Hintergrund ihrer beruflichen rechtsanwendenden Tätigkeiten, Einschätzungen und Stellungnahmen ausschließlich funktional und wirkungsvoll in die vorhandenen institutionellen Strukturen eingliedern, auch wenn dies mitunter im Widerspruch zu allgemeinen gesellschaftlichen Interessen steht.¹²⁷ Expertenanhörungen erweisen sich folglich nicht selten als eine reine Formalie, die es nach der parlamentarischen Geschäftsordnung abzuhandeln gilt, sodass entsprechende Interessengruppen zwar in den zuständigen Fachausschüssen

¹²² Vgl. Haferkamp, Herrschaft und Strafrecht, S. 1980, *passim*; Fuchs, ZfRSoz 2014, 51 (51 ff.); vgl. u.a. auch Kölbel, in: Goeckenjan et al., Kriminalwissenschaften aus unabhängiger Perspektive, 2019, S. 64.

¹²³ Eisenberg/Kölbel, Kriminologie, 2017, S. 270.

¹²⁴ Vgl. Kölbel, in: Krüper et al., Organisation des Verfassungsstaats, 2019, S. 264 ff.

¹²⁵ Eisenberg/Kölbel, Kriminologie, 2017, S. 270.

¹²⁶ Rosa, Veränderung der Zeitstrukturen, 2005, S. 407 ff.

¹²⁷ Schünemann, ZIS 2009, 393 (395); Eisenberg/Kölbel, Kriminologie, 2017, S. 272.

angehört werden, eine Unterscheidung zwischen objektiv-regelungsbedürftiger und subjektiv-interessenbezogener Sachexpertise jedoch nur schwer zu treffen ist und gewisse Kriminalisierungstraditionen bestätigt und fortgeführt werden.¹²⁸

Zudem werden Strafgesetzgebungs inhalte überwiegend durch vorherrschende und weiterhin dominierende kriminalpolitische Auffassungen politischer Parteien bestimmt und entweder national durch die Ministerialbürokratie oder supranational mit Hilfe europäischer Institutionen in den Gesetzgebungsprozess integriert.¹²⁹ Ein legislatives Tätigwerden wird unweigerlich in Gang gesetzt, wenn ein nationales oder supranationales oberstes Rechtsprechungsorgan Regelungsinhalte rechtlich vorgibt oder von europäischer Ebene entsprechende Umsetzungsrechtsakte, wie etwa Richtlinien, erfolgen.¹³⁰ Ist ein Regelungsproblem identifiziert, durchläuft es im Rahmen der Ministerialbürokratie einen kriminologisch äußerst untererforschten Abstimmungsprozess zwischen den betroffenen Ressorts bzw. deren untergliederten Referaten mit dem Ziel der Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs, bevor die Mehrzahl aller Strafgesetzentwürfe dann durch das Bundeskabinett in das formale Gesetzgebungsverfahren eingespeist werden.¹³¹

Als *Lehre des Verbrechens* und mit der Konstruktion strafrechtlicher Rahmenbedingungen liegt es in der Natur der Sache, „dass die Kriminologie den Bestand des geltenden Strafrechts nicht einfach als gegeben hinnehmen kann, sondern die Prozesse des Zustandekommens und die daran beteiligten Akteure erforscht“.¹³² Mit der Verlagerung von institutionellen Strukturen und öffentlichen Verantwortlichkeitsbereichen sowie materiell-strafrechtlichen Prozessen zu Aspekten der inneren Sicherheit auf supranationale Ebene, traten auch neue Akteur/innen dem Entscheidungsprozess bei, woraufhin sich eine europäische Einflussnahme entwickelte, die sich in den entsprechenden staatlichen Institutionen und bundesrechtlichen Normen widerspiegelt.¹³³ Neben der Bewertung von Kompetenzgrundlagen oder Implementationsraten europäischer Vorgaben in den Nationalstaaten sind aus wissenschaftlicher Sicht unter anderem auch Annährungen im Sicherheits-

¹²⁸ Ebd.

¹²⁹ Eisenberg/Köbel, *Kriminologie*, 2017, S. 285.

¹³⁰ Ebd., S. 267.

¹³¹ Ebd., S. 267.

¹³² Ebd., S. 243.

¹³³ Glaßner/Lorenz, *Europäisierung der inneren Sicherheit*, 2005, S. 12.

verständnis, die Verhaltenslogik und die Anpassung nationaler Entscheidungsträger/innen hinsichtlich europäischer Handlungsmöglichkeiten sowie die Bereitschaft zur Machtübertragung und transnationaler Zusammenarbeit von Interesse.¹³⁴ Aufgrund von grenzüberschreitenden Aktivitäten, Uneinigkeiten bei strafrechtlichen Definitionen und ambivalenten Verhältnissen zwischen Nationalstaaten und supranationalen Institutionen bzw. Organisationen, eignen sich als Untersuchungsgegenstand für eine vergleichende Länderanalyse Präventions- und Repressionsmaßnahmen betreffend insbesondere Delikte, die sich dem Bereich der organisierten und grenzübergreifenden Kriminalität zuordnen lassen, wie beispielsweise Terrorismus und Menschen- oder Drogenhandel.¹³⁵ Untersuchungen sollen Aufschluss darüber geben, inwiefern das Voranschreiten der europäischen Integration die Arbeit hiesiger Institutionen, die strafrechtliche politische Agenda oder politische Strukturen fortwährend verändert.¹³⁶ Um das weite Feld der inneren Sicherheit auf strafrechtliche Gesetzgebungsprozesse und die Angleichung von Rechtsnormen bzw. Umsetzung in nationales Recht einzuschränken, orientierten sich Glaßner & Lorenz (2005) in ihrer durchgeführten Fallstudien unter anderem an Kriterien, wie etwa dem nationale Sicherheitsverständnis, der kulturell-historischen Maxime von innerer Sicherheit, aktuellen Begebenheiten im Sicherheitsempfinden, der Beziehung zwischen Staat und Bürger/innen oder wie organisierte Kriminalität und Terrorismus strafrechtlich definiert sind.¹³⁷ In der Länderanalyse zur Sicherheitspolitik, die zehn EU-Mitgliedstaaten umfasste und in einem fünfstufigen Schema die materielle bzw. politisch-institutionelle sowie die ideelle bzw. politisch-kulturelle Dimension des nationalen Europäisierungsverständnisses untersuchte, wurde Deutschland im Hinblick auf seine Innen- und Justizpolitik als „stark europäisiert“ in der vierthöchsten Rubrik eingestuft.¹³⁸ Zu erkennen ist eine Kausalität zwischen europäischen Integrationsentwicklungen, welche mit einer Liberalisierung des Binnenmarktes einhergingen und aufgrund von Befürchtungen eines Sicherheitsverlustes eine Intensivierung der sicherheitspolitischen Kooperation nach sich zogen, die im materiellen Strafrecht durch eine schrittweise Angleichung von

¹³⁴ Kölbel, in: Goeckenjan et al., *Kriminalwissenschaften aus unabhängiger Perspektive*, 2019, S. 65; Baukloh et al., in: Glaßner/Lorenz, *Europäisierung der inneren Sicherheit*, 2005, S. 245.

¹³⁵ Glaßner/Lorenz, *Europäisierung der inneren Sicherheit*, 2005, S. 14.

¹³⁶ Ebd., S. 18.

¹³⁷ Ebd., S. 18.

¹³⁸ Ebd., S. 266.

Gesetzen gekennzeichnet ist.¹³⁹ Es fällt auf, dass in der Vergangenheit Entscheidungsprozesse im Bereich der Innen- und Kriminalpolitik zwischen nationaler und europäischer Ebene oftmals ohne konkrete Zeitvereinbarungen in die Länge gezogen wurden. Zwar nur kurzfristig, aber dennoch rasch, ließ sich eine Konsensfindung realisieren, sobald europäische Initiativen den individuellen Handlungsspielraum erweiterten und das eigene Meinungsbild in der europäischen Formulierung manifestiert wurde oder das Empfinden einer gegenwärtigen und akuten Bedrohungssituation auffallend stark ausgeprägt war.¹⁴⁰ In diesem Zusammenhang lässt sich zudem die nicht zu vernachlässigende Wirkung von innen- und kriminalpolitischen Themen im Bundestagswahlkampf anführen, welche in Zeiten eines erhöhten subjektiven Unsicherheitsempfindens in der Bevölkerung gezielt strategisch für Wahlerfolge instrumentalisiert werden.¹⁴¹ Pratt (2007) definiert ein solches Vorgehen als „Penal Populism“, da es durch die gemeinverständliche, kontinuierliche Forderung nach mehr Kriminalisierung in der Gesellschaft bestens als Legitimation politischen Handelns dient, ungeachtet dessen, ob es objektiv tatsächlich zur Kriminalitätsbekämpfung beiträgt.¹⁴² Gleichzeitig versuchen Legislativakteur/innen einer gesteigerten Kriminalitätsfurcht in der öffentlichen Wahrnehmung gezielt mit entsprechenden Pönalisierungsgegenständen entgegenzuwirken.¹⁴³ Garland (2001) geht einen Schritt weiter und umschreibt das Verhältnis zwischen Kriminalpolitik und Öffentlichkeit als interdependenten Vorgang hinsichtlich strafrechtlicher Regelungsprobleme, sodass eine punitive Entwicklung mitunter in der Bevölkerung auch als notwendiger Schritt erachtet werden kann und sich die gesellschaftliche Stimmungslage wechselwirkend auf politische Prozesse auswirkt.¹⁴⁴ Weder der Ablauf der legislatorischen Strafgesetzgebungsgenese noch die vielfältigen Beweggründe der beteiligten Strafgesetzgebungsakteur/innen folgen einem allumfassenden Patentrezept, sondern können als äußerst diffiziles, inkohärentes und heterogenes Verfahren beschrieben werden, welches

¹³⁹ Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 104 f.; Glaßner/Lorenz, *Europäisierung der inneren Sicherheit*, 2005, S. 39.

¹⁴⁰ Glaßner/Lorenz, *Europäisierung der inneren Sicherheit*, 2005, S. 39.

¹⁴¹ Sack, in: Leopold/Schiek, *Humanistische Union. Innere Sicherheit als Gefahr*, 2003, S. 10; Roberts et al., *Penal Populism*, 2003, S. 159 ff.; Hofmann, *Flucht, Migration und die neue europäische Sicherheitsarchitektur*, 2017, S. 30.

¹⁴² Pratt, *Penal Populism*, 2007, S. 8 ff.

¹⁴³ Roberts et al., *Penal Populism*, 2003, S. 61 ff.

¹⁴⁴ Garland, *Culture of Control*, 2001, S. 163 ff.

oftmals reaktionär auf zeitweilige und einzelfallartige gesellschaftliche Phänomene zurückzuführen ist.¹⁴⁵ Auffallend hierbei ist, dass geradezu von jener Personengruppe, die über Jahre hinweg selbst ein Teil der gesetzgeberischen Ministerialbürokratie war, diese Art von ad-hoc-Legislative und Gefahrenbewältigung als überwiegende legislatorische Vorgehensweise geschildert wird.¹⁴⁶ Letztendlich lassen sich Bevölkerungstimmungen im Hinblick auf ihren kriminalpolitischen Handlungsaufdruck und die Differenzierung zwischen einem real wahrgenommenen oder subjektiv konstruierten Kriminalitätsproblem nur äußerst defizitär feststellen.¹⁴⁷ Unabhängig von der temporären tatsächlichen Kriminalitätslage wird eine punitive Vorgehensweise von der Gesellschaft mitgetragen, sofern es den Legislativakteur/innen gelingt, eine kriminalpolitisch überspitze und dramatisierende Rhetorik zu vermitteln, die primär weniger auf Kriminalitätsreduzierung abzielt, sondern vielmehr Verbrechensbekämpfungsmaßnahmen als politisches Hilfsmittel für gesellschaftliche Anerkennung, Kontrolldemonstration oder Machterhalt herangezogen werden.¹⁴⁸ Derartige Diskussionen zur inneren Sicherheit und der Verbreitung von Kriminalität werden diesbezüglich überwiegend argumentativ auf emotionaler Ebene geführt und vernachlässigen eine objektive Bewertung der Sachlage, was hinsichtlich nachfolgender Gesetzgebungsverfahren mit tiefgreifenden und weitreichenden Eingriffen in die Rechte eines jeden Einzelnen einhergehen kann.¹⁴⁹ Die zwei sogenannten Sicherheitspakete – sowohl stark repressiv als auch präventiv in ihrer Zielsetzung – prägten im Nachgang zu den Terroranschlägen vom 11. September 2001 die deutsche Innenpolitik, die erstmalig im Rahmen einer europäisch-internationalen Reaktion und harmonisierenden strafrechtlichen Vorgehensweise in Windeseile etwaige Gesetzesänderungen zur Terrorbekämpfung durch den Deutschen Bundestag (BT) bzw. die dort ansässigen parlamentarischen Ausschüsse manövrierte, sodass eine ausführliche Beratung und Aussprache im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nicht möglich war.¹⁵⁰ Während im Jahr 2001 nur

¹⁴⁵ Eisenberg/Kölbl, *Kriminologie*, 2017, S. 275.

¹⁴⁶ Rieß, ZIS 2009, 466 (472).

¹⁴⁷ Brown, *Punishm. Soc.* 2011, 424 (425).

¹⁴⁸ Vgl. Dinges/Sack, *Unsichere Großstädte*, 2000, S. 49 ff.; Simon, *Governing Through Crime*, 2009, *passim*; Krasmann et al., *Gesellschaftliche Konstruktion von Sicherheit*, 2014, S. 112 ff.

¹⁴⁹ Glaßner, *Sicherheit in Freiheit*, 2003, S. 151; Bukow, in: Glaßner/Lorenz, *Europäisierung der inneren Sicherheit*, 2005, S. 46.

¹⁵⁰ Bukow, in: Glaßner/Lorenz, *Europäisierung der inneren Sicherheit*, 2005, S. 54 ff.

sechs europäische Mitgliedstaaten über einschlägige Rechtsinstrumente gegen Terrorismus verfügten, änderte sich dies mit dem 11. September 2001 und nahm schlagartig zu.¹⁵¹

In einer quantitativen Studie von Töller (2004) zeichnete sich bereits eine steigende europäische Einflussnahme auf die deutsche Gesetzgebung des BT ab. Die Untersuchung stellt dar, dass innerhalb von fünf Legislaturperioden (10. Wahlperiode – 14. Wahlperiode) der Anteil europäischer Impulse in Bezug auf die Innenpolitik von 4,4 Prozent im Jahr 1983 auf 19,2 Prozent im Jahr 2002 anstieg, während im gleichen Zeitraum im Bereich der Justiz ein Aufwärtstrend von 9,8 Prozent auf 34,1 Prozent erkennbar ist.¹⁵² Die Terroranschläge vom 11. September 2001 markierten einen Wendepunkt in der europäischen Innenpolitik und nahmen wesentlich Einfluss auf die europäische und internationale Sicherheitsarchitektur¹⁵³, woraufhin sich ein gesamteuropäisches Interesse hinsichtlich der Bekämpfung transnationaler Kriminalität entwickelte, welches unabhängig von der Konstellation bzw. politischen Verortung der Regierungsfraktionen im BT unterstützt wurde.¹⁵⁴ Im Rahmen dieser ersten strafrechtlichen Angleichungs- und Harmonisierungsbestrebungen fungierte Deutschland maßgeblich als Impulsgeber. Eine derartige *Europäisierung* von innenpolitischen Themen wurde zunächst forciert, um über den europäischen Weg deutsche strafrechtliche Politikvorhaben auch auf nationaler Ebene durchzusetzen, bevor sich in einem weiteren Schritt innerhalb eines vereinten Europas eine gesamteuropäische Innenpolitik auch auf deutsche Politikbereiche erstreckte.¹⁵⁵ Nichtsdestotrotz steht im Vordergrund nicht die einseitige Durchsetzung eines sogenannten „spill-over“-Effekts, sondern die Bekämpfung bestimmter Kriminalitätserscheinungen aufgrund einer veränderten Bedrohungslage, die von allen europäischen Mitgliedstaaten gleichermaßen empfunden und wahrgenommen wird.¹⁵⁶

Innerhalb der Parteienlandschaft lässt sich bezüglich gesellschafts- und parteienpolitischer Positionen zwischen sogenannten *valence-issues* und *position-issues* differenzieren. Erstere definieren sich durch ähnliche politische Ziele und vereinfachen prinzipiell

¹⁵¹ Vgl. Baukloh, in: Glaesner/Lorenz, *Europäisierung der inneren Sicherheit*, 2005, S. 262; vgl. ABl. EG 2002, Nr. L 164/3.

¹⁵² Töller, ZParl 2004, 25 (33 ff.).

¹⁵³ Vgl. ABl. EG 2002, Nr. L 164/3.

¹⁵⁴ Hein, in: Harnisch et al., *Deutsche Sicherheitspolitik*, 2004, S. 155.

¹⁵⁵ Bukow, in: Glaesner/Lorenz, *Europäisierung der inneren Sicherheit*, 2005, S. 58, 60.

¹⁵⁶ Baukloh et al., in: Glaesner/Lorenz, *Europäisierung der inneren Sicherheit*, 2005, S. 246.

eine Konsensfindung, während letztere abweichende Ziele verfolgen und somit eine Unterscheidung zwischen den Parteien ermöglichen.¹⁵⁷ Die innere Sicherheit und Repression von Kriminalität lässt sich politisch den *valence-issues* zuordnen, da prinzipiell weder Wähler/innen noch Parteien hohe Kriminalitätsraten begrüßen, sodass die kriminologische Forschung aufgrund diverser empirischer Untersuchungen und statistischer Analysen einhellig attestiert, dass Zwei-Parteiensysteme eine repressive Kriminalpolitik befördern, da sich die beiden gegenüberstehenden bzw. miteinander koalierenden Parteien in ihren politischen Zielen in nichts nachstehen möchten.¹⁵⁸ In diesem Kontext spielt vor allem die Salienz von bestimmten Themen eine entscheidende Rolle und die Frage, inwiefern konkrete Streitfragen im Rahmen der *valence-issues* den öffentlichen Diskurs bestimmen und demgemäß eine klare Positionierung unentbehrlich erscheint.¹⁵⁹ Unbestritten wird Kriminalpolitik durch globale und supranationale Entwicklungen beeinflusst, wohingegen das Ausmaß der konkreten Politikgestaltung weiterhin abhängig ist von den nationalen variablen Gegebenheiten, zu denen insbesondere das politische System oder ideologische Präferenzen von Regierungsfraktionen bzw. Regierungskoalitionen zählen.¹⁶⁰ Gleichwohl ist das nationale Parteiensystem nach wie vor von zentraler Bedeutung, sodass die Regierungsparteien im Rahmen der heimischen ideologischen Politikdurchführung transnationalen Trends entgegenwirken können.¹⁶¹ Im Gegensatz zu den traditionellen Volksparteien ergibt sich für kleinere Parteien eine ganz andere Herangehensweise, da sich diese meist nicht an den Durchschnittswähler/innen orientieren müssen, sondern sich hinsichtlich ihrer parteipolitischen Standpunkte auf die Kernwählerschaft konzentrieren können und im Falle einer Regierungsbeteiligung häufig einem allzu repressiven Kurs entgegentreten.¹⁶² Parteipolitische Differenzen lassen sich diesbezüglich nicht anhand eines klassischen „links-rechts-Schemas“ erklären, sondern sind im Rahmen des Parteienswettbewerbs vorrangig auf konträre liberale und repressive Positionierungen zurückzuführen.¹⁶³

Wenzelburger & Staff (2018) nahmen explizit den Politikwandel des *Kabinetts Merkel III* (22. Oktober 2013 – 24. Oktober 2017) in den Fokus, vor dem Hintergrund, dass zu

¹⁵⁷ Green/Hobolt, *Elect. Stud.* 2008, 460 (462 ff.).

¹⁵⁸ Vgl. Wenzelburger/Staff, in: Zohlnhöfer/Saalfeld, *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement*, 2018, S. 552.

¹⁵⁹ Green/Hobolt, *Elect. Stud.* 2008, 460 (464 ff.).

¹⁶⁰ Wenzelburger, *Eur. Political Sci. Rev.* 2016, 589 (596 ff.).

¹⁶¹ Ebd., 589 (590).

¹⁶² Wenzelburger/Staff, in: Zohlnhöfer/Saalfeld, *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement*, 2018, S. 553.

¹⁶³ Wenzelburger, in: Wenzelburger/Zohlnhöfer, *Handbuch Policy-Forschung*, 2015, S. 681 f.

Beginn der zweiten Großen Koalition unter Kanzlerin Angela Merkel aus politischer Sicht die innere Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung nur eine untergeordnete Rolle einnahmen. Retrospektiv betrachtet wurden zwar nur vereinzelt Themen, wie etwa die Umsetzung der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung oder Gesetzesmodifikationen zum Vorgehen bei Kinderpornografie, im Koalitionsvertrag festgehalten, dennoch wurde ein Politikwandel im Bereich der inneren Sicherheit vollzogen, der ein weitaus repressiveres Strafrecht, wie beispielsweise im Sexualstrafrecht, bei illegalen Autorennen oder bei Wohnungseinbrüchen, nach sich zog.¹⁶⁴ Um die legislativen Entwicklungen zu verdeutlichen, warfen Wenzelburger & Staff (2018) zunächst einen Blick auf die Gesetzgebung der vorangegangenen zwei Jahrzehnte und verglichen diese mit der einschlägigen 18. Legislaturperiode, indem sie alle Gesetze der Innen- und Kriminalpolitik im *Kabinett Merkel III* mit Hilfe einer Skala bewerteten, die von stark liberalisierend bis stark represiv reichte.

Bei einer vorangegangenen empirischen Analyse zur Entwicklung der legislativen Innenpolitik zwischen 1994 bis 2013 folgten Wenzelburger & Staff (2016) einer dichotomischen Methode, die zunächst drei Erklärungstheorien zu generellen gesetzgeberischen Trends voraussetzt, um diese im Anschluss auf Verfahrensweisen in der deutschen Kriminalpolitik anzuwenden.¹⁶⁵ Die strukturell-funktionalistische¹⁶⁶ Theorie beinhaltet, dass ungleiche ökonomische und gesellschaftliche Verhältnisse politische Akteur/innen, beispielsweise bei steigenden Kriminalitätsraten, zu einer legislativen Verschärfung zwingen. Eine weitere Theorie besagt, dass durch einen strukturellen Wandel und eine Wertänderung in einer postmodernen westlichen Gesellschaft, Regierungen einer represiveren Sicherheitspolitik ausgesetzt sind, um weiterhin ein ausreichendes Maß an Sicherheitsgefühl für Bürger/innen gewährleisten zu können. Drittens wird die Globalisierung und der neoliberalen Kapitalismus angeführt und mit einer verschärften Sicherheitspolitik in Verbindung gebracht, wobei diese Theorie im Kontext der vorherigen beiden Theorien

¹⁶⁴ Wenzelburger/Staff, in: Zohlnhöfer/Saalfeld, *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement*, 2018, S. 550f.

¹⁶⁵ Wenzelburger/Staff, *Politics Policy* 2016, 319 (323 f.).

¹⁶⁶ Vgl. Wenzelburger, in: Wenzelburger/Zohlnhöfer, *Handbuch Policy-Forschung*, 2015, S. 678 ff.

im Sinne wachsender sozialer Ungleichheit, Unsicherheitsgefühlen und gesellschaftlichen Spannungen betrachtet werden muss.¹⁶⁷ Abgesehen von mikrosoziologischen Denkanträgen und der Betrachtung individueller Verhaltensweisen einzelner Bürger/innen oder den strukturellen Rahmenbedingungen innerhalb eines kapitalistischen Sozialstaats, wird vor allem durch die institutionelle Konstellation und das Parteiensystem grundlegend Einflussnahme bei kriminalpolitischen Entscheidungen ausgeübt.¹⁶⁸ Um die verschiedenen Theorien im zweiten Schritt in einem institutionellen Erklärungsrahmen vororten zu können, wurde zur Inspiration das Prinzip des „Actor-centered Institutionalism“ (ACI) herangezogen. Dieses zielt darauf ab, politisches Verhalten mittels ökonomischer Theorien nachzuvollziehen und integriert dabei, im Rahmen eines kohärenten akteurszentrierten Modells, unter anderem Aspekte wie Verhandlungstaktiken, internationale Beziehungen oder diskursive Demokratietheorien, in die Analyse von institutionellen rationalen Entscheidungsprozessen.¹⁶⁹

Bei der näheren Betrachtung des Politikzyklus ist zunächst hervorzuheben, dass in der vergleichenden kriminologischen Literatur einstimmig dargelegt wird, wie stark einschlägige Sicherheitsbelange und einzelne Ereignisse die politische Agenda der Kriminalpolitik bestimmen.¹⁷⁰ Es scheint zudem für Politiker/innen attraktiver zu sein, sich im Bereich der Innen- und Kriminalpolitik zu profilieren, da beispielsweise durch die fortschreitende Globalisierung im Hinblick auf Wirtschafts- oder Sozialthemen nur noch ein eingeschränkter Handlungsspielraum zur Politikgestaltung besteht.¹⁷¹ Entscheidend ist bei der Kontextualisierung eines vermeintlichen politischen Problems innerhalb des institutionellen bzw. theoretischen Erklärungsrahmens die Frage, wie politische Entscheidungsträger/innen auf entsprechende Themen aufmerksam werden und diese priorisieren und infolgedessen zu einer politischen Agenda fortentwickeln.¹⁷² In einer ganzheitlichen Betrachtung von Nationalökonomie, Sozialstaat und Politiksystem in zwanzig verschiedenen Industriestaaten veranschaulicht Wenzelburger (2018) zudem anhand einer linea-

¹⁶⁷ Vgl. Wenzelburger/Staff, *Politics Policy* 2016, 319 (324).

¹⁶⁸ Ebd.

¹⁶⁹ Scharpf, *Games Real Actors Play*, 1997, *passim*.

¹⁷⁰ Downes/van Swaaijingen, *Crime Justice*, 2007, *passim*.

¹⁷¹ Simon, *Governing through Crime*, 2009, *passim*; Wacquant, *Sociol. Forum* 2010, 197 (198 ff.).

¹⁷² Vgl. Wenzelburger/Staff, *Politics Policy* 2016, 319 (326).

ren Diskriminanzanalyse die Multidimensionalität von Kriminalpolitik und schlussfolgert, dass Variablen, wie etwa Arbeitsmarktregulationen, die Struktur des kapitalistischen Systems oder die Professionalisierung des politischen Bürokratismus von größter Tragweite sind und in Zusammenhang mit den kulturellen Voraussetzungen des politischen Systems stehen.¹⁷³

Sich verändernde Indikatoren, wie beispielsweise Kriminalitätsraten, stehen hingegen verhältnismäßig eher weniger in Korrelation mit Strafgesetzgebungsprozessen.¹⁷⁴ Ebenso lassen sich in der Literatur Anzeichen dafür finden, dass Kriminalpolitik strategisch und voreingenommen von oben nach unten initiiert und nicht reaktionär in Anlehnung an die öffentliche Aufmerksamkeit gestaltet wird.¹⁷⁵ Neben der Identifizierung eines politischen Problems stellen zudem die politischen Institutionen ein weiteres Kernelement dar. Explizit das deutsche System ist hinsichtlich seines Politikprozesses mit reichlich Vetorechten ausgestattet, welche von den Parteien bzw. Fraktionen der Regierungskoalitionen bzw. vom Mehrheitsprinzip im BT, über die verschiedenen im Bundesrat (BR) repräsentierten Länderregierungen, bis hin zum BVerfG reichen.¹⁷⁶

Die zuvor genannte deskriptive Analyse eines umfangreichen Datensatzes von kriminalpolitischen Gesetzgebungsprozessen von Wenzelburger & Staff (2016) zwischen 1994 und 2013 offenbart zwar eine gewisse verschärfende Tendenz, eine genauere Prüfung der letztendlichen Umsetzung von Gesetzentwürfen bescheinigt jedoch, dass von einer radikalen kriminalpolitischen Wende keineswegs die Rede sein kann, was unter anderem auch durch funktionsfähige institutionelle Vetomächte verhindert wird.¹⁷⁷ Um somit zurückzukommen auf die oben erwähnte Untersuchung über das *Kabinett Merkel III*, illustriert das Ergebnis, dass zwischen der ersten (2005 – 2009) und zweiten Großen Koalition (2013 – 2017) unter Kanzlerin Angela Merkel zwar keine nennenswerten Unterschiede zu erkennen sind, jedoch im *Kabinett Merkel III* historisch gesehen seit 1994 die stärkste

¹⁷³ Wenzelburger, *Soc. Policy Soc.* 2018, 209 (210).

¹⁷⁴ Beckett, *Making Crime Pay*, 1997, S. 16 ff.; Lappi-Seppälä, in: Snacken/Dumortier, *Resisting Punitiveness in Europe? Welfare, Human Rights and Democracy*, 2011, S. 38 ff.

¹⁷⁵ Green, *Br. J. Criminol.* 2005, 131 (132) ff.; Simon, *Governing Through Crime*, 2009, *passim*.

¹⁷⁶ Wenzelburger/Staff, *Politics Policy* 2016, 319 (327).

¹⁷⁷ *Ebd.*, 319 (333 ff.).

Verschärfung des legislativen Status quo im Bereich der inneren Sicherheit stattfand.¹⁷⁸ In Bezug auf die Salienz von sicherheitspolitischen Agenden bzw. den öffentlichen Diskurs zu bestimmten Themen lässt sich eine derartige legislative Dynamik einerseits unter anderem auf die Ereignisse der Flüchtlingskrise im Jahr 2015 und die in diesem Zeitraum europaweit verübten Terroranschläge zurückführen und bestätigt andererseits die fehlende Einflussnahme einer herkömmlichen Bürgerrechtspartei im Rahmen der Regierungsbeteiligung und bei der Bewältigung von politischen *valence-issues*.¹⁷⁹

Letztlich wird der Einfluss der Kriminologie auf die Strafgesetzgebung so beschrieben, dass „die notorische Strafrechtsskepsis der Kriminologie heutzutage auf eine ungebrochene Strafrechtslust des Gesetzgebers trifft. Auch wenn diverse Formate existieren, mit denen die Kriminologie an die kriminalpolitischen Akteure herantreten kann, ist sie mit der Vermittlung ihrer Erkenntnisse derzeit nicht besonders erfolgreich. Man kann sich sogar des Eindrucks nicht erwehren, dass ein zu großes Maß an kriminologischer Expertise für den Mainstream der Kriminalpolitik eher störend ist. Dessen ungeachtet könnte eine wichtiger werdende Aufgabe der Kriminologie in Zukunft darin liegen, dabei mitzuhelpfen, die Berechtigung eines moderaten Strafrechts einer breiteren Öffentlichkeit zu erklären“.¹⁸⁰ Inwiefern diese Auffassung relevant für das Forschungsprojekt ist, wird nun erläutert.

IV) Forschungsfragen im Einzelnen

Im Hinblick auf etwaige Forschungsgegenstände zur europäischen Strafgesetzgebung sind, neben rechtsdogmatischen Aspekten, vor allem auch empirisch-rechtstatsächliche sowie rechtspolitische Fragen von Bedeutung. Dies impliziert zunächst eine systemische Bestimmung der Trag- und Reichweite nationaler und europäischer Strafgesetzgebungsprozesse. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Diskussion über eine Strafgesetzgebungskompetenz der EU, beispielsweise nach Art. 82 AEUV, Art. 83 AEUV, Art. 86 AEUV oder Art. 325 AEUV und zu welchem Handeln die EU in diesem noch näher zu bestimmenden strafrechtlichen Gebiet berechtigt ist. Fraglich ist zum einen, wie die EU diese Kompetenzen nutzen möchte oder in Zukunft nutzen wird und zum anderen, wie sie diese Kompetenzen nutzen sollte. Die politischen Prozesse innerhalb der zuständigen europäischen Institutionen sollen aus diesem Grunde beleuchtet und hinsichtlich ihres

¹⁷⁸ Wenzelburger/Staff, in: Zohlnhöfer/Saalfeld, *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement*, 2018, S. 554 ff.

¹⁷⁹ Ebd., S. 563.

¹⁸⁰ Kinzig, *KriPoZ*, 8 (8).

Ursprungs nachvollzogen werden.

Ausgeschlossen von der nachfolgenden Evaluation werden die Teile des *europäischen Strafrechts im weiteren Sinne* sowie das Strafverfahrensrecht. Der Schwerpunkt liegt auf dem europäischen materiellen Strafrecht im Rahmen der durch den Vertrag von Lissabon geschaffenen europäischen Rechtsordnung. Der Fokus soll speziell auf die Strukturen und Handlungsformen der EU als kriminalpolitischer Gemeinschaftsgesetzgeber gelenkt werden.

Das Kriminalstrafrecht bleibt im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten zwar nicht von unionsrechtlichen Integrationsprozessen verschont, allerdings nimmt das Strafrecht dadurch einen Sonderstatus¹⁸¹ ein, dass es unter anderem auch aus bestimmten sozi-kulturellen und historisch-traditionellen Vorstellungen in verschiedenen Mitgliedstaaten – auf die sich kriminalpolitische Agenden zurückführen lassen – in engem Zusammenhang mit deren Souveränität steht.¹⁸² Die Tatsache, dass nationales Strafrecht in seiner normativen Ausgestaltung aufgrund von historisch-kulturellen Begebenheiten differiert, lenkt aus kriminologischer Sichtweise das Forschungsinteresse vermehrt auf die Strafrechtsgenese sowie auf die damit verbundenen politisch-legislativen und gesellschaftlich-pönalisierenden Rahmenbedingungen. Folglich stellt auch die Sekundärrechtsetzung der EU nach dem Vertrag von Lissabon einen elementaren Bestandteil der Untersuchung dar. Von Bedeutung ist hierbei nicht nur, inwiefern der EU hinsichtlich einer Auswahl spezifischer Handlungsformen die Möglichkeit zusteht, kriminalstrafrechtlich auf ihre Mitgliedstaaten einzuwirken bzw. wie weitreichend der EU in diesem Sinne Kompetenzen zugesagt werden können. Vielmehr sollen vor allem themenbezogene politische Gesetzgebungsprozesse stringent von ihrem supranationalen Ursprung bis hin zur nationalen Implementierung nachgebildet werden.

Im Vordergrund stehen dabei transnationale institutionelle Verflechtungen, die eine Gesamtanalyse des individuellen Verhaltens wichtiger politischer Akteur/innen aufgrund eines mehrstufigen europäischen Institutionen- und Akteurensystems verkomplizieren. Relevant ist in diesem Zusammenhang sowohl eine *top-down* als auch eine *bottom-up* Einflussnahme bei supranationalen strafrechtlichen Gesetzgebungsprozessen.

Mit der Gelegenheit zur politischen Mitwirkung an der europäischen Entscheidungsfindung auf einzelstaatlicher Ebene gehen zugleich Rückwirkungsprozesse einher, die der-

¹⁸¹ Vgl. Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 139 ff.

¹⁸² Vgl. Satzger, in: Sieber et al., *Europäisches Strafrecht*, 2014, S. 233.

artige Entscheidungsprozesse wiederum auf nationaler Ebene erzeugen. Dies betrifft einerseits die direkte Wirksamkeit europäischer Gesetzgebungsakte in den Einzelstaaten, andererseits kann die Umsetzung europäischer Rechtsakte in nationales Recht unionsrechtlich notwendig sein. Es gilt also zu erforschen, inwiefern in diesem politischen Mehrebenensystem ein Nexus zwischen den sich überlagernden Handlungsebenen vorherrscht und über welche konkreten Mechanismen dieser hergestellt wird. Auf europäischer Ebene soll das Augenmerk dabei speziell auf diejenigen europäischen Institutionen gelegt werden, die am supranationalen Gesetzgebungsprozess beteiligt sind. Unterschiedlichste Zusammensetzungen, Funktionen und Einflussmöglichkeiten erschweren hierbei die Verfahrensprozesse innerhalb der Mehrebenenstrukturen.

Zu Beginn der Untersuchung erfolgt eine strafrechtsdogmatische Analyse europäischer Kriminalpolitik. Um Gesetzgebungsprozesse innerhalb eines europäischen Mehrebenensystems nachvollziehen zu können, müssen zunächst grundlegende Verfahrensabläufe auf supranationaler und nationaler Ebene eruiert werden. Darüber hinaus soll exemplarisch anhand verschiedener Deliktsfelder aufgezeigt werden, inwiefern sich eine Harmonisierung des nationalen materiellen Strafrechts bereits in der Vergangenheit beobachten ließ. Im Zentrum des jeweiligen Forschungsgegenstandes steht durchweg die EU als kriminalpolitischer Gemeinschaftsgesetzgeber.

Im Rahmen eines quantitativen Forschungsansatzes wurde in der ersten Hälfte des Ergebnisteils eine nationale Strafgesetzgebungsanalyse zwischen 2009 und 2018 durchgeführt mit dem Ziel, das Ausmaß einer etwaigen supranationalen Einflussnahme bei punitiven Gesetzgebungsakten zu identifizieren. Im Verlauf eines sich zügig fortentwickelnden europäischen Integrationsprozesses soll zudem erörtert werden, inwiefern sich die rechtswissenschaftliche Querschnittsmaterie eines *europäischen Strafrechts* bereits etabliert hat und inwieweit Auswirkungen auf nationaler Ebene belegbar sind. Die Reichweite einer *Europäisierung* des nationalen Strafrechts soll dabei mittels diverser themenübergreifender amtlicher Dokumente illustriert werden. Insbesondere soll der Frage nach konkreten politischen Interessenkonflikten, Aushandlungsverläufen, Beratungstaktiken und Akteur/innen nachgegangen werden, wodurch zur überwiegend qualitativen zweiten Hälfte der Untersuchung übergeleitet werden kann. Das Zustandekommen des jeweiligen EU-Inputs im Hinblick auf supranationale Strafgesetzgebungsprozesse stellt bislang eine „Black Box“ dar. Expertengespräche mit verschiedenen strafrechtspolitischen Fachleuten sollen dazu beitragen, derartige punitiv-legislatorische Verfahren auf supranationaler Eben sowie die nachfolgende Umsetzung europäischer Rechtsakte in nationales Recht transparenter zu gestalten. Entsprechende Forschungsergebnisse wurden dabei gänzlich

mittels weiterführender Literatur und amtlicher Dokumente ergänzt und komplementiert.

In Bezug auf die bereits erwähnten divergierenden strafrechtlichen Wertevorstellungen können Bestrebungen nach materiell-strafrechtlichen Vereinheitlichungen und Harmonisierungen nur von Erfolg gekrönt sein, wenn diesbezüglich eine Allgemeingültigkeit für alle mitgliedstaatlichen Strafrechtsordnungen erreicht wird.¹⁸³ Nachdem es auch die Mitwirkungsmöglichkeiten bei europäischen Angelegenheiten auf nationaler Ebene zu klären galt, sollte insbesondere die Frage nach den heranzuziehenden strafrechtlichen Handlungsinstrumentarien gestellt werden und welchen Mehrwert ein transnationales Strafrecht mit seinen Chancen und Risiken erzeugt. Aus diesem Grund kann eine politische Akzeptanz nur erreicht werden, wenn die hierfür notwendigen politischen Prozesse ersichtlich und nachvollziehbar sind. In diesem Zusammenhang spielt unter anderem auch die Debatte über informelle oder nicht öffentliche Politikberatungen eine Rolle. Essenziell scheint dies vor allem im Hinblick auf eine vorrangig punitive Gangart im Zuge der Mindestharmonisierung des mitgliedstaatlich-materiellen Strafrechts zu sein. Völlig ausgeschlossen von der Öffentlichkeitsdiskussion werden zudem all jene Arbeitsgruppen und Gremien, die der eigentlichen Ausschuss-, Fraktions- und Parlamentsarbeit vorgelagert sind. Folglich soll sich in der nachfolgenden Diskussion auch explizit auf jene Akteur/innen konzentriert werden, die in den verschiedenen Gremien und Ressorts die entscheidende Vor- und Zuarbeit für die zuständigen Mandatsträger/innen und Ministerialbeamten leisten. Der Ablauf von Gesetzgebungsprozessen ist sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene formell-rechtlich stipuliert, sodass der grundlegende politische Handlungsrahmen vorgegeben ist. In Bezug auf die politische Identifikation von strafrechtlichen Problemen und deren weiteren Behandlung im supranationalen Mehrebenensystem sind daher insbesondere auch all jene vor-, neben- und nachgelagerten politisch-legislativen Beratungen, Abstimmungen und Vorgehensweisen von Interesse, die sich mitunter auch außerhalb des formell determinierten Gesetzgebungsverfahrens ereignen.¹⁸⁴

¹⁸³ Vgl. Perron, *ZStW* 1997, 281 (281, 300 ff.); Fuchs, *ZStW* 2004, 368 (368).

¹⁸⁴ Kölbel, in: Goeckenjan et al., *Kriminalwissenschaften aus unabhängiger Perspektive*, 2019, S. 64 f.

B) Gesetzgebung im Mehrebenensystem

Der moderne europäische Nationalstaat weist einen vieldimensionalen Charakter auf. Neben der territorialen Souveränität ist dieser in sozialer Hinsicht durch die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft, durch seine staatlichen Verpflichtungen in funktionaler Dimension sowie durch politische Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb einer demokratisch-verfassungsrechtlichen Ordnung gekennzeichnet.¹⁸⁵

Eine vorher genannte *Europäisierung* des Strafrechts betrifft prinzipiell alle beschriebenen Bereiche. Der Fokus soll dennoch auf (Rück-)Wirkungsprozesse und Wechselbeziehungen im Rahmen eines europäischen Mehrebenen- und Gemeinschaftssystems gelegt werden. Hierfür ist zunächst die Theorie der *multi-level-governance* erwähnenswert.¹⁸⁶ Als wissenschaftliches Konzept dient es zur Analyse einer mehrstufigen Politikgestaltung und Entscheidungsfindung bezüglich korrelativer, interdependenten und verflochtener Prozesse innerhalb eines europäischen *sui generis*-Gebildes. Unterteilen lassen sich jene Ebenen in vier Stufen: eine europäische bzw. supranationale, eine mitgliedstaatliche bzw. nationale, eine regionale und eine kommunale Ebene.¹⁸⁷ Mit Hilfe eines heuristischen Gesamtansatzes soll hervorgehoben werden, dass im europäischen Mehrebenensystem keine politischen Hierarchien im klassischen Sinne vorherrschen, sondern eine konstruktive Problemlösung nur durch enge Zusammenarbeit und Mitwirkung verschiedenartiger Akteur/innen auf allen Ebenen möglich ist.¹⁸⁸ Nicht als Rechtsbegriff, sondern als systemtheoretisches deskriptives System zu verstehen, umschreibt *multi-level-governance* Herrschaftsstrukturen, die zum einen über- und nebeneinander verlaufen, jedoch zum anderen auch wiederum zwischen ihren Ebenen verknüpft sind.¹⁸⁹ Erkennbar ist dies beispielsweise, wenn politische Entscheidungen aus übergeordneter Ebene Rechtswirkungen auf untergeordneter Ebene nach sich ziehen oder sich Akteur/innen für eben jene Entscheidungen die Organisationsstruktur einer von vielen Handlungsebenen zunutzen machen, um entsprechende Vorhaben durchzusetzen.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Vgl. Grasnick, *Regionales Regieren in der EU*, 2007, S. 6.

¹⁸⁶ Morlok et al., *Parlamentsrecht*, 2016, S. 1323.

¹⁸⁷ Vgl. Knodt/Große Hüttmann, in: Bieling/Lerch, *Europäische Integration*, 2012, S. 187 ff.

¹⁸⁸ Tömmel, *Politisches System der EU*, 2014, S. 21 f.

¹⁸⁹ Morlok et al., *Parlamentsrecht*, 2016, S. 1324.

¹⁹⁰ Ebd.

Dieses Phänomen, bei dem Akteur/innen auf einzelnen Ebenen nicht autonom handeln und somit keiner formal-hierarchischen Struktur folgen, sondern bei politischen Verhandlungen und Entscheidungsfindungen auch informell horizontale und vertikale Überschneidungen stattfinden, wird in der Politikwissenschaft als Politikverflechtung bezeichnet.¹⁹¹ Das Konzept eines Mehrebenensystems basiert primär auf der Annahme, dass Grenzen zwischen mehreren Ebenen durchbrochen werden und Rechtsverhältnisse zwischen supranationalen, staatlichen, substaatlichen oder privaten Rechtssubjekten bzw. Organen und Institutionen im Rahmen einer transnationalen Ausgestaltung existieren.¹⁹² Diese Politikverflechtung mit transnationalem Ausmaß ist zurückzuführen auf das Konstrukt des Mehrebenensystems. Aus diesem polyzentrischen Modell ergeben sich verschiedene Entscheidungszentren sowie ein hierarchisches Zentrum, dass durch funktionale und dynamische Strukturen komplementiert wird.¹⁹³

Die EU repräsentiert weder ein föderalistisches System noch verfügt sie über eine regierungsähnliche Autorität im klassischen Sinne. Als elementares Merkmal innerhalb des Verflechtungssystems ist zu erwähnen, dass „untere“ Ebenen, wie die Mitgliedstaaten, wesentlich in europäische Entscheidungsprozesse involviert sind. Diese vertikale Verflechtung betrifft nicht nur europäische und nationale Einheiten, sondern zieht sich beispielsweise mit der Rolle des Ausschusses der Regionen (AdR) bis auf regionale Ebenen hindurch.¹⁹⁴ Eine mehrstufige Vernetzung zwischen unterschiedlichen Organen, Institutionen oder Akteur/innen sowie eine ausgeprägte Koppelung von Entscheidungsarenen, erscheint weitaus komplexer und diffiziler, als in klassischen nationalstaatlich-föderalistischen Systemen.¹⁹⁵ Vor allem hinsichtlich integrationspolitischer Prozesse und der damit verbundenen parlamentarischen Arbeit und Möglichkeit zur Mitwirkung innerhalb eines europäischen Mehrebenensystems, findet das Prinzip der *multi-level-governance* einschlägige Anwendung.¹⁹⁶

Im Folgenden wird dementsprechend zum einen das Verhältnis zwischen dezentraler europäischer Exekutive und zentraler nationaler Legislative beleuchtet, zum anderen wird hinsichtlich europäischer Gesetzgebungsprozesse der Einfluss mitgliedstaatlicher Regierungen und Parlamente aufgezeigt.

¹⁹¹ Benz et al., *Politikverflechtung*, 2016, S. 19 ff.

¹⁹² Morlok et al., *Parlamentsrecht*, 2016, S. 1324 f.

¹⁹³ Grasnick, *Regionales Regieren in der EU*, 2007, S. 6 ff.

¹⁹⁴ Vgl. Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 300 ff.

¹⁹⁵ Grasnick, *Regionales Regieren in der EU*, 2007, S. 8; Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 300 ff.

¹⁹⁶ Vgl. Calliess, *EU nach dem Vertrag von Lissabon*, 2010, S. 163 ff.

I) Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene

Die Bundesrepublik Deutschland ist gemäß Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz (GG) ein demokratischer Bundesstaat, deren föderale Strukturen unter anderem zum Tragen kommen, indem die Länderregierungen durch ihre Rolle im BR an der Gesetzgebung des Bundes beteiligt sind (Art. 50 GG). Art. 59 Abs. 2 GG beschreibt die gesetzgebenden Körperschaften bei der Bundesgesetzgebung, aus der sich ein „Zweikammersystem“ im Rahmen der Zustimmung und Mitwirkung in der Form eines Bundesgesetzes ergibt.¹⁹⁷ Gemäß Art. 76 ff. GG setzt jedes Bundesgesetz die Mitwirkung von BT und BR als Gesetzkörperschaften voraus. Es kann hierbei zwischen „äußerem“ und „inneren“ Gesetzgebungsverfahren unterteilt werden. Erstes skizziert den normativ vorgegebenen Verfahrensablauf, während Letzteres inhaltliche Willens- und Entscheidungsfindungsprozesse umschreibt.¹⁹⁸

Voraussetzung für den Erlass von Bundesgesetzen ist, dass der Bund eine Gesetzgebungscompetenz gemäß Art. 70 ff. GG hat. Den Ländern wird die Gesetzgebungscompetenz zugesagt, soweit durch das Grundgesetz dem Bund keine Gesetzgebungsbefugnis zugesprochen wird (Art. 70 Abs. 1 GG). Zur Lösung von Kompetenzkonflikten beinhaltet Art. 31 GG, dass Bundesrecht Landesrecht bricht. Die Zuständigkeit des Bundes ergibt sich entweder aufgrund der Vorschriften zur ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 70 GG). Für die in Art. 73 GG genannten Befugnisse der ausschließlichen Gesetzgebung ist alleine der Bund ermächtigt Gesetze zu erlassen, es sei denn, die Länder erhalten in einem Bundesgesetz ausdrücklich die Gesetzgebungsbefugnis (Art. 71 GG). Vorschriften zur konkurrierenden Gesetzgebung werden in Art. 74 GG aufgelistet und können grundsätzlich durch Ländergesetze geregelt werden, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebzungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“ (Art. 72 Abs. 1 GG). Eine sogenannte sachliche und zeitliche Kompetenzsperrwirkung, die die Länder von der Gesetzgebung ausschließt, tritt ein, wenn der Bundesgesetzgeber tätig wird und dabei umfassende abschließende Regelungen im Sinne einer Kodifikation trifft.¹⁹⁹

Das Strafgesetzbuch (StGB) weist einen solchen klassischen kodifikatorischen Charakter auf. Vor diesem Hintergrund sollen nachstehend zunächst die unterschiedlichen Akteure und Prozesse im Verlauf der Bundesgesetzgebungsverfahren thematisiert werden.

¹⁹⁷ Reuter, *BR und Bundesstaat*, 2009, S. 45, 51.

¹⁹⁸ Pieper, in: Morlok et al., *Parlamentsrecht*, 2016, S. 1209.

¹⁹⁹ Degenhart, *Staatsorganisationsrecht*, 2018, S. 78.

1) Initiativrecht

Das Gesetzgebungsverfahren für Bundesgesetze wird mit der Einbringung einer Gesetzesvorlage in den BT eingeleitet. Dieser hat über den ausformulierten und begründeten Gesetzentwurf zu beraten und zu beschließen (Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG).²⁰⁰ Das Recht zur Gesetzesinitiative ist in Art. 76 Abs. 1 GG geregelt. Die Bundesregierung (BReg), die Mitte des BT und der BR haben somit das Recht, Gesetzesvorlagen einzubringen. Diese werden größtenteils von der BReg eingebracht, da sie mit den Bundesministerien auf die meisten Ressourcen und reichlichste Expertise zurückgreifen kann.²⁰¹

Die Verfahrensweise hängt hierbei von den jeweils Initiierenden ab. Aus Art. 76 Abs. 1 GG i. V. m. §§ 15 ff. Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) ergibt sich die Zuständigkeit der BReg als Kollegialorgan, Gesetzesvorlagen mit Stimmenmehrheit zu beschließen (§ 24 Abs. 2 S. 1 GOBReg).²⁰² Eine Initiative der BReg wird im Regelfall mit der Anfertigung eines Referentenentwurfs auf Referatsebene des federführenden Bundesministeriums in die Wege geleitet.²⁰³ Dieser wird gewöhnlich ressortintern in referats- oder abteilungsübergreifenden Arbeitsgruppen diskutiert.²⁰⁴ Der Referentenentwurf wird dann im Rahmen eines Kabinettsbeschlusses – gegebenenfalls nach Modifikationen in Absprache mit anderen beteiligten Akteur/innen (bspw. weitere Bundesministerien, Länder) – der BReg übermittelt (§ 15 Abs. 1 lit. a GOBReg)²⁰⁵ und muss im Falle einer Beschlussfassung als Regierungsentwurf zunächst dem BR zugeleitet werden (Art. 76 Abs. 2 S. 1 GG).²⁰⁶ Dem BR wird gemäß Art. 76 Abs. 2 S. 2 GG die Möglichkeit eröffnet, hierzu eine Stellungnahme abzugeben.

Gesetzesinitiativen des BR setzen einen Beschluss voraus, der mit mindestens der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder erfolgen muss (Art. 52 Abs. 3 S. 1 GG). Gesetzentwürfe des BR sind dem BT durch die BReg zuzuleiten (Art. 76 Abs. 3 S. 1 GG), sodass demgemäß deren Standpunkt dargelegt werden soll (Art. 76 Abs. 3 S. 2 GG).

²⁰⁰ Gröpl, *Staatsrecht I*, 2018, S. 300.

²⁰¹ Ebd., S. 301.

²⁰² Degenhart, *Staatsorganisationsrecht*, 2018, S. 86.

²⁰³ Gröpl, *Staatsrecht I*, 2018, S. 301.

²⁰⁴ Pieper, in: Morlok et al., *Parlamentsrecht*, 2016, S. 1223.

²⁰⁵ Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu et al., *GG*, 2018, S. 2071.

²⁰⁶ Gröpl, *Staatsrecht I*, 2018, S. 301.

Entwürfe aus der Mitte des BT werden direkt im Parlament verhandelt und müssen gemäß Art. 76 Abs. 1 GG i. V. m. § 76 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) von einer Fraktion des BT eingebracht oder von fünf Prozent der Mitglieder des Parlaments unterstützt werden. Die verfassungsrechtliche Grundlage zur Beratung und Beschlussfassung für Gesetzesvorlagen und die damit verbundene Pflicht zur Druckerledigung als Bundesdrucksache (BT-Drs. bzw. BR-Drs.) leitet sich für alle Initiativberechtigten aus Art. 76 Abs. 3 S. 6 GG ab.²⁰⁷

Wie bereits erwähnt, wird eine Gesetzesinitiative durch einen ausformulierten und begründeten Gesetzentwurf in den BT eingebracht. Erfahrungsgemäß werden Gesetzentwürfe von der Ministerialbürokratie konzipiert, obgleich das Grundgesetz keine Aussage darüber trifft, wie es zu einer Gesetzesvorlage kommt bzw. wer diese konkret verbalisiert.²⁰⁸ Fraglich ist aus diesem Grund, inwieweit ein initiativberechtigtes Organ bei der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen auf externe Kooperationen zurückgreifen darf. Dies war der Fall, als beispielsweise spezialisierte Anwaltskanzleien zur Stabilisierung der Finanzmärkte im Rahmen der Bankenkrise mit der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen beauftragt wurden.²⁰⁹ Trotz der bestehenden Gefahr von Interessenkollisionen ist es nach herrschender Meinung prinzipiell zulässig, dass im Hinblick auf die Ausgestaltung des jeweiligen Initiativrechts externe Unterstützung bei der Formulierung von Gesetzentwürfen in Anspruch genommen werden kann.²¹⁰

2) Hauptverfahren im Deutschen Bundestag

Gemäß Art. 77 Abs. 1 GG werden Bundesgesetze vom BT beschlossen. Im BT finden hierzu in der Regel drei Beratungen bzw. Lesungen über einen Entwurf statt (§ 78 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GOBT). Im Rahmen des „inneren“ Gesetzgebungsverfahren spielen bei Willens- und Entscheidungsfindungsprozessen verschiedene Kriterien und Akteur/innen sowohl bei parlamentarischen als auch bei außer- und vorparlamentarischen Verfahren

²⁰⁷ Ebd.

²⁰⁸ Degenhart, Staatsorganisationsrecht, 2018, S. 89.

²⁰⁹ Degenhart, Staatsorganisationsrecht, 2018, S. 89; vgl. Pieper, in: Morlok et al., Parlamentsrecht, 2016, S. 1226.

²¹⁰ Krüper, JZ 2010, 637 (655 ff.); Hebeler, JA 2017, 401 (413 f.).

eine Rolle.²¹¹

Die erste Lesung dient zur grundlegenden Diskussion über einen Entwurf, bevor dieser dann dem zuständigen Bundesfachausschuss zugeleitet wird.²¹² Als Haupterscheinungsform sind die ständigen Ausschüsse (§ 54 Abs. 1 S. 1 GOBT) – aufgrund ihres spezifischen Zuständigkeitsbereichs auch Fachausschüsse genannt – durch den BT für jede Wahlperiode neu zu besetzen und zu benennen. Zudem hat der BT gemäß Art. 44 Abs. 1 GG das Recht, auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. Verbunden mit einem öffentlichen Untersuchungsinteresse und dem damit einhergehenden Risiko strafrechtlicher Konsequenzen, sei am Rande auf die verfahrensrechtliche Problematik des Auskunftsverweigerungsrechts im Rahmen parlamentarischer Untersuchungsausschüsse hingewiesen.²¹³

Während die Anzahl der Ausschüsse im Verlauf der unterschiedlichen Wahlperioden sowie deren rechtliche Verankerung divergieren, bilden bei Gesetzgebungsprozessen vor allem der Rechts- und Innenausschuss ein arbeitsintensives Schwerpunktgewicht.²¹⁴ Prinzipiell sollen Fachausschüsse überwiegend ein Spiegelbild der Regierung repräsentieren und jedem Bundesministerium steht im Regelfall ein ständiger Ausschuss gegenüber.²¹⁵ Die Besetzung eines Ausschusses orientiert sich nach dessen Arbeitsaufwand und besteht grundsätzlich aus den Vorsitzenden, deren Stellvertretung sowie einer für den Ausschuss festgelegte Anzahl an ordentlichen Mitgliedern, die ihrerseits wiederum jeweils eine Stellvertretung haben.²¹⁶ Die jeweiligen Mitglieder werden von den Fraktionen angesichts verschiedener Kriterien bestimmt und auf die Ausschüsse aufgeteilt (§ 54 i. V. m. § 57 Abs. 2 GOBT).²¹⁷

Die Anzahl der Sitze innerhalb der jeweiligen Ausschüsse findet unter den Fraktionen proportional anhand des plenaren Stimmenkräfteverhältnisses statt (§ 12 GOBT). Inhaltlich wird innerhalb des Ausschusses zwischen den Fraktionen und deren Untergremien,

²¹¹ Becker, *Strukturen in der Normsetzung*, 2005, S. 126.

²¹² Gröpl, *Staatsrecht I*, 2018, S. 303.

²¹³ Kölbl/Morlok, *ZRP* 2000, 217 (217 ff.).

²¹⁴ Steffani, in: Thaysen, *BT*, 1988, S. 268; vgl. Winkelmann, in: Morlok et al., *Parlamentsrecht*, 2016, S. 755 f.

²¹⁵ Morlok/Michael, *Staatsorganisationsrecht*, 2019, S. 301 f.

²¹⁶ BT, *Funktionen und Aufgaben der ständigen Ausschüsse*, 2020: <https://www.bundestag.de/ausschusse/ausschuesse18/aufgaben-441892>.

²¹⁷ Vgl. Winkelmann, in: Morlok et al., *Parlamentsrecht*, 2016, S. 771.

den zuständigen Sachgebieten des Bundeskabinetts sowie mit einschlägigen Fachexpert/innen differenziert Politik gestaltet.²¹⁸ Der Ausschussvorsitz ist unter parteipolitischer Neutralität offiziell für die Leitung und Organisation der gesamten Ausschusstätigkeiten zuständig (§ 59 GOBT) und wird entweder in einer fraktionsübergreifenden Vereinbarung oder nach Berechnung im Rahmen eines Zugriffsverfahrens aufgeteilt.²¹⁹

Neben den Ausschussvorsitzenden kommt auch den sogenannten Obleuten eine Schlüsselrolle zu. Als Obleute werden Abgeordnete bezeichnet, die von ihrer jeweiligen Fraktion als Hauptansprechpartner/in für die Ausschussarbeit ernannt sind. Bei den Beratungen legen sie den Kurs der Fraktion fest, formulieren gemeinsame Interessen und agieren bei Meinungsverschiedenheiten als Schlichtungsinstanz.²²⁰ In Zusammenarbeit mit Ausschussvorsitzenden legen die Obleute nicht nur die Tagesordnung fest, sondern achten zudem in typischen Gesetzgebungsausschüssen, gemeinsam mit den Berichterstatter/innen der Fraktionen, auf einen makellosen Beratungsablauf.²²¹ Die Berichterstatter/innen sind hierbei verantwortlich für die organisatorische Abhandlung der Tagesordnungspunkte. Überdies stellen sie aufgrund ihrer Fachexpertise und erfahrungsgemäß in ihrer Rolle als Faktionsfachsprecher/in nicht nur fraktionsintern, sondern auch fraktionsübergreifend ein entscheidendes Zwischenglied dar, um zum einen bestimmte Positionen in die Ausschussarbeit einzubringen und zum anderen Ergebnisse bezüglich der Beratungsgegenstände zu kommunizieren.²²²

In sogenannten Berichterstattungsgesprächen findet ein Dialog mit verschiedenen Vertreter/innen der Koalitions- bzw. Oppositionsfaktionen statt, deren Teilnehmerkreis gegebenenfalls auch ressort- bzw. ausschussübergreifend mit Repräsentant/innen aus weiteren Arbeitsgruppen abgehalten werden kann, um zu beraten, inwiefern einvernehmliche Ergebnisse erzielt werden können.²²³ Ein regelmäßiger Meinungsaustausch soll die Konsensfindung in Verfahrensfragen fördern, welche für eine konstruktive Ausschusstätig-

²¹⁸ Ebd., S. 754.

²¹⁹ Ebd., S. 774 f.

²²⁰ BT, *Funktionen und Aufgaben der ständigen Ausschüsse*, 2020: <https://www.bundestag.de/ausschusse/ausschuesse18/aufgaben-441892>.

²²¹ Heynckes, ZParl, 2008, 459 (462, 477).

²²² Winkelmann, in: Morlok et al., Parlamentsrecht, 2016, S. 783.

²²³ Ebd., S. 783 f.

keit unverzichtbar ist und die Beratungsqualität bezüglich materiell-rechtlicher Angelegenheiten steigert.²²⁴

Ausgestattet mit Rede-, Antrags- und Stimmrecht sind bei den Ausschusssitzungen nur die ordentlichen Mitglieder. Die stellvertretenden Mitglieder handeln zwar nicht *ad personam*, die gleichen Rechte werden ihnen aber nur bei Abwesenheit eines ordentlichen Mitgliedes der gleichen Fraktion übertragen. Außerdem werden weiteren Mitgliedern des BT in beratender Form Teilnahmerechte zugesagt.²²⁵ Bei EU-Angelegenheiten können Ausschüsse Mitglieder der drei europäischen Rechtsetzungsorgane zu ihren Beratungen hinzuziehen (vgl. § 93a Abs. 5 S. 1 GOBT).

Die Formulierung in der GOBT, in der die ständigen Ausschüsse als „vorbereitende Beschlussorgane des BT“ benannt werden, verdeutlicht, welche bedeutsame Rolle den Ausschüssen im Rahmen der parlamentarischen Arbeit und Willensbildung zukommt.²²⁶ Darüber hinaus wird generell anerkannt, dass neben den Fraktionen vor allem auch in den Ausschüssen die grundlegende Parlamentsarbeit erfolgt²²⁷ und somit die Entscheidungsfindung für die Plenarsitzungen bereits vorzeitig ausgearbeitet wird.²²⁸ Die Gesetzgebungsausschüsse, wie etwa der Rechtsausschuss, nehmen bei legislativen Aufgaben eine Hauptrolle ein. Aus dem Plenum übermittelte Gesetzentwürfe werden für eine gemeinsame Positionsfindung in den Fraktionen und zuständigen Ausschüssen im Rahmen von Beratungen, Anhörungen und informellen Treffen mit anschließenden Beschlussfassungen erörtert und für eine endgültige Entscheidungsfindung im Plenum debattiert.²²⁹ Fällt ein Gesetzentwurf inhaltlich in den Geschäftsbereich mehrerer Ressorts, wird dieser allen betroffenen Bundesministerien zur Abstimmung zugewiesen. Im Mittelpunkt steht ein zu bestimmender federführender Ausschuss, dem alle Beratungsergebnisse zugeleitet werden, sodass dieser die abschließende Fassung einer Beschlussempfehlung an das Plenum des BT überweist.²³⁰ Gemäß § 55 Abs. 1 S. 1 GOBT können Fachausschüsse wiederum zur Vorbereitung ihrer Arbeit Unterausschüsse einsetzen und mit bestimmten Aufgaben betrauen. Bei der Befassung mit entsprechenden Sachverhalten findet eine Zuarbeit ausschließlich an den untergliederten Fachausschuss und nicht an das Plenum statt.²³¹ Es ist

²²⁴ Heynckes, ZParl, 2008, 459 (462, 477).

²²⁵ Vgl. Winkelmann, in: Morlok et al., Parlamentsrecht, 2016, S. 780.

²²⁶ Gröpl, Staatsrecht I, 2018, S. 273; vgl. bereits BVerfGE 1, 144 (154).

²²⁷ BVerfGE 80, 188 (221).

²²⁸ BVerfGE 44, 308 (319).

²²⁹ Winkelmann, in: Morlok et al., Parlamentsrecht, 2016, S. 754 f.

²³⁰ Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, 2019, S. 373 f.

²³¹ Winkelmann, in: Morlok et al., Parlamentsrecht, 2016, S. 760.

nicht zwingend erforderlich, dass Mitglieder eines Unterausschusses auch dem beauftragenden Fachausschuss angehören und Fraktionen diesbezüglich Ausnahmeregelungen treffen können (§ 55 Abs. 1 S. 2 GOBT). Sofern ein Beratungsgegenstand an mehrere Ausschüsse überwiesen wurde oder in den Aufgabenbereich verschiedener Ausschüsse fällt, können diese einen gemeinsamen Unterausschuss bilden (§ 55 Abs. 4 GOBT). Generell können Ausschusssitzungen also nicht nur gemeinsam mit anderen Ausschüssen oder Gremien auf Bundes- oder Länderebene abgehalten werden, sondern auch im Rahmen einer internationalen Zusammenarbeit mit Mitgliedern des EP, der Kommission und dem EU-Ministerrat (§ 93a Abs. 5 GOBT).²³²

Die gesetzgeberische Detailarbeit und Entscheidungsfindung der Abgeordneten findet prinzipiell nicht in den Fachausschüssen statt, sondern in speziellen fraktionsinternen Arbeitsgruppen, die den Bundestagsausschüssen thematisch spiegelbildlich vorgelagert sind.²³³ An den Tagungen der Regierungsfraktionen nehmen wiederum regelmäßig Sachverständige aus der Ministerialbürokratie teil, um den Standpunkt der Fraktion zu bestimmten Vorhaben zu erörtern.²³⁴ Da auch bei der Besetzung der Ausschüsse dem Demokratieprinzip nachgekommen werden muss, lässt sich bereits erahnen, inwiefern sich die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse auf die Ausschussarbeit auswirken.²³⁵ § 62 Abs. 1 S. 2 GOBT regelt die Verpflichtung der Fachausschüsse zur Beschlussempfehlung zu Beratungsgegenständen, die ihnen in der Regel vom Plenum des BT zugewiesen sind oder mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Erachtet die Ausschussmehrheit eine Vorlage als entscheidungsreif, wird über diese abgestimmt, sodass nach Weiterleitung an das Plenum nur noch eine Entscheidungsfrage mit einfacher Mehrheit in Form von „Ja“ oder „Nein“ abgehalten wird (vgl. § 46 GOBT).²³⁶ Nach dem Selbstbefassungsrecht können Ausschüsse auch selbst die Initiative ergreifen und im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches ohne vorherige Überweisung durch den BT Beratungen durchführen, sich mit Angelegenheiten der EU befassen oder sich bei Bundesministerien nach Gesetzgebungsvorhaben erkundigen (§ 62 Abs. 1 S. 3 GOBT).²³⁷

²³² Ebd., S. 781.

²³³ Vgl. Schüttemeyer, *BT und seine Akteure*, 2007: <http://www.bpb.de/izpb/8389/der-deutsche-bundestag-und-seine-akteure?p=all>.

²³⁴ Pieper, in: Morlok et al., *Parlamentsrecht*, 2016, S. 1228.

²³⁵ Vgl. Schüttemeyer, *BT und seine Akteure*, 2007: <http://www.bpb.de/izpb/8389/der-deutsche-bundestag-und-seine-akteure?p=all>.

²³⁶ Winkelmann, in: Morlok et al., *Parlamentsrecht*, 2016, S. 789, 791.

²³⁷ BT, *Funktionen und Aufgaben der ständigen Ausschüsse*, 2020: <https://www.bundestag.de/ausschusse/ausschuesse18/aufgaben-441892>.

Die zweite Lesung erfolgt mit der Einbringung der Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses über einen Gesetzentwurf und mit der Verteilung der BT-Drs. im Plenum des BT. Auch Berichte der Berichterstatter/innen werden im Hinblick auf Ergebnisse der Ausschussarbeit zur Diskussion herangezogen (vgl. § 81 Abs. 1 S. 2 GOBT, § 65 GOBT und § 66 GOBT). Wird der Entwurf in der vorgelegten Fassung unverändert angenommen, folgt gemäß § 84 S. 1 lit. a GOBT unmittelbar die dritte Lesung. Werden Änderungsanträge gestellt, findet diese grundsätzlich am zweiten Tag nach Verteilung der BT-Drs. mit den beschlossenen Änderungen statt (§ 84 S. 1 lit. b GOBT). Jeder Bundestagsabgeordnete ist berechtigt, Änderungsanträge zu stellen, sodass vor Abstimmung über jeweilige Einzelbestimmungen der Sachverhalt auch nochmals an die Ausschüsse zurückverwiesen werden kann (§ 81 Abs. 1 GOBT, § 82 Abs. 2 und Abs. 3 GOBT). Abstimmungen werden demnach flexibel gestaltet, indem sie sich nur auf einzelne Teile der Gesetzesmaterie beziehen (§ 81 Abs. 4 S. 1 GOBT). Die dritte Beratung endet mit einer Schlussabstimmung der Abgeordneten über den Gesetzentwurf, bei dem der BT nach Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschließt.²³⁸

3) Hauptverfahren im Bundesrat

Gemäß Art. 50 GG wirkt der BR bei Gesetzgebungsprozessen des Bundes sowie bei Angelegenheiten der EU mit. Im nächsten Schritt sind demnach, wie bereits erwähnt, die im BT beschlossenen Bundesgesetze unverzüglich dem BR weiterzuleiten (Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG). In Bezug auf die von der BReg eingebrachten Gesetzentwürfe kommt dem BR somit in der parlamentarischen Abhandlung das Recht zur ersten Stellungnahme zu. Die Evaluierung der Regierungsentwürfe stellt eine elementare Aufgabe des BR dar. Aufgrund einer differenzierten Fachdiskussion zwischen den Exekutivorganen der Länder und des Bundes fließen somit Kenntnisse und Einschätzungen der Länder mit in die Gesetzgebung ein.²³⁹ Die Prüfung des Regierungsentwurfes beläuft sich zunächst auf die Frage, ob der Entwurf Interessen der Länder in besonderer Weise betrifft und das Grundgesetz die Zustimmung durch den BR explizit voraussetzt.²⁴⁰ Einzelbestimmungen im

²³⁸ Gröpl, *Staatsrecht I*, 2018, S. 303.

²³⁹ Vgl. Reuter, *BR und Bundesstaat*, 2009, S. 35.

²⁴⁰ Vgl. Gröpl, *Staatsrecht I*, 2018, S. 306 ff.

Grundgesetz, wie beispielsweise Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG zur Übertragung von Hoheitsrechten an die EU weisen darauf hin, bei welchen Gesetzen es eines Zustimmungserfordernisses durch den BR bedarf. Art. 23 Abs. 4 bis 7 GG präzisieren die Mitwirkungsbefugnisse des BR, die jedoch nicht als abschließend anzusehen sind.²⁴¹ Eine Zustimmungsbedürftigkeit des BR ist auch notwendig, falls ein Entwurf Änderungen zu Kernelementen des originären Gesetzes beinhaltet, die wiederum ein Zustimmungserfordernis implizieren.²⁴²

Als Herzstück der parlamentarischen Arbeit gelten auch hier die Fachausschüsse des BR, in welche jeweils ein Mitglied eines jeden Bundeslandes entsendet wird und dort über eine Stimme verfügt.²⁴³ Vor der Beschlussfassung im BR bedarf es gemäß § 39 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundesrates (GOBR) der Vorbereitung in einem der ständigen Ausschüsse, wobei ohne die Autonomie des BR zu berühren, keine konkreten Vorschriften für die Anordnung oder Verfahrensabläufe vorherrschen.²⁴⁴ Eine dem Amtsbereich der jeweiligen Bundesministerien ebenmäßige Aufgabenverteilung bewirkt eine Sachverständnisgegenüberstellung zwischen BReg und BR bzw. zwischen den Ländern. Prinzipiell besteht für Ausschussmitglieder der Regierungsfraktionen auf Länderebene die Möglichkeit, sich durch sachverständige Ministerialbeamten oder Ministerialbeschäftigte vertreten zu lassen (Art. 52 Abs. 4 GG), um einen profunden Austausch untereinander zu gewährleisten.²⁴⁵ Für einen ständigen Austausch zwischen Bundes- und Länderexekutive ist das Bundeskabinett zum einen berechtigt und zum anderen auf Ersuchen des BR verpflichtet, sowohl an Ausschuss- als auch an Plenarsitzungen teilzunehmen (Art. 53 GG). Auch Beauftragte der Bundesministerien können entsprechend ihrer Expertise den jeweiligen Sitzungen beiwohnen (Art. 52 Abs. 4 GG). Hervorzuheben ist in der Praxis die Bedeutsamkeit der Regierungsbeauftragten. Verfassungsrechtlich lassen sich weder für das Bestellungsverfahren noch hinsichtlich der personellen oder fachlichen Qualifikationen Vorschriften finden. Darüber hinaus ermöglicht Art. 52 Abs. 4 GG auch

²⁴¹ Mayer, *Europafunktion der nationalen Parlamente*, 2012, S. 221.

²⁴² BVerfGE 37, 363 (382).

²⁴³ Vgl. Reuter, *BR und Bundesstaat*, 2009, S. 25.

²⁴⁴ Reuter, *Praxishandbuch BR*, 2007, S. 255.

²⁴⁵ BR, *Ausschüsse des BR*, 2019: <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/ausschuesse/ausschuesse-node.html>.

den Ländern, regierungsunabhängige Beauftragte in die jeweiligen Ausschüsse zu entsenden.²⁴⁶ In § 40 Abs. 1 GOBR ist nochmals explizit niedergelegt, dass Beauftragte der Länderregierungen, die nicht Mitglieder des Ausschusses sind sowie Beauftragte der BReg den Ausschüssen ohne Stimmrecht beitreten dürfen. Als Vorteil kann hierbei die gegenseitige Kontrolle der Bundes- und Länderministerialbürokratie gesehen werden. Ministerialvertreter/innen agieren der jeweiligen Ressortspitze gegenüber weisungsgebunden. Dabei besteht die Gefahr, dass reine Beamtenbesetzungen – wie sie überwiegend in ihrem „exekutivischen“ Gepräge stattfinden – Themen ausschließlich auf administrativ-bürokratische Weise abhandeln.²⁴⁷

Ähnlich zur Tätigkeit im BT sind der Ausschussarbeit des BR bereits Abstimmungen zu politischen Standpunkten zwischen Landesministerien vorgeschanzt, sodass den Länderkabinetten im Nachgang zu den Plenarsitzungen vom federführenden Ausschuss formell ein Empfehlungsbericht vorgelegt werden kann. Diesen sind wiederum explizite Beamtengremien vorgelagert, um sicherzustellen, dass innerhalb der Kabinette die Diskussion auf die essenziellsten und streitigen Themen reduziert wird. Vorbesprechungen und Absprachen finden im Hinblick auf die Kabinetsberatungen gegebenenfalls kurz vor den angesetzten Plenarsitzungen erneut unter anderem zwischen Referent/innen des BR der Landesvertretungen, leitenden Sekretariatsbeamten des BR, dem Ständigen Beirat sowie generell unter mandatstragenden Mitgliedern des BR statt.²⁴⁸ Im Anschluss an die Ausschussarbeit kommt der zur Abstimmung gestellte Gesetzentwurf zustande, wenn der BR gemäß Art. 78 Var. 1 GG zustimmt. Setzt ein Gesetzesvorhaben nicht die Zustimmung des BR voraus, kann der BR mit mindestens der Mehrheit (bzw. zwei Dritteln) seiner Stimmen Einspruch einlegen, der jedoch durch mehrheitlichen Beschluss der Mitglieder des BT überstimmt werden kann (vgl. Art. 77 Abs. 3 und 4 GG).

4) Abschlussverfahren

Ein nach § 78 GG zustande gekommenes Gesetz bedarf schließlich noch eines formellen Abschlusses. Bevor der Bundespräsident ein Gesetz per Unterzeichnung ausfertigt und

²⁴⁶ Reuter, *Praxishandbuch BR*, 2007, S. 256.

²⁴⁷ Ebd., S. 257, 590.

²⁴⁸ Reuter, *BR und Bundesstaat*, 2009, S. 30f.

dieses im Bundesgesetzblatt (BGBl.) verkündigt wird (Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG), muss es gemäß Art. 58 S. 1 GG entweder durch die/den Bundeskanzler/in oder zuständige Bundesminister/innen gegengezeichnet werden. Dem Bundespräsidenten wird nach herrschender Meinung ein formelles Prüfungsrecht sowie im materiellen Sinne ein eingeschränktes Prüfrecht zugesprochen.²⁴⁹ Inwiefern das materielle Prüfungsrecht auch Verstöße gegen Unionsrecht einschließt, ist weiterhin strittig. Vertreter/innen eines Prüfungsrechts argumentieren mit der zu Folge leistenden Unionstreue aus Art. 4 Abs. 3 EUV.²⁵⁰ Als Gegenargument dient der Wortlaut des Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG, der lediglich verfassungsrechtliche Anwendung findet und somit aufgrund der Normenhierarchie eine Beschränkung rechtfertigt.²⁵¹ Letztendlich tritt ein Gesetz nach Vorgaben des Art. 82 Abs. 2 GG in Kraft.

5) Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union

Europarechtliche Angelegenheiten betreffend stellte die Grundgesetzänderung von 1992 bezüglich Art. 23 GG sowie Art. 45 GG bereits eine richtungsweisende Neuerung dar, wodurch dem BT und BR Mitwirkungsrechte bei der Willensbildung zugesprochen wurden.²⁵² So sieht Art. 23 Abs. 1 GG eine deutsche Mitwirkung an der Entwicklung einer vereinten EU nach dem Grundsatz demokratischer, rechtsstaatlicher, föderativer und subsidiärer Prinzipien vor. Diese Übertragung von Hoheitsrechten (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG) durch den Bund mit Zustimmung des BR ist hierbei nicht als schlichter Kompetenztransfer auf supranationale Ebene zu verstehen, sondern etabliert neue Kompetenzgrundlagen zwischen den mitgliedstaatlichen Ebenen, die mit den vorherigen Organisationsstrukturen nicht vergleichbar sind.²⁵³

Im Hinblick auf die Mitwirkung des BT und des BR stellt Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG die Grundnorm dar, während Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG eine umfassende und frühestmögliche Informationspflicht des Bundeskabinetts gegenüber dem BT und BR über EU-Angelegenheiten enthält. Die Integrationskompetenz des Bundes bei EU-Angelegenheiten bleibt prinzipiell unangetastet (vgl. Art. 24 Abs. 1 GG, Art. 45 GG).²⁵⁴ Art. 23 Abs. 2 bis 7 GG regeln allerdings hierzu die innerstaatlichen Vorgehensweisen, die eine Beteiligung des

²⁴⁹ Detterbeck, *Öffentliches Recht*, 2018, S. 89 ff.

²⁵⁰ Gröpl, *Staatsrecht I*, 2018, S. 313 f.

²⁵¹ Bauer, in: Dreier, *Art. 82 GG*, 2015, S. 2141.

²⁵² Mayer, *Europafunktion der nationalen Parlamente*, 2012, S. 220 f.

²⁵³ Mayer, in: Morlok et al., *Parlamentsrecht*, 2016, S. 1356.

²⁵⁴ Vgl. u.a. zum BR als Verfassungsorgan *BVerfGE* 8, 104 (120); *BVerfGE* 106, 310 (320).

BT und BR festlegen. Bei europäischen Rechtsetzungsakten muss die BReg gemäß Art. 23 Abs. 3 GG dem BT Gesetzesvorhaben zu europäischen Angelegenheiten grundsätzlich zuleiten. Der BT hat dann die Möglichkeit, hierzu eine Stellungnahme – sogenannte plenarersetzenende Beschlüsse – abzugeben, mit der sich die BReg auseinandersetzen muss und bei einer Nichtberücksichtigung dem BT eine Rechtfertigung schuldet.²⁵⁵ Entsprechend sind bei Umsetzungsgesetzen, die Rechtsetzungsakte der EU umfassen – gegebenenfalls unter Einberufung einer Europakammer (Art. 52 Abs. 3a GG) –, Stellungnahmen des BR von der BReg bei der Entscheidungsfindung mit einzubeziehen.²⁵⁶ Grundsätzlich ist erkennbar, dass europäische Integrationsprozesse in ihrer hybriden Funktion nun zwischen klassischer Innen- und Außenpolitik einen neuen Politikbereich einer sogenannten europäischen Innenpolitik bilden.²⁵⁷

Gemäß Art. 45 GG bestellt der BT den verfassungsrechtlich verpflichtenden Ausschuss für die Angelegenheiten der EU (EU-Ausschuss). Er kann den EU-Ausschuss somit ermächtigen, die nach Art. 23 GG bestimmten Mitwirkungsrechte des BT in EU-Angelegenheiten gegenüber dem Bundeskabinett wahrzunehmen. Der EU-Ausschuss dient im Verfahrensablauf als Koordinierungsorgan und hat mit seiner ressortübergreifenden Aufgabe zugleich eine Querschnitts- und Integrationsfunktion, die sich unter anderem auch auf EU-Rechtsetzungsvorhaben erstreckt.²⁵⁸ Im Mittelpunkt steht hierbei die *ex ante* Kontrolle von EU-Rechtsetzungsvorlagen, bei der sich der EU-Ausschuss beispielsweise mit dem Fortschritt der Sitzungen im EU-Ministerrat befasst. Prinzipiell finden hierzu jeweils vor und nach den Beratungen Anhörungen mit Beamten aus den zuständigen Bundesministerien statt, denen gegebenenfalls auch regierende Bundesminister/innen bewohnen. Ferner ist der EU-Ausschuss nach der Mitteilung eines jeweiligen federführenden Ressorts über eine EU-Richtlinienumsetzung mit deren Überprüfung beauftragt.²⁵⁹ Beratungen des EU-Ausschusses sind in der Regel der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene zeitlich vorgelagert. Sie beruhen auf verschiedenen Informationsquellen, die über den Verhandlungsstand oder die Ergebnisse verschiedener Sitzungen berichten

²⁵⁵ Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, 2019, S. 384.

²⁵⁶ Reuter, BR und Bundesstaat, 2009, S. 44.

²⁵⁷ Wollenschläger, in: Dreier, Art. 23 GG, 2015, S. 512.

²⁵⁸ Sensburg, in: Morlok et al., Parlamentsrecht, 2016, S. 1460.

²⁵⁹ Mellein, in: Schwarze/Müller-Graff, FIDE-Kongress, 2011, S. 29.

und Aufschluss darüber geben, ob weitere Unterrichtungen seitens des Bundeskabinetts bzw. die Übermittlung einer Beschlussempfehlung als notwendig erachtet werden.²⁶⁰ Der EU-Ausschuss verfügt über drei weitere nennenswerte Sonderbefugnisse. Erstens ist er mittels Stellungnahmen i. S. d. Art. 23 Abs. 3 GG zu plenarersetzenden Beschlüssen ermächtigt. Zweitens ist der EU-Ausschuss befugt, Änderungsanträge zu konkreten Beschlussempfehlungen von federführenden Fachausschüsse im Plenum des BT einzubringen. Ein drittes Merkmal betrifft die Zusammensetzung, die sich sowohl aus Mitgliedern des BT als auch aus deutschen Vertreter/innen aus dem EP ergibt.²⁶¹

Weitere gesetzliche Verankerungen legt das „Gesetz über die Zusammenarbeit von BReg und BT in Angelegenheiten der EU“ (EUZBBG) fest.²⁶² Die Mitwirkungsrechte der Länder – vertreten durch den BR – sind wiederum durch das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU“ (EUZBLG) geregelt.²⁶³ Hinsichtlich dieser Gesetze hielt das BVerfG in seinem Lissabon-Urteil das auf parlamentarische Mitwirkungsrechte abzielende Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des BT und des BR in Angelegenheiten der EU (*Ausweitungsgesetz II*) für verfassungswidrig.²⁶⁴ Als Begründung führte es unzureichende Beteiligungsrechte – unter anderem bei europäischen Rechtsetzungsverfahren – an, die nicht den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 GG genügten.²⁶⁵ Um den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Beteiligungsrechten von BT und BR zu entsprechen, sodass diese ihrer Integrationsverantwortung nachkommen können, führte das BVerfG eine Reihe von Fallgruppen dynamischer Vertragsentwicklungen auf.²⁶⁶ Im Bereich strafrechtlicher Angelegenheiten sind sogenannte *dynamische Blankettermächtigungen* nach Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV oder das Auslösen des „Notbremse-Mechanismus“ nach Art. 83 Abs. 3 AEUV zu nennen.²⁶⁷ Im Zuge dessen stimmten BT und BR einer neuen Begleitgesetzgebung zur Umsetzung des

²⁶⁰ Baddenhausen, in: Morlok et al., *Parlamentsrecht*, 2016, S. 868.

²⁶¹ Sensburg, in: Morlok et al., *Parlamentsrecht*, 2016, S. 1461.

²⁶² Vereinbarung zwischen dem BT und der BReg über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der EU in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von BReg und BT in Angelegenheiten der EU, BGBl. I v. 28.9.2006, S. 2177 (zuletzt geändert durch Gesetz v. 04.07.2013, BGBl. I v. 12.7.2013, S. 2170 ff.)

²⁶³ Zuletzt geändert durch Gesetz v. 22.9.2009, BGBl. I v. 24.9.2009, S. 3031 ff.

²⁶⁴ BVerfGE 123, 267 (267 ff.).

²⁶⁵ Ebd., 267 (418).

²⁶⁶ Ebd., 267 (434 ff.).

²⁶⁷ Vgl. hierzu Mellein, in: Schwarze/Müller-Graff, *FIDE-Kongress*, 2011, S. 24.

Ausweiterungsgesetzes III am 22. September 2009 zu, welche zudem ein sogenanntes Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) internalisierte. Das EUZBBG sowie das EUZBLG wurden dementsprechend modifiziert.²⁶⁸ Das IntVG setzt die vom BVerfG erhobenen Regelungsvorbehalte nicht nur grundlegend um, sondern es führt auch zu einer immensen Stärkung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte hinsichtlich EU-Angelegenheiten. Bei Klauseln zu Kompetenzerweiterungen bedarf es für eine Zustimmung bzw. Enthaltung durch deutsche Vertreter/innen zu einem Vorschlag im Europäischen Rat oder EU-Ministerrat im Rahmen einer *dynamischen Blankettermächtigung* ein hierzu verabschiedetes Gesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 GG (§ 7 Abs. 1 Alt. 1 IntVG).²⁶⁹ Hierunter fallen im Hinblick auf Strafrechtsharmonisierungen Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Kriminalität (Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV).²⁷⁰ Darüber hinaus ist es den Mitgliedstaaten im Bereich der Strafrechtspflege (Art. 82 Abs. 3 AEUV sowie Art. 83 Abs. 3 AEUV) möglich, mittels eines „Notbremse-Mechanismus“ per Veto ein Gesetzgebungs-vorhaben auszusetzen. Der BT ist zugleich durch Beschluss ermächtigt, die deutschen Vertreter/innen im EU-Ministerrat anzuleiten, den Europäischen Rat mit der Thematik zu betrauen (§ 9 Abs. 1 IntVG).²⁷¹ Dementgegen steht die Sprachfassung des Art. 82 Abs. 3 S. 1 AEUV und Art. 83 Abs. 3 S. 1 AEUV. Folglich kann der „Notbremse-Mechanismus“ ausschließlich von einem Mitglied des EU-Ministerrates bewirkt werden, wenn dieser der Auffassung ist, dass ein Richtlinienentwurf elementare Aspekte eines nationalen Strafrechtssystems berührt.²⁷² Letztlich ist festzuhalten, dass das IntVG erstmals Mitwirkungsrechte für beide Verfassungsorgane vereint. BT und BR spielen als Akteure schließlich eine wesentliche Rolle im parlamentarischen Mehrebenensystem der EU.²⁷³ Im Umkehrschluss bedeutet der Zugewinn an Rechten auch mehr Verantwortungsbewusstsein.²⁷⁴ Um die Handlungsfähigkeit der BReg nicht zu beschränken, ist bei Stellungnahmen des Parlaments eine Abwägung zwischen nationaler Kontrolle und Gewährleistung der Handlungsfreiheit auf europäischer Ebene unentbehrlich.²⁷⁵

Eine weitere Verbindungsstelle zum Europäischen Parlament (EP) lässt sich über § 93b Abs. 8 GOBT herstellen. Alle deutschen Mitglieder des EP erhalten grundsätzlich Zutritt

²⁶⁸ Vgl. Mayer, *Europafunktion der nationalen Parlamente*, 2012, S. 282.

²⁶⁹ Ebd., S. 284 f.

²⁷⁰ Niedobitek, in: Abels/Eppler, *Mehrebenenparlamentarismus*, 2011, S. 166 f.

²⁷¹ Mellein, in: Schwarze/Müller-Graff, *FIDE-Kongress*, 2011, S. 27.

²⁷² Niedobitek, in: Abels/Eppler, *Mehrebenenparlamentarismus*, 2011, S. 174.

²⁷³ Müller, in: Abels/Eppler, *Mehrebenenparlamentarismus*, 2011, S. 206.

²⁷⁴ Baddenhausen, in: Morlok et al., *Parlamentsrecht*, 2016, S. 868.

²⁷⁵ BT-Plenarprotokoll 17/232, S. 29069 ff.

zu den Sitzungen des EU-Ausschusses. Mitwirkungsberechtigte Teilnehmer/innen sind deutsche Mitglieder, die als Vertreter/innen fungieren (§ 93b Abs. 8 S. 1 GOBT). Diese sind zwar nicht stimmberechtigt, haben aber die Befugnis Auskünfte zu erteilen, Stellungnahmen abzugeben sowie Beratungen zu Verhandlungsgegenständen anzustoßen (§ 93b Abs. 8 S. 3 GOBT). Der EU-Ausschuss kann demgemäß durch die personellen Vernetzungen auf eine regierungsunabhängige Informationsquelle im Rahmen eines über Parteien- und Fraktionsebene hinausgehenden Dialogs und Ideenaustausches zurückgreifen.²⁷⁶ Mitglieder des EU-Ausschusses können zudem auch weiteres ordentliches Mitglied in einem anderen Fachausschuss sein. Diese Doppelmitgliedschaft wird im Hinblick auf manche Fachausschüsse, wie beispielsweise dem Rechtsausschuss, als sehr förderlich gesehen, da eine thematische Vernetzung und Kooperation möglich sind.²⁷⁷ Die Berichterstatter/innen dienen als Bindeglied zwischen den jeweiligen Fachausschüssen und werden im EU-Ausschuss nach Themen und Ländern eingeteilt, zu denen sie dann in Berichterstattungsgesprächen wiederum ressort- und ausschussübergreifend, bzw. mit Abgeordneten oder Vertreter/innen aus anderen europäischen Institutionen und Mitgliedstaaten, Stellung beziehen können.²⁷⁸ Generell sind alle Fachausschüsse berechtigt, Mitglieder des EP, der Kommission oder deren Beauftragten bei ihren Tagungen zurate zu ziehen (§ 93a Abs. 5 S. 1 GOBT). Außerdem besteht die Gelegenheit, Unionsdokumente zusammen mit Ausschüssen des EP zu beraten, sofern diese in den gleichen Zuständigkeitsbereich fallen (§ 93a Abs. 5 S. 2 GOBT). Umgekehrt können bei gleicher Zuständigkeit die nationalen Ausschüsse zur Vorbereitung von Entscheidungen über Unionsdokumente Delegationen zu Ausschüssen des EP entsenden (§ 93a Abs. 6 GOBT). Gemäß § 93b Abs. 1 GOBT obliegt dem EU-Ausschuss i. S. d. 45 GG i. V. m. § 93 Abs. 1 GOBT die Behandlung von Unionsdokumenten. In Abstimmung mit den anderen Ausschüssen legen EU-Ausschussvorsitzende dem Bundespräsidenten einen Überweisungsvorschlag für eingegangene sowie für die von den Ausschüssen zum Verhandlungsgegenstand erklärten Unionsdokumente vor (§ 93 Abs. 5 S. 1 GOBT). Der Bundestagspräsident überweist die Unionsvorlagen sodann im Benehmen mit den Fraktionen an die jeweiligen federführenden oder mitberatenden Ausschüsse (§ 93 Abs. 5 S. 2 GOBT). Zudem beinhaltet § 93 Abs. 4 GOBT ein allgemeines Mitwirkungsrecht der Fachausschüsse bei europäischen Angelegenheiten, da sie in Kooperation mit dem EU-Ausschuss bereits ohne

²⁷⁶ Mellein, in: Schwarze/Müller-Graff, FIDE-Kongress, 2011, S. 18.

²⁷⁷ Baddenhausen, in: Morlok et al., Parlamentsrecht, 2016, S. 863.

²⁷⁸ Ebd., S. 881.

förmliche Überweisung Unionsdokumente zum Verhandlungsgegenstand erklären können. Die Ausschüsse sind somit berechtigt, dem Plenum Beschlussempfehlungen zukommen zu lassen. Sekundärrechtliche EU-Vorlagen werden erfahrungsgemäß federführend vom zuständigen Fachausschuss sowie je – nach integrationspolitischer Relevanz – vom EU-Ausschuss mitberatend bearbeitet. Im Rahmen der mitberatenden Tätigkeit hat der EU-Ausschuss die Möglichkeit, Änderungsanträge zur Beschlussempfehlung des federführenden Fachausschusses vorzubringen (§ 93b Abs. 7 GOBT). Die Inanspruchnahme dieses Rechts weist in der Praxis jedoch wenig Relevanz auf, da europapolitische Gesichtspunkte grundsätzlich in einem, den Ausschussberatungen vorgestellten, fachlichen Gedankenaustausch zu entsprechenden Vorlagen hinzugefügt werden.²⁷⁹ Zeitweise finden auch gemeinsame Ausschussberatungen des EU-Ausschusses mit einem weiteren Fachausschuss statt. Der Rechtsausschuss hat beispielsweise explizit für europarechtliche Angelegenheiten einen Unterausschuss zur Vorberatung über die ihm zugeleiteten Vorlagen betraut.²⁸⁰

Der im BR angesiedelte Ausschuss für Fragen der EU befasst sich federführend und basierend auf den Empfehlungen der Fachausschüsse mit den für die Länder wesentlichen europa- und integrationspolitischen EU-Vorlagen. Zu den Hauptaufgaben zählt – auf Grundlage der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzipien – auch die Überprüfung, ob die Mitwirkungsrechte des BR bzw. dessen Stellungnahmen von der BReg mit einbezogen wurden.²⁸¹ Ein Unterschied zum BT und der federführenden Verfahrensweise besteht darin, dass im BR grundsätzlich alle Empfehlungsschreiben der beratenden Ausschüsse gleichrangig bewertet werden und sich das Plenum mit allen Stellungnahmen beschäftigen muss.²⁸² Vollständigkeitshalber sei darauf hingewiesen, dass ein weiterer institutionalisierter interparlamentarischer Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen BR, BT und EP unter anderem auch über die Konferenz der Europaausschüsse (COSAC), die Konferenz der Parlamentspräsident/innen oder das Verbindungshaus des BT in Brüssel stattfindet.²⁸³

²⁷⁹ Ebd., S. 878.

²⁸⁰ Mellein, in: Schwarze/Müller-Graff, FIDE-Kongress, 2011, S. 18.

²⁸¹ BR, Ausschuss für Fragen der EU, 2020: <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/ausschuesse/eu/eu-node.html>.

²⁸² Reuter, Praxishandbuch BR, 2007, S. 590.

²⁸³ Mellein, in: Schwarze/Müller-Graff, FIDE-Kongress, 2011, S. 18.

II) Harmonisierungskompetenzen im Rahmen der europäischen Strafgesetzgebungsentwicklung

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die EU einer fundamentalen Novellierung unterzogen.²⁸⁴ Davon betroffen sind aufgrund einer zunehmenden Verlagerung von Zuständigkeitsbereichen auf europäische Ebene unter anderem auch Kompetenzen des Strafrechts. Diese schienen so weitreichend, dass mehrere Verfassungsbeschwerden erhoben wurden. Ein Urteil vom BVerfG wurde auch aus Sicht eines *europäischen Strafrechts* als richtungsweisende Maxime vor Ratifizierung des Vertrags abgewartet.²⁸⁵ Die Beschwerdeführer rügten vor dem BVerfG, dass der Vertrag von Lissabon die Souveränität der Bundesrepublik untermaure sowie auf einer defizitären demokratischen Legitimität der EU fußt.²⁸⁶ Das BVerfG folgte dieser Auffassung in seiner Urteilsbegründung nicht und nimmt keine bundesstaatsanaloge Ausgestaltung der EU an.²⁸⁷ Angesichts eines weiterhin geltenden Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung sowie des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, sind nach einzelnen Nachbesserungen ausreichend materiell-rechtliche Schutzmechanismen vorhanden, die einem Souveränitätsverlust entgegenwirken.²⁸⁸ Von Bedeutung für ein *europäisches Strafrecht* ist die Haltung zur Regelung zentraler Lebensbereiche, welche als Kernelemente nationaler Entscheidungsgewalt vor allem die Strafrechtspflege umfassen. Hierzu betonte das Karlsruher Gericht wiederholt, dass auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon dem deutschen Parlament eine Letztentscheidungsbefugnis zusteht.²⁸⁹ Das *strafrechtsspezifische Schonungsgebot* wird somit primärrechtlich unter der Prämissen anerkannt, dass strafrechtliche Harmonisierungsprozesse gemäß Art. 67 Abs. 1 AEUV Besonderheiten nationaler Strafrechtssysteme und Strafrechtstraditionen nicht untergraben dürfen und hierauf Rücksicht nehmen müssen.²⁹⁰ Das *strafrechtsspezifische Schonungsgebot* findet nur bei übermäßig-

²⁸⁴ Vgl. Haratsch et al., *Europarecht*, 2018, S. 14 f.

²⁸⁵ Zimmermann, JURA 2009, 844 (844).

²⁸⁶ BVerfGE 123, 267 (267 ff.).

²⁸⁷ Ebd., 267 (370 f.).

²⁸⁸ Ebd., 267 (381 ff.).

²⁸⁹ Zimmermann, JURA 2009, 844 (849); BVerfGE 89, 155 (207).

²⁹⁰ Satzger, *Europäisierung des Strafrechts*, 2001, S. 166 ff.; Wanitschek, *Grundrechtecharta der EU* 2016, S. 79.

gen Eingriffen in nationale Strafrechtsordnungen Anwendung. Diesbezüglich starke europarechtliche Einwirkungen müssen hingenommen werden, wenn sich Vorhaben auf die Funktionsfähigkeit der EU beziehen oder keinen nationalen identitätsstiftenden Charakter aufweisen.²⁹¹ In Zusammenhang mit der Auffassung, dass Gesetzgebungszuständigkeiten elementarer Lebensbereiche nicht überwiegend auf Unionsebene angesiedelt sein dürfen, müssen strafrechtliche Harmonisierungskompetenzen stets restriktiv ausgelegt werden und bedürfen einer gesonderten Rechtfertigung.²⁹² Generell müssen den Mitgliedstaaten substantielle Ausgestaltungsspielräume bei kriminalstrafrechtlichen Harmonisierungsmaßnahmen garantiert werden. Inwiefern diese als substantiell anzusehen sind und demzufolge strafrechtliche EU-Rahmenvorschriften erteilt werden dürfen, richtet sich nach der Konnexität des jeweiligen Einzelfalls.²⁹³ Es ist anzunehmen, dass die Möglichkeit für die EU zur Ausformulierung vollständiger Strafvorschriften bereits aus Sicht der Zielverbindlichkeiten von entsprechenden EU-Rechtsakten unzulässig ist. Nichtsdestotrotz lassen sich längst Anhaltspunkte einer sogenannten derartigen „Totalharmonisierung“ finden.²⁹⁴ Kernpunkte des Vertrags von Lissabon stellen primärrechtliche Neuerungen dar, die eine verstärkte demokratische Legitimation bei europäischen Strafrechtsetzungsverfahren zum Ziel haben. Art. 82 Abs. 3 AEUV und Art. 83 Abs. 3 AEUV erlauben es Mitgliedstaaten im Rahmen ihres Vetorechts auch, eine „Notbremse“ im strafrechtlichen Bereich zu ziehen und Rechtsetzungsverfahren auszusetzen.²⁹⁵ Darüber hinaus sollen nach Art. 12 EUV nationale Parlamente der Mitgliedstaaten durch eine aktive Partizipation zu einer guten Arbeitsweise der EU beitragen und bei der Entstehung von Rechtsakten mitverantwortlich in europäische Entscheidungsprozesse eingebunden werden.²⁹⁶ Im Rahmen einer weiter voranschreitenden Strafrechtsgenese, innerhalb eines ausdifferenzierten und komplexen europäischen Mehrebenensystems, soll im Folgenden für ein holistisches Verständnis von Politikfindung und Politikimplementierung näher auf die institutionellen Grundstrukturen europäischer Legislativ- und Exekutivorgane eingegangen werden.

²⁹¹ Satzger, *Europäisierung des Strafrechts*, 2001, S. 170f.

²⁹² BVerfGE 123, 267 (364f., 410).

²⁹³ Vgl. Zimmermann, JURA 2009, 844 (850) bzgl. Art. 83 Abs. 1 UA 1 AEUV.

²⁹⁴ Zimmermann, JURA 2009, 844 (850); Dannecker, JURA 2006, 95 (98).

²⁹⁵ Mansdörfer, HRRS 2010, 11 (19).

²⁹⁶ Heger, ZIS 2009, 406 (409).

1) Institutionelle Architektur der Europäischen Union

Die institutionelle Grundordnung der EU ist geprägt durch den einmaligen dichotomen Charakter aus supranationalen und intergouvernementalen Organen. Sieben europäische Organe bilden das maßgebliche Fundament bei legislativen, exekutiven oder judikativen Entscheidungsvorgängen und repräsentieren im Rahmen europäischer Politikfindung Kohärenz, Effizienz und Kontinuität (vgl. Art. 13 Abs. 1 EUV). Die Kommission, der EU-Ministerrat und des EP verfügen im Hinblick auf ihre verschiedenartigen Aufgaben über ein unmittelbares Mitspracherecht bei Gesetzgebungsprozessen.²⁹⁷ Der Europäische Rat nimmt eine Sonderrolle ein, indem er als übergeordnete Institution als Entscheidungsinstanz der EU fungiert und politische Zielvorstellungen formuliert.²⁹⁸ Ein Spezifikum weist die EU dahingehend auf, dass sie weder über eine Regierung noch über eine zentrale Institution verfügt. Zudem fehlt es an einer klassischen Gewaltenteilung, wie sie in nationalen politischen Systemen zwischen Organen vorherrscht. Diese Tatsache führt zu einer verstärkten Segmentierung politischen Einflusses zwischen den unterschiedlichen Organen.²⁹⁹ Wie bereits ausgeführt, sind im politischen System auf Bundesebene innerhalb der EU mit dem EP und dem EU-Ministerrat ebenfalls zwei Organe für Legislativentscheidungen zuständig (Art. 16 Abs. 1 EUV).

Inwiefern das Verhältnis zwischen Unionsrecht und allgemeinem Völkerrecht als monistisches oder dualistisches System klassifiziert werden kann, sei an dieser Stelle dahingestellt.³⁰⁰ Die Grundstruktur europäischer Institutionen kann dennoch als dualistisches System erfasst werden. Auf supranationaler Ebene steht diesbezüglich die Vertiefung von Integrationsprozessen im Vordergrund, während auf intergouvernementaler Ebene die Anliegen und Interessenlagen der Mitgliedstaaten thematisiert werden.³⁰¹ Um das Zusammenspiel innerhalb eines supranationalen kohärenten Politikzyklus nachvollziehen zu können, ist es hilfreich, zunächst die Kompetenzausstattungen und Organisationsstrukturen einzelner Organe separat zu beleuchten. Im Kontext deren Einflusssphären und Handlungsmöglichkeiten werden dann anschließend gesetzgeberische und politische Prozesse

²⁹⁷ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 87f.

²⁹⁸ Vgl. Pollak/Slominski, *Politische System der EU*, 2012, S. 81.

²⁹⁹ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 88.

³⁰⁰ Vgl. hierzu Gragl, in: Benedek et al., *Bestand und Wandel des Völkerrechts*, 2014, S. 229ff.

³⁰¹ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 88.

in einem europäischen Gesamtkonstrukt behandelt. Im Vordergrund stehen dabei die drei Rechtsetzungsorgane Kommission, EP und EU-Ministerrat.

1a) Europäische Kommission

Bei der Bezeichnung „Europäische Kommission“ – als Organ in Art. 17 EUV sowie in Art. 244 ff. AEUV verankert – ist zunächst zwischen einem umfassenden administrativen Verwaltungsapparat und dem politischen Kollegium der Kommissar/innen zu differenzieren.³⁰² Letzteres besteht – einschließlich der/des Kommissionspräsidenten/in und der/dem Hohen Vertreter/in der EU für Außen- und Sicherheitspolitik – aus jeweils einer/einem Kommissar/in pro Mitgliedstaat.³⁰³ Der Europäische Rat schlägt dem EP eine/n Kandidaten/in für das Präsidentenamt der Kommission mit qualifizierter Mehrheit vor und das EP entscheidet über den Vorschlag der jeweiligen Personalie mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Art. 17 Abs. 7 EUV). Danach obliegt es dem EU-Ministerrat, in Zusammenarbeit mit der/dem designierten Präsidenten/in, die übrigen Kommissionsposten zu benennen (Art. 17 Abs. 7 UA 1 EUV). Den einzelnen Mitgliedstaaten wird zwar eine zentrale Rolle hinsichtlich der Ernennung der Kommissionsposten zuteil, hingegen hat die/der Präsident/in die Entscheidungsmacht über die jeweilige Ressortaufteilung, nachdem das EP dem Gesamtkollegium seine Zustimmung erteilt hat.³⁰⁴ Die Zuständigkeit ist dahingehend von politischer Bedeutsamkeit, da große Mitgliedstaaten meist politisch prestigeträchtige Ressorts für die Entsendung ihrer Kommissar/innen einfordern.³⁰⁵

Art. 17 Abs. 3 UA 1 EUV beinhaltet die unabhängige Arbeitsweise der Kommission und schreibt vor, dass Mitglieder „Weisungen von einer Regierung, einem Organ, einer Einrichtung oder jeder anderen Stelle weder einholen noch entgegennehmen“ dürfen. In der Praxis fungieren die einzelnen Kommissar/innen durchaus als supranationales Bindeglied und achten darauf, nationale Interessen in ihre Kommissionsarbeit mit einzubeziehen.³⁰⁶ Erkennbar ist, dass in der Besetzung der Kommissionsposten zunehmend ein Wechsel

³⁰² Pollak/Slominski, *Politisches System der EU*, 2012, S. 89.

³⁰³ ABl. EU 2013, Nr. L 165/98.

³⁰⁴ Tömmel, *Politisches System der EU*, 2014, S. 90.

³⁰⁵ Hofmann, in: Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 183.

³⁰⁶ Pollak/Slominski, *Politisches System der EU*, 2012, S. 90.

von hohen Beamten nationaler Verwaltungen hin zu vormals hochrangigen gewählten Politiker/innen stattfindet.³⁰⁷ In der Funktion als Exekutive ist das Kollegialorgan maßgeblich an allen Phasen des europäischen Politikzyklus beteiligt. Dies beginnt bereits mit dem Initiativmonopol (Art. 17 Abs. 2 EUV), welches sich über die Mehrheit aller Politikbereiche erstreckt und Gesetzesvorhaben formal auf Vorschlag der Kommission einbringt. Die Kommission hat durch ihre initiativsetzende Position nicht nur ausschlaggebenden Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung von Gesetzestexten, sondern kann theoretisch auch konträr zum Willen des EU-Ministerrates dessen Agenda diktieren.³⁰⁸ Der Einfluss der Kommission auf die europäische Politikgestaltung stellt einen kontinuierlich umstrittenen politikwissenschaftlichen Forschungsgegenstand dar. Zwei prominente Ansätze sind der *Intergouvernementalismus* und der *Neofunktionalismus*. *Intergouvernementalismus* umschreibt ein Unterhandlungsverfahren zwischen den mitgliedstaatlichen Regierungen, in welchem die Kommission im Hinblick auf Kompetenz- und Souveränitätsfragen ausschließlich als politische Mediatorin agiert, wohingegen der *Neofunktionalismus* der Kommission in Bezug auf das Initiativmonopol eine politische Eigenständigkeit zuspricht, die allerdings wiederum in Abhängigkeit zu weiteren Akteur/innen und Fürsprecher/innen auf nationaler und supranationaler Ebene steht.³⁰⁹

Fest steht jedenfalls, dass die Kommission bezüglich ihrer Funktion im supranationalen Institutions- und Organgefüge sowohl in rechtlicher als auch politischer Hinsicht eine einzigartige Stellung innehat, die mit keiner nationalen Verfassungsordnung oder gouvernementalen Exekutive zu vergleichen ist.³¹⁰ Als politisch neutrales Exekutivorgan zielt die Kommission einerseits als „Motor der Integration“ darauf ab, eine Vielzahl an Politikbereichen zwischen den Mitgliedstaaten zu harmonisieren, während sie andererseits gleichzeitig als „Hüterin der Verträge“ und Überwachungsinstanz die Umsetzung und Einhaltung des Unionsrechts kontrolliert.³¹¹

Gemäß Art. 225 AEUV und Art. 241 AEUV können EP und EU-Ministerrat die Kommission zur Formulierung von Gesetzen anregen, sodass beide Akteure in der politischen

³⁰⁷ Hofmann, in: Weidenfeld/Wessels, Europa von A bis Z, 2016, S. 180.

³⁰⁸ Tömmel, Politische System der EU, 2014, S. 93.

³⁰⁹ Becker/Bauer, in: Becker/Lippert, Handbuch EU, 2020, S. 374.

³¹⁰ Dankowski, Expertengruppen in der europäischen Rechtsetzung, 2019, S. 33.

³¹¹ Koch/Sieber, DFZ 2019, 28 (28).

Vorbereitungsphase und Konzipierung von Gesetzesinitiativen einen wesentlichen Kooperationspartner der Kommission darstellen.³¹² In einem jährlichen Arbeitsprogramm gibt die Kommission ihre politischen Prioritäten bekannt und regt im Rahmen einer öffentlichen Kommunikation an, entsprechende Themenvorhaben beispielsweise mit einschlägigen Interessengruppierungen zu eruieren.³¹³ Während in sogenannten *Grünbüchern* Politikziele und Handlungsmöglichkeiten zunächst niedergelegt werden, beinhalteten sogenannte *Weißbücher* bereits konkrete Ergebnisse und Handlungsoptionen für die Kommission. Weißbücher haben keinen rechtsverbindlichen Charakter, dienen aber meist als Fundament für die Ausgestaltung von europäischen Richtlinien.³¹⁴

Beschlüsse werden innerhalb der Kommission gemäß Art. 250 AEUV mit einfacher Mehrheit gefasst. Nichtsdestotrotz setzt sich die Kommission intern in ihren Beschlussfassungen vorwiegend eine allseitige Übereinstimmung zum Ziel.³¹⁵ Ist dies nicht möglich, wird ein Entwurf mit genau dieser Zielsetzung auf zweitrangiger Ebene modifiziert. Erst wenn sich ein Beschluss als notwendig erweist und dennoch kein Konsens gefunden werden konnte, kommt es zu einer Abstimmung.³¹⁶

Im administrativen Apparat der Kommission sind Beamte/innen aus öffentlichen Rekrutierungsverfahren tätig, die in mehreren Generaldirektionen (GD) bzw. Dienststellen beschäftigt sind und anhand des Beispiels der Justiz ein fachspezifisches politisches Portfolio bedienen. Die GD sind in ihrem Aufgabenbereich den einzelnen Kommissar/innen zugeteilt und untergliedern sich in gesonderte Direktionen, die sich wiederum in mehrere Referate aufteilen.³¹⁷ An oberster Stelle der GD übernehmen beamtete Generaldirektor/innen die inhaltliche Verantwortung für das jeweilige Aufgabengebiet ihrer GD sowie über den ihnen zugeordneten Beamtenstab.³¹⁸ Unterschiede zwischen dem politischen und administrativen Kommissionspersonal – etwa hinsichtlich der Dauer der Tätigkeit oder des Rekrutierungsprozesses – können aus politikwissenschaftlicher Perspektive kritisch betrachtet werden. Fraglich ist unter anderem, inwiefern Kommissionsbeamte/innen

³¹² Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 93.

³¹³ Koch/Sieber, *DFZ* 2019, 28 (29).

³¹⁴ Ebd.

³¹⁵ Weidenfeld, *EU*, 2020, S. 142.

³¹⁶ Pollak/Slominski, *Politische System der EU*, 2012, S. 92.

³¹⁷ Hofmann, in: Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 181.

³¹⁸ Spence/Edwards, *European Commission*, 2006, S. 128 ff.

nationale Interessen gegenüber gemeinschaftlichen europäischen Belangen abwägen können oder welche Rolle persönliche politische Standpunkte im Arbeitsalltag spielen.³¹⁹ Bei Gesetzesinitiativen ist diejenige GD mit der Federführung beauftragt, in deren Fachgebiet das Gesetzesvorhaben maßgeblich angesiedelt ist. Kann eine Zuweisung zu einem Ressort nicht eindeutig erfolgen, weil mehrere Zuständigkeiten betroffen sind, ist es die Aufgabe des Generalsekretariats der Kommission mittels einer „dienstübergreifenden Konsultation“ die Zuordnung durchzuführen.³²⁰

Als Verbindungsstelle zwischen dem Kollegium und dem administrativen Apparat der Kommission agieren die Kabinette der jeweiligen Kommissar/innen, bei deren Besetzung auf eine nationale Heterogenität zu achten ist.³²¹ Dem Kommissionskabinett müssen mittlerweile neben der/dem jeweiligen Kommissar/in mindestens drei weitere Nationalitäten angehören.³²² Die Kommissar/innen verfügen über ihr eigenes Kabinett bzw. Beschäftigte, die sich bereits vor den anstehenden Kommissionssitzungen mit entsprechenden Streitfragen aus den GD auseinandersetzen und nur wesentliche politische Aspekte an die Kommissionsspitze herantragen.³²³ In gleicher Weise teilen sie Vorhaben einzelner Kommissar/innen bzw. des Kollegiums den GD mit.³²⁴ Zur Abhandlung konkreter Thematiken kommen Kabinettsmitarbeiter/innen verschiedener GD in den jeweiligen Ausschüssen zusammen und fungieren generell als Beratungsgremium für die jeweils zuständigen Kommissar/innen.³²⁵ Dabei tragen die Kommissar/innen für ihr Fachgebiet nicht wie anzunehmen die politische Verantwortung, sondern haben vielmehr im organisatorischen Sinne für das Zustandekommen und die sachgemäße Vorbereitung von Entscheidungen Sorge zu tragen.³²⁶

Der politische Entscheidungsfindungsvorgang der Kommission durchläuft im Allgemei-

³¹⁹ Vgl. Cram, J. Eur. Public Policy 2001, 770 (770 ff.); Hooghe, European Commission, 2001, *passim*; Smith, Politics and the European Commission, 2004, *passim*.

³²⁰ Hofmann, in: Weidenfeld/Wessels, Europa von A bis Z, 2016, S. 181.

³²¹ Ebd., S. 181 f.

³²² Becker/Bauer, in: Becker/Lippert, Handbuch EU, 2020, S. 379.

³²³ Hofmann, in: Weidenfeld/Wessels, Europa von A bis Z, 2016, S. 181 f.

³²⁴ Wessels, Politische System der EU, 2008, S. 249.

³²⁵ Spence/Edwards, European Commission, 2006, S. 63 ff.

³²⁶ Tömmel, Politische System der EU, 2014, S. 91.

nen ein sehr differenziertes Abwägungsverfahren, da sowohl interne als auch externe Entscheidungsträger/innen involviert sind.³²⁷ Nachdem ein bestimmtes Sachgebiet einer GD zunächst ein vorläufiges Dossier (bspw. im Bereich Justiz oder Umwelt) zu einem von oberster Stelle vorgegebenen Beschluss ausgearbeitet hat, wird dieses, auf vertikaler Ebene bis hin zur jeweiligen Kommissionsspitze, einem Abstimmungs- und Modellierungsprozess unterzogen. Auf horizontaler Ebene werden gegebenenfalls Einschätzungen weiterer fachkundiger GD mit in den Entscheidungsprozess eingebunden.³²⁸ Kam es zu einem Konsens auf vertikaler und horizontaler Ebene, wird die Vorlage wiederum intern, d.h. innerhalb des Kollegiums der Kommissar/innen, der Kabinetts spitze und der Kabinettsausschüsse integrationspolitisch diskutiert. Extern werden zudem Akteur/innen nationaler Regierungen oder Verwaltungen sowie sonstige Berater/innen herangezogen.³²⁹ Bei der Konzipierung und Formulierung von Politikkonzepten, als elementarer Bestandteil der Gesetzgebung, greift die Kommission bereits im Anfangsstadium auf das Fachwissen von Spitzenbeamten/innen einschlägiger Ministerien oder Expert/innen relevanter staatlicher Institutionen zurück.³³⁰ Die Einbindung nationaler Vertreter/innen in den Formulierungsprozess von Gesetzesvorhaben ermöglicht es der Kommission, sich frühzeitig an nationale Sensibilitäten heranzutasten und der potenziellen Sorge entgegenzuwirken, die Integrität nationaler politischer Systeme zu berühren.³³¹

Sogenannte Trilogie beschreiben interinstitutionelle Konsultationen zwischen den drei europäischen Rechtssetzungsorganen und sollen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren im EP erheblich abkürzen und eine legislative Kompromissfindung bereits in einem möglichst frühen Verhandlungsstadium ermöglichen.³³² Abhängig vom Verhandlungsgegenstand nehmen für die Kommission an den Beratungen entweder die jeweiligen Kommissar/innen, die zuständige Referatsleitung oder Generaldirektor/innen teil.³³³ Die Kommission agiert im Rahmen der Trilogie als politische Vermittlerin, da es zudem auch gemäß

³²⁷ Spence/Edwards, *European Commission*, 2006, S. 144 ff.

³²⁸ Vgl. Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 150.

³²⁹ Ebd.

³³⁰ Wessels, *Politische System der EU*, 2008, S. 234 f.

³³¹ Larsson/Murk, in: Christiansen/Larsson, *Role of Committees in the Policy-Process of the EU*, 2007, S. 80 ff.

³³² BT, *Wegweiser in EU Angelegenheiten*, 2020, S. 19, 42.

³³³ EP, *Codecision and conciliation – A guide how the European Parliament co-legislates under the ordinary legislative procedure*, 2014, S. 19: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/3679a0a2-80fd-43c2-aec8-a72121ff3010/Guide-ordinary-legislative-procedure-en.pdf>.

Art. 294 Abs. 11 AEUV im Rahmen des Vermittlungsausschusses zu ihrer Aufgabe gehört, Kompromisstexte vor- und nachzubereiten, indem sie auf eine Annäherung der verschiedenen Standpunkte hinarbeitet und die Konsensfindung zwischen dem EP und EU-Ministerrat erleichtert.³³⁴

Die personellen Ressourcen der Kommission beliefen sich im Herbst 2020, im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeiten, auf 32.791 Bedienstete.³³⁵ Auf der einen Seite wird die Zusammenarbeit mit den europäischen Legislativorganen dadurch begünstigt, dass der administrative Apparat der Kommission in seinen Fachbereichen an die Arbeitsweisen des EP und EU-Ministerrates angepasst ist. Auf der anderen Seite kann es bei politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen auch zu Differenzen zwischen Mitgliedstaaten, verschiedenen europäischen Organen oder den administrativen Ebenen innerhalb der gleichen Institution kommen.³³⁶ An etwaige Prozesse soll im nächsten Abschnitt angeknüpft werden.

1b) Europäisches Parlament

Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse werden im EP, als unmittelbar legitimierten und im Vergleich zu anderen europäischen Institutionen einzigen direkt gewähltem Repräsentativorgan, vorrangig durch diverse Parteien und Fraktionen artikuliert.³³⁷ Einzelnen Parteien und Fraktionen ist es verfahrenstechnisch nicht möglich, erforderliche Mehrheiten im Parlament zu generieren, sodass es im Rahmen profunder Abwägungsprozesse zwischen den unterschiedlichen Parteien und Fraktionen zu einer Konsensfindung kommen muss.³³⁸ Erschwert wird dies durch eine Fragmentierung des Parteienspektrums, da es sich bei der Zusammensetzung im EP um ein heterogenes Konglomerat aus verschiedenartigsten mitgliedstaatlichen politischen Gruppierungen handelt.³³⁹ Die Zuteilung von Spitzenämtern und sonstigen Posten, wie beispielsweise Ausschussvorsitz, Berichterstatter/in oder Vizepräsident/in, erfolgt, abhängig von der politischen

³³⁴ EP, *Vermittlungsverfahren und Mitentscheidung*, 2007, S. 18.

³³⁵ Kommission, *Statistical Bulletin – HR – 01/10/2020, 2020*: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/statistical-bulletin_20200701.zip

³³⁶ Pollak/Slominski, *Politische System der EU*, 2012, S. 93.

³³⁷ Borchardt, *ABC des EU-Rechts*, 2016, S. 65.

³³⁸ Vgl. Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 164.

³³⁹ Ebd., S. 164.

Stärke, nach einem ausgehandelten Fraktionsproporz.³⁴⁰

Derzeit arbeiten im EP sieben Fraktionen, die aus mindestens 25 Abgeordneten bestehen und Vertreter/innen aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten umfassen müssen.³⁴¹ In den Fraktionsarbeiten werden die vorgelegten Berichte in den entsprechenden Ausschüssen begutachtet und potenzielle Änderungsanträge eingebracht. Die zwei großen Faktionen der Europäischen Volkspartei (EVP) und der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten (S&D) im EP dominieren dabei das Geschehen.³⁴² Die Stärke einer Partei in ihrem Herkunftsland ist ausschlaggebend für eine mögliche Einflussnahme in der äquivalenten Fraktion im EP. Eine wesentliche Rolle spielt dabei das Verhältnis der Repräsentant/innen einer jeweiligen Partei im EP zu ihrem Parteienapparat auf nationaler Ebene.³⁴³ Delegierte im EP verhalten sich prinzipiell in ihrer politischen Haltung fraktionskonform.³⁴⁴ Trotzdem tendieren Abgeordnete im EP ebenfalls dazu, sich bezüglich ihrer politischen Standpunkte vermehrt nationalen Gruppierungen, anstatt transnationalen Bündnissen, anzuschließen.³⁴⁵ Fraktionsinterne politische Differenzen entwickeln sich beispielsweise aufgrund ideologischer Abweichungen zwischen Parteien aus verschiedenen Herkunftsländern, die durch nationale, kulturelle oder traditionelle Sichtweisen verschärft werden.³⁴⁶ Indessen ist bei Kontroversen ein geschlossenes parlamentarisches Auftreten innerhalb des EP gegenüber anderen EU-Organen, wie etwa der Kommission oder den Mitgliedstaaten im EU-Ministerrat, erkennbar.³⁴⁷ Generell ist festzuhalten, dass die „degressiv-proportionale“³⁴⁸ Aufteilung von Abgeordneten aus den verschiedenen Mitgliedstaaten im EP nicht als Indikator für das Durchsetzen nationaler Interessen gesehen werden darf. Essenziell für die parlamentarische Arbeit und die damit verbundenen Rechte ist vielmehr die transnationale Fraktionsbildung innerhalb des EP.³⁴⁹ In der Vergangenheit kam es bereits zu multinationalen Parteizusammenschlüssen und

³⁴⁰ Ebd., S. 173.

³⁴¹ EP, *Fraktionen im EP*, 2020: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/de/organisation-and-rules/organisation/political-groups>.

³⁴² Ebd.

³⁴³ Pollak/Slominski, *Politische System der EU*, 2012, S. 75.

³⁴⁴ Vgl. Hix et al., *Br. J. Political Sci.*, 2005, 209 (210 ff.).

³⁴⁵ Hix et al., *Democratic Politics in the EP*, 2007, S. 87 ff.

³⁴⁶ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 169.

³⁴⁷ Hix, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch, *Europäische Integration*, 2003, S. 166.

³⁴⁸ Vgl. Satzger, in: Sieber et al., *Europäisches Strafrecht*, 2014, S. 102.

³⁴⁹ Maurer in: Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 232.

im Verlauf des europäischen Integrationsprozesses haben politische Parteien auch durch ihre primärrechtliche Verankerung zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dennoch sind europäische Parteien im engeren Sinne nicht mit jenen politischen Parteien auf nationaler Ebene zu vergleichen, da bei Wahlen des EP weiterhin nationale und nicht gesamteuropäische Interessen im Vordergrund stehen.³⁵⁰

Ebenso wie auf nationaler Ebene – nur dass Gesetzesvorhaben auf dem Initiativrecht der Kommission beruhen – werden politische Sachfragen für die Plenarsitzungen von Fachausschüssen vorbereitet, modifiziert oder mit anderen Ausschüssen abgestimmt. Gleichermassen von Bedeutung sind die Ausschüsse im Politikformulierungsprozess auch für das europäische Legislativprogramm.³⁵¹ Die insgesamt 20 ständigen Fachausschüsse sind unter anderem zuständig für das Verfassen von Änderungsanträgen für die Debatten im Plenum des EP, die Zusammenstellung eines Verhandlungsteam für die Sitzungen mit dem EU-Ministerrat oder für die Annahme von Initiativberichten.³⁵² Ein Ausschuss setzt sich aus 25 bis 81 Mitgliedern zusammen sowie noch einmal aus der gleichen Anzahl an stellvertretenden Mitgliedern. Die ordentlichen Mitglieder wählen die Ausschussvorsitzenden, die maßgeblich für die Koordinierung der Ausschussarbeit verantwortlich sind.³⁵³ Die politische Zusammensetzung der Ausschüsse ist wiederum kongruent zu der Besetzung im Plenum des EP.³⁵⁴ Vorsitzende sind gemeinsam mit den Berichterstatter/innen hauptverantwortlich für die Formulierung und Weiterleitung von Stellungnahmen an das Plenum sowie für Kompromisslösungen mit der Kommission oder dem EU-Ministerrat.³⁵⁵ Bei weniger strittigen Sachverhalten werden die Darlegungen des zuständigen Ausschusses als vorgelagertes Vermittlergremium direkt vom Plenum übernommen.³⁵⁶ Diesbezüglich ist auch das vorherrschende Machtgefüge zu deuten, welches von einer stabilen Koalition der zwei großen EVP- und S&D-Fraktionen geprägt war. Nationale parteipolitische Streitfragen werden aufgrund geringer Übereinstimmungen untergeordnet. Im Vordergrund stehen vielmehr übergreifende Themen wie Menschenrechte oder

³⁵⁰ Pollak/Slominski, *Politische System der EU*, 2012, S. 75 f.

³⁵¹ Ebd., S. 76.

³⁵² EP, Ausschüsse, 2020: <https://www.europarl.europa.eu/committees/de/about/introduction>.

³⁵³ Ebd.

³⁵⁴ Ebd.

³⁵⁵ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 170 f.

³⁵⁶ Raunio, in: Peterson/Shackleton, *Institutions of the EU*, 2012, S. 349.

Umweltschutz, bei denen sich eine Konsensfindung als leichter erweist.³⁵⁷

Die Konferenz der Präsidenten die sich aus dem europäischen Parlamentspräsidenten (Art. 14 Abs. 4 EUV) und den jeweiligen Fraktionsvorsitzenden zusammensetzt, bestimmt die Gesetzgebungsplanung und weist den Ausschüssen ihre jeweiligen Aufgaben zu.³⁵⁸ Ebenso gehört der Parlamentspräsident zusammen mit 14 Vizepräsident/innen sowie sechs mitberatenden Quästor/innen dem Präsidium an, welches die Agenda das EP vorgibt.³⁵⁹ Die Koordination verschiedener legislativer Programme obliegt wiederum dem Generalsekretariat bzw. orientiert sich an den einschlägigen Fachgebieten der jeweiligen GD.³⁶⁰ Die Beamte/innen in den fachbezogenen GD unterstützen die Mandatsträger/innen im EP und nehmen vermehrt eine zentrale Beraterfunktion in der Konzipierung von entsprechenden Vorlagen ein.³⁶¹

Eines der Hauptaufgabenbereiche des EP stellt das EU-Rechtsetzungsverfahren dar. Mit dem Ausbau seiner legislativen Befugnisse durch den Vertrag von Lissabon wurden die Gestaltungsmöglichkeiten des EP deutlich ausgeweitet.³⁶² Folglich erstreckt sich die Gesetzgebungsbefugnis des EP nun auf den Großteil aller Politikbereiche, die unter anderem auch die Justiz- und Innenpolitik einschließt. Zudem wurde es dem EU-Ministerrat als Mitgesetzgeber gleichgestellt.³⁶³ In diesem Zusammenhang ist im Vertragstext von Lissabon zwischen Gesetzgebung und Rechtsetzung zu differenzieren. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ist in Art. 289 Abs. 1 AEUV bzw. Art. 294 AEUV geregelt und verdeutlicht die Gleichrangigkeit von EP und EU-Ministerrat. Beiden Organen wird ein Vetorecht eingeräumt, wodurch eine Überstimmung des anderen Organs unmöglich ist.³⁶⁴ Art. 294 AEUV erlaubt es dem EP, Kommissionsentwürfe zu ändern oder sogar per Beschluss abzulehnen.

Zunächst legt das EP seinen Standpunkt in erster Lesung dem EU-Ministerrat vor, der

³⁵⁷ Vgl. Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 172.

³⁵⁸ Maurer in: Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 234.

³⁵⁹ Borchardt, *ABC des EU-Rechts*, 2016, S. 64.

³⁶⁰ Ebd., S. 83.

³⁶¹ Wessels, *Politische System der EU*, 2008, S. 149.

³⁶² Satzger, in: Sieber et al., *Europäisches Strafrecht*, 2014, S. 98, 102; Maurer in: Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 237 f.

³⁶³ Ebd.

³⁶⁴ Pollak/Slominski, *Politische System der EU*, 2012, S. 78.

diesen direkt billigen und somit den Rechtsakt erlassen kann (Art. 294 Abs. 3 und 4 AEUV). Übermittelt der EU-Ministerrat hingegen seinen eigenen, abweichenden Standpunkt, sind die Gründe hierfür detailliert dem EP durch die Kommission mitzuteilen (Art. 294 Abs. 5 und 6 AEUV). Folglich ist das EP im Rahmen der zweiten Lesung aufgefordert, dem Standpunkt zuzustimmen, diesen abzulehnen oder eine abgeänderte Fassung dem EU-Ministerrat und der Kommission zuzuleiten (vgl. Art. 294 Abs. 7 AEUV). Für den Erlass eines Rechtsaktes bedarf es bei Änderungsvorschlägen der erneuten Billigung durch den EU-Ministerrat (Art. 294 Abs. 8a AEUV). Kommt diese nicht zustande, müssen sich EP und EU-Ministerrat in dem paritätisch besetzten Vermittlungsausschuss (formeller Trilog)³⁶⁵ gemäß Art. 294 Abs. 10 ff. AEUV um einen Konsens bemühen, der durch den EU-Ministerratspräsidenten im Einvernehmen mit dem Präsidenten des EP einberufen wird.³⁶⁶ Bis zu 60 Teilnehmer/innen bemühen sich dabei, unter zeitlichem Druck, um eine Kompromisslösung.³⁶⁷ Stimmt der Vermittlungsausschuss einem gemeinsamen Entwurf zu, kann in dritter Lesung der entsprechende Rechtsakt erlassen werden (Art. 294 Abs. 13 AEUV). Grundsätzlich wird im EP mit einfacher Mehrheit abgestimmt, bei Änderungsanträgen ab der zweiten Lesung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist eine absolute Mehrheit ausreichend.³⁶⁸ Über Abänderungen in der zweiten Lesung, zu denen die Kommission eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat, kann der EU-Ministerrat einstimmig beschließen (Art. 294 Abs. 9 AEUV).

Unter bestimmten Vertragsbestimmungen und abhängig vom jeweiligen Politikfeld kann die Annahme von Rechtsakten – im Gegensatz zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren entweder durch das EP oder den EU-Ministerrat erfolgen (Art. 289 Abs. 2 AEUV).³⁶⁹ In Rechtsetzungsverfahren können unter gesonderten Vertragsbestimmungen sogenannte delegierte Rechtsakte (Art. 290 AEUV) und Durchführungsrechtsakte erlassen werden. Wie bereits erwähnt, verfügt das EP über kein Initiativrecht, jedoch über das Recht, die Kommission aufzufordern, ein Gesetzgebungsverfahren einzuleiten (Art. 225 AEUV).

³⁶⁵ BT, *Wegweiser in EU Angelegenheiten*, 2020, S. 42.

³⁶⁶ Maurer in: Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 237.

³⁶⁷ Weidenfeld, *EU*, 2020, S. 166.

³⁶⁸ Maurer in: Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 232f.

³⁶⁹ Pollak/Slominski, *Politische System der EU*, 2012, S. 78.

Die Aufgabe von informellen Trilogen ist es, eine Eignung auf der Grundlage der Standpunkte des EP und des EU-Ministerrates, spätestens im Rahmen der zweiten Lesung, zu erzielen (vgl. Art. 294 Abs. 7 ff. AEUV). Die Kommission tritt dabei als Vermittlerin auf und der Kern des Verhandlungsstabs für derartige Dreiertreffen soll, abgesehen von weiteren potenziell hinzuziehenden Kommissionsbeschäftigten, die Anzahl von zehn Personen pro Organ nicht überschreiten.³⁷⁰ Die parallel zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren stattfindenden, umfänglichen Konsultationen im Rahmen informeller Triloge beabsichtigen, eine effizientere Entscheidungsfindung zwischen Kommission, EP und EU-Ministerrat hinsichtlich einer vom Kollegium der Kommission eingebrachten Gesetzesinitiative herbeizuführen.³⁷¹ Nachdem sich das Trilogverfahren bewährt hatte, wurden in einer gemeinsamen Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens – durch den Vertrag von Lissabon in ordentliches Gesetzgebungsverfahren umbenannt – im Jahr 2007 zwischen den drei europäischen Legislativakteuren bereits *ante-Lissabon* die Weichen für zukünftige trilaterale Beratungen gestellt, auch wenn seitens des EP beschrieben wird, dass Konsenslösungen in formellen Trilogen nicht immer einfach zu realisieren waren.³⁷² In der gemeinsamen Vereinbarung wurde unter anderem festgehalten, die Arbeitsweise der Gesetzgebungsakteure zu effektuieren, indem alle drei Organe während des gesamten Verfahrens loyal zusammenarbeiten und die interinstitutionelle Kooperation optimieren, sodass divergierende Standpunkte möglichst weitgehend angenähert und der Erlass von Rechtsakten bereits zu einem möglichst frühen Beratungsstadium beschlossen werden kann.³⁷³ Diese interinstitutionelle Absprache wurde 2016 durch eine weitere Vereinbarung zwischen der europäischen Rechtsetzungstrias über eine bessere Rechtsetzung ergänzt.³⁷⁴ Neben der Geschäftsordnung des EP (GOEP) haben das EP und der EU-Ministerrat zudem für die Trilogpraxis Leitfäden für trilaterale Treffen herausgegeben, wohingegen die Kommission nur einen internen Verhaltenskodex verfasst hat.³⁷⁵ Außerdem beinhaltet Art. 13 Abs. 2 S. 2 EUV separat die Pflicht für Unionsorgane zur loyalen Zusammenarbeit. Art. 71 Abs. 1 GOEP sieht vor, dass ein zuständiger Ausschuss mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Beschluss über

³⁷⁰ EP, *Vermittlungsverfahren und Mitentscheidung*, 2007, S. 18; Weidenfeld, EU, 2020, S. 166.

³⁷¹ Weidenfeld, EU, 2020, S. 177.

³⁷² EP, *20 years of codecision. Conference report*, 2013, S. 4: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/60500996-bec5-41de-afde-1ad23b285936/report_conference_2013.pdf; ABl. EG 2007, Nr. C 145/5 ff.

³⁷³ ABl. EG 2007, Nr. C 145/5 ff.

³⁷⁴ ABl. EU 2016, Nr. L 123/1 ff.

³⁷⁵ Giersdorf, *Informelle Trilog*, 2019, S. 69 ff.

die Aufnahme interinstitutioneller Verhandlungen noch vor der ersten Lesung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu einem vorgelegten Legislativbericht gemäß Art. 51 GOEP fassen kann. Der in erster Lesung durch das EP angenommene Standpunkt des EU-Ministerrates stellt das Mandat für die Verhandlungen mit dem Co-Gesetzgeber dar (Art. 72 GOEP). Wurde vor Beginn der zweiten Lesung im Parlament der Standpunkt des EU-Ministerrates an den zuständigen Ausschuss überwiesen und enthält dieser abweichende Elemente im Hinblick auf den Entwurf des Rechtsaktes oder den Standpunkt des EP, bereitet der zuständige Ausschuss beispielsweise Änderungsanträge für eine Konsenslösung im Hinblick auf bevorstehende Triloge vor (Art. 73 GOEP). Für das EP verhandeln in der Regel die dem jeweiligen Gesetzesvorschlag zugeordneten Berichtersteller/innen, unter der Leitung der Vorsitzenden des zuständigen Ausschusses. Zudem können Schattenberichtersteller/innen einer jeden Fraktion nach Art. 215 GOEP dem Verhandlungsteam beiwohnen (Art. 74 Abs. 1 GOEP). Gemäß Art. 74 Abs. 3 GOEP hat nach jedem Trilog dem zuständigen Ausschuss Bericht erstattet zu werden. Sofern im Rahmen der Trilogverhandlungen eine vorläufige Einigung erzielt werden konnte, wird das Ergebnis dem zuständigen Ausschuss vorlegt, sodass dieser mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen die Annahme beschließen und die Kompromisslösung dem Plenum zur Abstimmung vorlegen kann (Art. 74 Abs. 4 GOEP). Die inhaltliche Rückkopplung der Ergebnisse durch den zuständigen parlamentarischen Unterhandlungsführer an die politische Willensbildung des EP darf dabei nicht außer Acht gelassen werden.³⁷⁶ Das Verhandlungsmandat orientiert sich somit immer an den Abstimmungen zwischen dem zuständigen Ausschuss und dem Plenum im EP.³⁷⁷

Ziel ist es, durchgehend eine konstruktive wechselseitige Debatte zwischen dem EP und dem EU-Ministerrat zu führen, die zur Erarbeitung von Kompromisstexten dient, die nachfolgend spätestens in der zweiten Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf beidseitige Zustimmung stoßen.³⁷⁸ Durch das Abhalten von informellen Trilogen wurde der Versuch eines Einigungsprozesses – der ursprünglich für das Vermittlungsver-

³⁷⁶ EP, *Codecision and conciliation – A guide how the European Parliament co-legislates under the ordinary legislative procedure*, 2014, S. 19: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/3679a0a2-80fd-43c2-aec8-a72121ff3010/Guide-ordinary-legislative-procedure-en.pdf>.

³⁷⁷ Dauner/Sohn, *cepInput* 2015, 1 (7).

³⁷⁸ EP, *Vermittlungsverfahren und Mitentscheidung*, 2007, S. 18.

fahren zwischen der zweiten und dritten Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens im Rahmen von formellen Trilogen vorgesehen war – bereits auf den Zeitpunkt vor der ersten parlamentarischen Lesung vorverlagert.³⁷⁹ Triloge finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt und beim Abhalten informeller Sitzungen werden keine öffentlich zugänglichen Protokolle erstellt, woraufhin sich für die europäische Gesetzgebung eine Diskrepanz zwischen beschleunigtem und transparentem Verfahren ergibt.³⁸⁰ Zudem sind informelle Triloge nicht wie formelle Triloge zeitlich beschränkt, sondern können ab der Übermittlung eines Gesetzesvorschlags seitens der Kommission zu jedem Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens – bis zum Einsetzen des Vermittlungsausschusses – abgehalten werden.³⁸¹ Oftmals wird bereits vor der ersten Lesung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren von informellen Trilogberatungen Gebrauch gemacht.³⁸² Primärrechtlich wurden informelle Triloge bis dato nicht verankert. Mit der zunehmenden Handlungsermächtigung und Konzentration auf legislative Tätigkeiten kam es zwar zu einer Verminderung von Initiativentschließungen seitens des EP, gleichwohl sind weiterhin wertvolle Initiativen für eine konstruktive Weiterentwicklung der unterschiedlichen Politikfelder, wie etwa der Justiz- und Innenpolitik, auf das EP zurückzuführen.³⁸³

Es bedarf außerdem seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon der Zustimmung des EP über das gesamte Kommissionspersonal (Art. 17 Abs. 7 UA 2 EUV). Abhängig von der Zustimmung zum Gesamtkollegium kann das EP somit Druck auf die Kommission aufbauen, was bereits zur Ablehnung und Neubesetzung eines Kommissars, wie etwa dem designierten Innen- und Justizkommissar Rocco Buttiglione, führte.³⁸⁴ Ferner werden Kommissionspräsident/innen vom EP gewählt (Art. 14 Abs. 1 S. 3 EUV). Letztlich ist festzuhalten, dass mit Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und der Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten, das EP trotzdem weiterhin auf die Kollaboration mit der Kommission und dem EU-Ministerrat angewiesen ist. Mit der Kommission hat

³⁷⁹ Dauner/Sohn, *cepInput* 2015, 1 (3).

³⁸⁰ *Ebd.*, 1 (3 ff.).

³⁸¹ *Ebd.*, 1 (3).

³⁸² Giersdorf, *Informelle Trilog*, 2019, S. 167.

³⁸³ Maurer in: Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 240.

³⁸⁴ Vgl. Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 174 f.; FAZ, EU-Parlament segnet Barrosos Kommission ab, 2004: <https://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/europaeische-kommission-eu-parlament-segnet-barrosos-kommission-ab-1191311.html>.

sich allgemein über die Jahre ein intaktes wechselseitiges Verhältnis etabliert.³⁸⁵ Interessant ist die Erkenntnis, dass die Zustimmungswahrscheinlichkeit im EU-Ministerrat signifikant vergrößert werden kann, wenn die Kommission Anregungen vom EP übernimmt.³⁸⁶ Mit dem EU-Ministerrat soll sich folglich im nächsten Abschnitt auseinander gesetzt werden.

1c) EU-Ministerrat

Dem EU-Ministerrat – oft auch nur als „Rat“ bezeichnet – gehört jeweils ein/e Vertreter/in eines jeden Mitgliedstaates auf Ministerebene an (Art. 16 Abs. 2 EUV). Die ausschließlich aus mitgliedstaatlichen Vertreter/innen bestehende Zusammensetzung im EU-Ministerrat impliziert, dass dementsprechend vorrangig nationale Interessen vermittelt werden.³⁸⁷ Als einer der entscheidenden politischen Akteure im Gesetzgebungsverfahren für sämtliche Politikbereiche, wird der EU-Ministerrat auch als Hauptorgan der EU betrachtet.³⁸⁸ Prinzipiell werden die jeweiligen Fachminister/innen aus den Mitgliedstaaten entsandt, wobei in der Praxis auch Staatssekretär/innen anerkannt werden. Ferner sind Spitäzenbeamte/innen Teil einer heterogenen nationalen Delegation, die in ihrer verschiedenenartigen Zusammensetzung im Vertrag von Lissabon primärrechtlich niedergeschrieben wurde (Art 16. Abs. 6 EUV) und in der Regel aus ca. 10 bis 15 Mitgliedern besteht.³⁸⁹

Die Entsendung ist nicht nur Bundesorganen vorbehalten, sodass in föderalen Mitgliedstaaten auch Vertreter/innen aus den Ländern als Delegierte in Frage kommen.³⁹⁰ Die Frequenz der EU-Ministerratstagungen variiert zwischen den sektoriellen EU-Ministersratsformationen und schwankt zwischen zweimaligen Sitzungen innerhalb einer EU-Ministerratspräsidentschaft bis hin zu monatlichen Treffen, wie etwa im Bereich Justiz und Inneres.³⁹¹ Die Häufigkeit der Tagungen orientiert sich daran, ob der entsprechende EU-

³⁸⁵ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 173.

³⁸⁶ Hix/Høyland, *Political System of the EU*, 2011, S. 72.

³⁸⁷ Umbach, in: Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 372.

³⁸⁸ Haltern, *Europarecht*, 2017, S. 274.

³⁸⁹ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 154.

³⁹⁰ Pollak/Slominski, *Politische System der EU*, 2012, S. 83.

³⁹¹ Umbach, in: Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 375.

Ministerrat herkömmliche EU-Politiken auf der Agenda stehen hat oder sich mit der Harmonisierung nationaler Politikbereiche beschäftigt.³⁹² Soweit keine abweichenden Vertragsbestimmungen vorliegen, beschließt der EU-Ministerrat in ordentlicher Abstimmungsmethode mit qualifizierter Mehrheit (Art. 16 Abs. 3 EUV). Diese ist gegeben, wenn eine doppelte Mehrheit aus mindestens 55 Prozent der Mitglieder des EU-Ministerrates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedstaaten, die wiederum zusammen mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung ausmachen müssen, zustande kommt (Art. 16 Abs. 4 EUV). Konkrete Sperrminoritäten, die sich an einer bestimmten Anzahl an Mitgliedstaaten bzw. an einem zu repräsentierenden Prozentanteil der EU-Bevölkerung orientieren, sollen den Einfluss von bevölkerungsreichen Ländern einschränken.³⁹³ Der Vielzahl an heterogenen EU-Ministerratsformationen werden auf der einen Seite im Rahmen intergouvernementaler Zusammenarbeit individuelle Interessen der Einzelstaaten und auf der anderen Seite etwaige weiterführende Integrationsbestrebungen gegenübergestellt.³⁹⁴

Die Tatsache, dass stimmberechtigte Mitglieder des EU-Ministerrates entweder nationalen oder subnationalen Regierungen angehören, untermauert deren demokratische Legitimation in der europäischen Politikfindung.³⁹⁵ Einstimmige Abstimmungen werden weiterhin vor allem in sensiblen Politikfeldern, wie etwa im Bereich Justiz und Inneres, angestrebt.³⁹⁶ Zudem ergeben sich diese vertraglich aus der Generalklausel in Art. 352 Abs. 1 AEUV oder aus Art. 294 Abs. 9 AEUV hinsichtlich der Abänderung von Kommissionsvorschlägen.³⁹⁷ Generell gehört es zum Usus des EU-Ministerrates, bei Entscheidungen primär auf eine Konsensfindung zu setzen. Anders als zum Beispiel im EP, dominieren dort keine Koalitionen zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten. Diese verhalten sich vielmehr dynamisch angesichts der auszuhandelnden Politikfelder.³⁹⁸

Obwohl der EU-Ministerrat rechtlich ein einheitliches Organ darstellt und demzufolge einzelne EU-Ministerräte auch kompetenzübergreifenden Entscheidungseinfluss haben, ergeben sich durch die betroffenen Politikbereiche mannigfaltige Formationen, in denen

³⁹² Hayes-Renshaw/Wallace, *Council of Ministers*, 2006, S. 38f.

³⁹³ Vgl. Borchardt, *ABC des EU-Rechts*, 2017, S. 75f.

³⁹⁴ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 99f.

³⁹⁵ Umbach, in: Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 374f.

³⁹⁶ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 161.

³⁹⁷ Vgl. hierzu auch Borchardt, *ABC des EU-Rechts*, 2017, S. 74.

³⁹⁸ Umbach, in: Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 379.

der EU-Ministerrat konferiert.³⁹⁹ Insgesamt wird in zehn sachgemäßen EU-Ministerratsformationen – beispielsweise der für Justiz und Inneres, Wirtschaft und Finanzen oder Umwelt – getagt, denen jeweils ein/e Vertreter/in des entsprechenden Ressorts angehört.⁴⁰⁰

Der jeweiligen EU-Ministerratsarbeit sind abermals mehr als 150 Vorbereitungsgremien bzw. Arbeitsgruppen aus nationalen Beamten vorgelagert.⁴⁰¹ Eine elementare Rolle in der Zuarbeit des EU-Ministerrates spielt gemäß Art. 16 Abs. 1 EUV i. V. m. Art. 240 Abs. 1 AEUV der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (AStV). Die Vorbereitungsgremien sind in zwei Hauptgruppen aufzuteilen. Zum einen werden Ausschüsse entweder durch Verträge, zwischenstaatliche Beschlüsse oder Rechtsakte des EU-Ministerrates eingesetzt, zum anderen beauftragt der AStV entsprechende Ausschüsse und Arbeitsgruppen.⁴⁰² Der AStV ist wiederum in zwei Gremien untergliedert, den AStV I und den AStV II. Im AStV I versammeln sich die stellvertretenden *Ständigen Vertreter/innen* der Mitgliedstaaten, die sich weitestgehend mit fachspezifischen technischen und wirtschaftlichen Fragen beschäftigen. Im AStV II treffen die *Ständigen Vertreter/innen* der Mitgliedstaaten im Botschafterrang zusammen, die sich mit sensiblen politischen Themen, beispielsweise im Bereich des *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, befassen.⁴⁰³ Beiden Gremien sind mit der Mertens- (AStV I) und Anticip-Gruppe (AStV II) erneut Fachgruppen vorgelagert, um zunächst nationale Standpunkte zu eruieren und einordnen zu können. Außerdem organisiert der AStV die Aufgabenverteilung für die verschiedenen EU-Ministerratsarbeitsgruppen.⁴⁰⁴ Über die Jahre haben sich die *Ständigen Vertretungen* der Mitgliedstaaten aufgrund einer Erweiterung der EU-Aufgabenbereiche zunehmend vergrößert.⁴⁰⁵ Jeder Mitgliedstaat hat bei der Auswahl und Anzahl der entsendeten Beschäftigten für seine *Ständige Vertretung*, die von der/dem *Ständigen Vertreter/in* geleitet wird, freie Entscheidungsmacht.⁴⁰⁶

³⁹⁹ Pollak/Slominski, *Politische System der EU*, 2012, S. 83 f.

⁴⁰⁰ EU-Ministerrat, Ratsformationen, 2020: <https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/configurations/>.

⁴⁰¹ Umbach, in: Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 376.

⁴⁰² Vgl. EU-Ministerratsdokument 10925/18 (Anlage 1), S. 3 ff.

⁴⁰³ Pollak/Slominski, *Politische System der EU*, 2012, S. 87.

⁴⁰⁴ Ebd.

⁴⁰⁵ Lewis, in: Peterson/Shackleton, *Institutions of the EU*, 2012, S. 321.

⁴⁰⁶ Pollak/Slominski, *Politische System der EU*, 2012, S. 87 f.

In der EU-Ministerratshierarchie nimmt der AStV eine eminente Schaltfunktion zwischen nationalen und europäisch-kollektiven Interessen ein, denn alle Rechtsakte passieren vorerst eines der beiden Gremien, bevor sie im EU-Ministerrat zur Entscheidung gestellt werden.⁴⁰⁷ Dabei kann es vorkommen, dass Gesetzesvorlagen mehrfach wechselseitig überwiesen oder modifiziert werden. Auch die Kommission vermag, vor dem Hintergrund einer notwendigen Konsensfindung bezüglich der angestrebten Beschlussfassung, Revidierungen an ihren Entwürfen vorzunehmen.⁴⁰⁸ Die Zuarbeit der *Ständigen Vertreter/in* stellt, aufgrund der Erfahrung in europäische institutionelle Arbeitsabläufe sowie der Expertise hinsichtlich relevanter Sachfragen, eine wesentliche Komponente in der Arbeitsweise des EU-Ministerrates dar.⁴⁰⁹ Die Hauptaufgabe des AStV ist es, bereits auf den unteren Ebenen eine frühestmögliche Einigkeit zu erzielen oder diesbezüglich zumindest bestmögliche Vorarbeit für die EU-Ministerratstagungen zu leisten.⁴¹⁰ Der AStV legt außerdem fest, welche Dossiers für erneute Unterhandlungen an die Arbeitsgruppen zurückverwiesen oder auf die Tagesordnung des EU-Ministerrates gesetzt werden. In der Tagesordnung unterteilt der AStV seine Arbeitsprogramme in sogenannte „A-Punkte“ und „B-Punkte“.⁴¹¹ Bei „A-Punkt“ gekennzeichneten Dossiers konnte auf AStV-Ebene schon eine Übereinstimmung erzielt werden. Nach Weiterleitung wird die Beschlussempfehlung angenommen, ohne nochmalige Diskussion im EU-Ministerrat. Die mit einem „B-Punkt“ markierten Vorlagen umfassen politisch umstrittene und kontroverse Angelegenheiten und werden im EU-Ministerrat debattiert.⁴¹² Es ist anzunehmen, dass sich ca. 90 Prozent der Entscheidungen im EU-Ministerrat auf „A-Punkte“ stützen.⁴¹³ Ebenso werden in den EU-Ministerratsarbeitsgruppen Dossiers, für die ein Konsens erzielt werden konnte, als „I-Punkt“ und Dossiers, für die weitere Verhandlungen notwendig sind, als „II-Punkt“ klassifiziert.⁴¹⁴ Auf der nächsthöheren Ebene berät dann der AStV über den jeweiligen Verhandlungsgegenstand, bevor ein Dossier zur Abstimmung im EU-Ministerrat vorgebracht wird, wo es gegebenenfalls aufgrund der nicht zufriedenstellenden

⁴⁰⁷ Umbach, in: Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 376.

⁴⁰⁸ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 158.

⁴⁰⁹ Pollak/Slominski, *Politische System der EU*, 2012, S. 88.

⁴¹⁰ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 158.

⁴¹¹ Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 376.

⁴¹² Ebd.

⁴¹³ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 158.

⁴¹⁴ Pollak/Slominski, *Politische System der EU*, 2012, S. 135.

Ergebnisse wieder zurück in die zuständige EU-Ministerratsarbeitsgruppe überwiesen werden kann.⁴¹⁵

Unterstützt wird der EU-Ministerrat auch von seinem Generalsekretariat (Art. 240 Abs. 2 AEUV), indem es EU-Ministerratstagungen, Ausschusssitzungen und Beschlussfassungen organisiert und vorbereitet.⁴¹⁶ Erkennbar ist, dass die Substrukturen je nach EU-Ministerratsformation oder Politikbereich divergieren. Der EU-Ministerrat für Justiz und Inneres verfügt beispielsweise über 19 und der EU-Ministerrat für Wirtschaft und Finanzen über jeweils zwölf untergeordnete Vorbereitungsgremien, während der EU-Ministerrat für Umwelt lediglich zwei ihm unterstehende Arbeitsgruppen aufweist.⁴¹⁷

Wie bereits angesprochen, nimmt auch der EU-Ministerrat – gemeinsam mit dem EP – eine maßgebliche Legislativfunktion ein (Art. 16 Abs. 1 EUV). Eine Übereinstimmung muss demnach nicht nur intern im EU-Ministerrat erzielt werden, sondern auch mit dem EP. Nachdem im Rahmen einer ersten Lesung intern ein Konsens gefunden wurde, kann sich die Kommission nur noch Modifizierungen des EP anschließen. Sollte dies der Fall sein – ebenso bei größeren Diskrepanzen zwischen EP und EU-Ministerrat und den selten eintretenden Fällen eines Vermittlungsverfahrens bzw. einer dritten Lesung – wird für die zweite Lesung auch der AStV wieder mit dem Änderungsantrag konfrontiert und damit beauftragt, entscheidungsvorbereitend auf eine Einigung hinzuwirken.⁴¹⁸ Teils wird die Gesetzgebungstrias zwar bereits vor den Lesungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Rahmen von formellen und informellen Trilogen tätig und ist um eine Konsensfindung bestrebt, jedoch müssen zuvor die mannigfaltigen Interessen der Mitgliedstaaten kombiniert werden. Der AStV verkörpert dabei einen ganzheitlichen Arbeitsstil, bei dem im Vordergrund der Integrationsgedanke sowie die Funktionsfähigkeit der EU stehen.⁴¹⁹

An den Trilogverhandlungen nehmen für den EU-Ministerrat, neben den Vertreter/innen der EU-Ministerratspräsidentschaft, unter Umständen auch die jeweilige Ministerriege samt Staatssekretär/innen teil sowie die Vorsitzenden des AStV I bzw. des AStV II und

⁴¹⁵ Ebd.

⁴¹⁶ Hayes-Renshaw/Wallace, *Council of Ministers*, 2006, S. 101 ff.

⁴¹⁷ Vgl. EU-Ministerratsdokument 9199/20 (Anlage 1), S. 11 f., 16.

⁴¹⁸ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 159.

⁴¹⁹ Ebd.

die zuständigen EU-Ministerratsarbeitsgruppen.⁴²⁰ Das Verhandlungsmandat des EU-Ministerrates sowie dessen Position orientieren sich gewöhnlich an den Änderungsvorschlägen des EP zu einem Vorschlag der Kommission. Durch eine vom EU-Ministerrat vereinbarte sogenannte „allgemeine Ausrichtung“ kann eine Position jedoch bereits vor der ersten Lesung an das EP übermittelt werden, noch ehe das EP seinen Standpunkt dargelegt hat.⁴²¹

Art. 16 Abs. 9 EUV regelt, dass der Vorsitz in den verschiedenen EU-Ministerratsformationen anhand eines gleichberechtigten Rotationprinzips zugeteilt wird. Die EU-Ministerratspräsidentschaft hat maßgeblichen Einfluss auf die Ministerratsarbeit, da sie innerhalb einer vertikalen EU-Ministerratsstruktur Sitzungen koordiniert, inhaltliche Präferenzen festlegt und bei Differenzen mit anderen europäischen Institutionen Kompromissvorschläge vorbringt.⁴²² Um trotz der regelmäßigen Vorsitzwechsel in festgelegter halbjährlicher Reihenfolge eine politische Kontinuität zu wahren, hat sich die Zusammenarbeit in einer sogenannten „Team-Präsidentschaft“ etabliert.⁴²³ Drei Mitgliedstaaten, die formal nacheinander den Vorsitz zugesprochen bekommen, formulieren dabei präsidentschaftsübergreifend ihre Prioritäten in einem gemeinsamen „Achtzehnmonatsprogramm“.⁴²⁴ Der Vorsitz eines Mitgliedstaates erstreckt sich auch auf den Unterbau des EU-Ministerrates und schließt den AStV sowie sämtliche andere Vorbereitungsgremien und Arbeitsgruppen mit ein. Einerseits werden durch eine einheitliche Führung auf vertikaler Ebene die Entscheidungs- und Einbindungsprozesse aller beteiligten Akteur/innen und Gruppen erleichtert. Andererseits erschwert der Proporz zwischen den Mitgliedstaaten sowie die heterogene Zusammensetzung die Arbeit.⁴²⁵

Neben den offiziellen EU-Ministerratstagungen finden auch noch informelle Treffen zwischen ausgewählten Minister/innen der EU-Mitgliedstaaten und beratenden Beamt/innen

⁴²⁰ EP, *Codecision and conciliation – A guide how the European Parliament co-legislates under the ordinary legislative procedure*, 2014, S. 19: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/3679a0a2-80fd-43c2-aec8-a72121ff3010/Guide-ordinary-legislative-procedure-en.pdf>.

⁴²¹ Dauner/Sohn, *cepInput* 2015, 1 (7).

⁴²² Borchardt, *ABC des EU-Rechts*, 2017, S. 72.

⁴²³ Satzger, in: Sieber et al., *Europäisches Strafrecht*, 2014, S. 103.

⁴²⁴ ABl. EU 2009, Nr. L 322/28.

⁴²⁵ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 157.

statt. Zwar dürfen dabei keine rechtsverbindlichen Entschlüsse gefasst werden, gleichwohl sollen in erster Linie Probleme detailliert erörtert und Kompromisse angestrebt werden.⁴²⁶ Letztlich bestimmt der EU-Ministerrat auch über die Zusammensetzung der Mitglieder wesentlicher EU-Organe, wie beispielsweise des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA)⁴²⁷ oder des AdR⁴²⁸, auf die im Folgenden näher eingegangen werden soll.

1d) Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen

Neben den offiziell aufgelisteten europäischen Organen werden in Art. 13 EUV ausdrücklich zwei weitere Einrichtungen genannt. Gemäß Art. 13 Abs. 4 EUV und Art. 300 Abs. 1 AEUV unterstützen der EWSA und der AdR Kommission, EP und EU-Ministerrat in beratender Funktion. Die institutionelle Expansion auf regionaler Ebene führt zwar zu differenzierteren und komplexeren Politikfindungsprozessen, allerdings wird trotz eines fehlenden hierarchischen Aufbaus auf vertikaler Ebene ein Konnex zwischen beteiligten Akteur/innen hergestellt. Durch diese direkten Korrelationen werden „untere Ebenen“ systemisch in die bestehenden europäischen Mehrebenenstrukturen inkorporiert.⁴²⁹ Nicht zu verwechseln sind die Vertretungen der Regionen mit den *Ständigen Vertretungen* der jeweiligen Mitgliedstaaten. Erstgenannte agieren lediglich als Interessenvertreter/innen und Sprachrohr ihrer Herkunftsgebiete, während Letztere als Vertreter/innen des EU-Ministerrates eine außerordentlich bedeutsame Funktion im europäischen Mehrebenensystem innehaben.⁴³⁰

Die Anzahl der Mitglieder im EWSA orientiert sich an der jeweiligen Bevölkerungsstärke eines jeden Mitgliedstaates und umfasst 329 weisungsunabhängige und zum Gemeinwohl der EU tätig werdende Vertreter/innen (Art. 300 Abs. 4 AEUV) aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie aus sonstigen Zivilgesellschaften (Art. 300 Abs. 2

⁴²⁶ Umbach, in: Weidenfeld/Wessels, Europa von A bis Z, 2016, S. 377.

⁴²⁷ ABl. EU 2015, Nr. L 260/23.

⁴²⁸ ABl. EU 2015, Nr. L 159/70.

⁴²⁹ Tömmel, Politische System der EU, 2014, S. 211f.

⁴³⁰ Ebd., S. 220.

AEUV).⁴³¹ Nach Vorlage mitgliedstaatlicher Vorschlagslisten ernennt der EU-Ministerrat Mitglieder auf die Dauer von fünf Jahren (Art. 302 Abs. 1 AEUV). In Deutschland ist das Bundeswirtschaftsministerium mit dem Auswahlverfahren zur Besetzung des EWSA betraut, dessen Entscheidung die BReg abschließend bestätigen muss.⁴³² Präsident/in und Präsidium werden aus der Mitte des EWSA für die Dauer von zweieinhalb Jahre gewählt (Art. 303 AEUV). Das Präsidium leitet Beratungsgegenstände an die entsprechenden sechsmonatlich tagenden Fachgruppen weiter, in denen Berichterstatter/innen mit der Konzipierung eines Entwurfes beauftragt sind. Nachdem in der jeweiligen Fachgruppe Einigung erzielt wurde, wird die Vorlage an das jährlich neunmal tagende Plenum verwiesen. Vertraglich wird mit einfacher Mehrheit beschlossen, in der Praxis wird jedoch auf eine Konsensfindung hingearbeitet.⁴³³

Zu den wichtigsten Aufgaben des EWSA zählt als Vertreter europäischer Interessengruppen vor allem die Förderung partizipativer sowie werte- und allgemeinwohlorientierter EU-Integrationspolitiken.⁴³⁴ Der EWSA kann bei Gesetzgebungsvorschlägen entweder auf obligatorischen bzw. fakultativen Wegen seine Stellungnahmen abgeben oder angesichts des Selbstbefassungsrechts versuchen, als Bindeglied zwischen den Rechtsetzungsorganen und denen von ihm repräsentierten Interessengruppen, zu EU-Themen Einfluss zu nehmen.⁴³⁵ Bei der obligatorischen Befassung gemäß Art. 304 Abs. 1 S. 1 AEUV ist eine Anhörung des EWSA, etwa bei Umweltfragen oder der Angleichung von Rechtsvorschriften, vertraglich vorgeschrieben. Simultan mit EP und EU-Ministerrat übermittelt die Kommission ihre Entwürfe für eine Stellungnahme an den EWSA.⁴³⁶ Bei einer fakultativen Befassung liegt es im Ermessen von Kommission, EP und EU-Ministerrat, den EWSA auch in allen anderen Rechtsgebieten zu hören, falls sie dies für zweckmäßig erachten (Art. 304 Abs. 1 S. 2 AEUV).⁴³⁷ Im Jahr 2012 haben Kommission und EWSA vor

⁴³¹ EU, EWSA, 2020: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-economic-social-committee_de#zusammensetzung.

⁴³² Plotka, in: Weidenfeld/Wessels, Europa von A bis Z, 2016, S. 440.

⁴³³ Ebd., S. 441.

⁴³⁴ EU, EWSA, 2019: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-economic-social-committee_de#zusammensetzung.

⁴³⁵ Kotzur, in: Geiger et al., EUV/AEUV-Kommentar, 2017, S. 1004f.

⁴³⁶ Plotka, in: Weidenfeld/Wessels, Europa von A bis Z, 2016, S. 440.

⁴³⁷ Bux, EWSA, 2020: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/15/europaischer-wirtschafts-und-sozialausschuss>.

dem Hintergrund einer verstärkten funktionalen und partizipativen Interessenrepräsentation protokollarisch niedergelegt, eine engere Zusammenarbeit bei EU-Entscheidungsfindungsprozessen zu verfolgen.⁴³⁸ Das interinstitutionelle Gebilde kommt insbesondere durch die verstärkte Teilnahme von Kommissar/innen oder Mitgliedern des EP und AdR bei Plenartagungen des EWSA zum Vorschein, wohingegen Mitglieder des EU-Ministerrates selten anzutreffen sind.⁴³⁹ Pro Jahr publiziert der EWSA bis zu 190 Stellungnahmen und Berichte. Mehr als zwei Drittel davon sind Befassungen, entweder durch die Kommission, das EP oder den EU-Ministerrat. Davon geht ungefähr ein Fünftel auf Initiativstellungnahmen oder Informationsberichte des EWSA zurück.⁴⁴⁰ Im Jahr 2013 konnten nach Anregungen des EP ca. 40 Prozent der Befassungen als fakultativ bezeichnet werden.⁴⁴¹ Im Zeitraum zwischen Mitte 2017 und Mitte 2018 verfasste der EWSA beispielsweise 152 Stellungnahmen. Bei ungefähr zwei Dritteln handelte es sich um Befassungen durch die Kommission, den EU-Ministerrat oder das EP, während ca. 15 Prozent Initiativstellungnahmen ausmachten.⁴⁴² Da der EWSA über keine Entscheidungskompetenz verfügt und ausschließlich eine beratende Rolle einnimmt, kann sein Einfluss als begrenzt betrachtet werden.⁴⁴³ Aufgrund der Vielzahl an potenziellen Beratungs- und Konsultationsalternativen der Rechtsetzungsorgane, kommt der Expertise des EWSA ein weitaus geringerer Stellenwert zu.⁴⁴⁴ Bestätigt wird dies durch die Tatsache, dass der EWSA oft erst zu einem Zeitpunkt einbezogen und ihm Vorlagen zugeleitet werden, zu denen bereits eine bestimmte politische Richtung eingeschlagen wurde.⁴⁴⁵

In einer weiteren interinstitutionellen Vereinbarung im Jahr 2014 verstärkten sowohl der EWSA als auch der AdR die Zusammenarbeit mit dem EP. Durch Initiativstellungnahmen bereits vor der Rechtsetzung sowie im Laufe des gesamten Gesetzgebungsverfahrens sollen Abstimmungen optimiert werden.⁴⁴⁶ Beispielsweise sind Beschäftigte und Bericht-

⁴³⁸ Vgl. Kommission, CESE 5/2012, 2012: https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/di_ces5-2012_di_de.doc.

⁴³⁹ Dialer, in: Weidenfeld/Wessels, Jahrbuch der Europäischen Integration, 2018, S. 129.

⁴⁴⁰ Vgl. EU, EWSA, 2020: <https://www.eesc.europa.eu/de/our-work>.

⁴⁴¹ Plotka, in: Weidenfeld/Wessels, Europa von A bis Z, 2016, S. 440.

⁴⁴² Vgl. Dialer, in: Weidenfeld/Wessels, Jahrbuch der Europäischen Integration, 2018, S. 128.

⁴⁴³ Greenwood, Interest Representation in the EU, 2017, S. 173.

⁴⁴⁴ Pollak/Slominski, Politische System der EU, 2012, S. 99.

⁴⁴⁵ Nugent, Government and Politics of the EU, 2017, S. 250.

⁴⁴⁶ EWSA, Unterzeichnung einer Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem EP, dem EWSA

erstatter/innen des EWSA mittlerweile bei Ausschusssitzungen des EP offiziell mit eingeplant.⁴⁴⁷

Im Laufe voranschreitender Integrationsprozesse und einer damit einhergehenden Diversifizierung auf allen politischen Ebenen wurde der AdR nach dem Vorbild des EWSA geschaffen, um einen Meinungsaustausch auch auf unterster europäischer Ebene zu gewährleisten.⁴⁴⁸ Bei einer Kategorisierung in supranationale, nationale und regionale politische Ebenen ist der AdR jedoch nicht als hierarchisch unterste Ebene zu sehen. Als institutionalisierte Interessenorganisation interagiert er als Wortführer der Regionen auf der sozusagen „obersten“ europäischen Ebene.⁴⁴⁹

Derzeit umfasst der AdR 329 Mitglieder aus allen EU-Ländern, die sich in nationalen Delegationen sowie in sechs politischen Fraktionen zusammenschließen.⁴⁵⁰ Jedem deutschen Bundesland steht mindestens ein Sitz zu. Fünf weitere Sitze werden innerhalb eines auf die Bevölkerungszahl bezogenen Rotationssystems vergeben und nochmals drei deutsche Sitze gehen an Vertreter/innen lokaler Körperschaften.⁴⁵¹ Die Amtszeit im AdR ist abhängig vom Ablauf des regionalen Mandats und ein gleichzeitiger Sitz im EP ist ausgeschlossen (Art. 305 S. 4 und 5 AEUV). Organisatorisch gliedert sich der AdR in Präsidium, sechs nach Länderproporz zusammenzusetzende Fachkommissionen und das Plenum. Das vom Plenum gewählte Präsidium bestimmt die politische Vorgehensweise und leitet entsprechende Sachverhalte an die zuständigen Fachkommissionen weiter.⁴⁵² Der EU-Ministerrat ernennt, wie beim EWSA, die Mitglieder anhand mitgliedstaatlicher Vorschlagslisten, die sich in der Anzahl der Repräsentant/innen an der Größe der Mitgliedstaaten orientieren.⁴⁵³

Zwar kann der AdR nicht gesetzgeberisch tätig werden, gleichwohl muss er in beratender

und dem AdR. Pressemitteilung Nr. 06/2014, 2014: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/cp-06-de-accord-de-cooperation.doc>.

⁴⁴⁷ Dialer in: Weidenfeld/Wessels, Jahrbuch der Europäischen Integration, 2015, S. 138.

⁴⁴⁸ Tömmel, Politische System der EU, 2014, S. 221.

⁴⁴⁹ Grasnick, Regionales Regieren in der EU, 2007, S. 40.

⁴⁵⁰ Vgl. EU, AdR, 2020: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_de.

⁴⁵¹ Mittag, in: Weidenfeld/Wessels, Europa von A bis Z, 2016, S. 90.

⁴⁵² Ebd.

⁴⁵³ Pollak/Slominski, Politische System der EU, 2012, S. 100.

Funktion von Kommission, EP und EU-Ministerrat angehört werden, wenn dies vertraglich vorgeschrieben ist oder die EU-Organe dies für erforderlich erachten (vgl. Art. 13 Abs. 4 EUV und Art. 307 AEUV).⁴⁵⁴ Darüber hinaus kann der AdR auch auf eigene Initiative Stellungnahmen abgeben, wenn er dies als zweckdienlich empfindet (Art. 307 AEUV). Formell kann auch der AdR somit uneingeschränkt tätig werden und stellt als Vermittler regionaler und lokaler Gebietskörperschaften eine elementare Komponente im europäischen System dar.⁴⁵⁵ Intern sind Berichterstatter/innen zu benennen, die die Stellungnahmen vorbereiten und diese der jeweils zuständigen Fachkommission zur Aussprache vorlegen. Bei jährlich bis zu sechs stattfindenden Plenarsitzungen werden den Mitgliedern zwischen 50 und 80 Stellungnahmen zu Legislativentwürfen zur Abstimmung und Annahme vorgebracht, bevor sie dann an die entsprechenden EU-Institutionen verteilt werden.⁴⁵⁶ In dem vorher genannten Untersuchungszeitraum zwischen Mitte 2017 und Mitte 2018 wurden 69 Stellungnahmen zu Kommissionsinitiativen verfasst.⁴⁵⁷ Berufen werden können nur Politiker/innen aus regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften, deren Mandat auf demokratischen Wahlen beruht und die ebenfalls völlig weisungsunabhängig zum Gemeinwohl der EU tätig werden (Art. 300 Abs. 3 AEUV). Dabei setzt sich der AdR aus etwa zwei Dritteln regionaler und einem Drittel lokaler, durchweg hochrangiger Repräsentant/innen zusammen.⁴⁵⁸ Vor allem auch durch seine guten Beziehungen zur Kommission nimmt der AdR einen relativ hohen Stellenwert ein. Dies liegt daran, dass Kommission und AdR nicht erst, wie vertraglich vorgesehen, im Gesetzgebungsverfahren miteinander in Kontakt stehen, sondern sich bereits bei der Anfertigung eines Entwurfs ausgetauscht wird.⁴⁵⁹ Für beide Parteien ergeben sich diesbezüglich Vorteile. Die Kommission eröffnet dem AdR die Möglichkeit zur Mitwirkung bei der internen Entscheidungsfindung und gibt ihm Rückmeldung bezüglich vorgebrachter Stellungnahmen. Im Gegenzug versucht die Kommission vorab die allgemeine Konsensfähigkeit hinsichtlich ihrer Vorschläge zu eruieren und entsprechende Weichenstellungen für anstehende

⁴⁵⁴ Grasnick, *Regionales Regieren in der EU*, 2007, S. 40.

⁴⁵⁵ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 221.

⁴⁵⁶ EU, AdR, 2020: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_de.

⁴⁵⁷ Schmuck, in: Weidenfeld/Wessels, *Jahrbuch der Europäischen Integration*, 2018, S. 123.

⁴⁵⁸ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 222.

⁴⁵⁹ Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 91.

Entscheidungen vorzunehmen.⁴⁶⁰

Nichtsdestotrotz kann der Einfluss des AdR auf den supranationalen institutionellen Entscheidungs- und Willensbildungsprozess im europäischen Gesetzgebungsverfahren allgemein doch eher als marginal betrachtet werden.⁴⁶¹ Außerdem können Akteur/innen auf regionaler Ebene den AdR theoretisch umgehen und Anliegen direkt an die jeweiligen Regierungen richten.⁴⁶²

Während der AdR bemüht ist, Beziehungen zu sämtlichen EU-Organen zu unterhalten, ist umgekehrt eher das Gegenteil der Fall, es sei denn, entsprechende Allianzen erhöhen die Erfolgsaussicht bei bestimmten Vorhaben.⁴⁶³ Vergleichbar mit der Situation im EP versuchen auch im AdR die zwei großen Fraktionen EVP und S&D untereinander, Mehrheiten zu generieren und die Ämterverteilung im Proporz vorzunehmen. Letztlich werden Entscheidungen dennoch mehrheitlich, unter Einbezug aller Parteiengruppierungen, gefällt.⁴⁶⁴ Aufgrund der heterogenen Mandate im Rahmen der Besetzung des AdR sowie der selten anberaumten Plenarsitzungen, mangelt es dem AdR an interner Kohäsion. Folglich ist es das Sekretariat des AdR, welches mit seinen über 500 Angestellten vornehmlich Vorbereitungsentscheidungen übernimmt.⁴⁶⁵

2) Sekundäres Unionsrecht

In der Untergliederung des europäischen Unionsrechts bildet das primäre Unionsrecht den Grundstock rechtlichen Handelns und basiert auf den Bestimmungen der Verträge. Das sekundäre Unionsrecht impliziert das auf der Grundlage der Verträge veranlasste Recht der europäischen Normgeber.⁴⁶⁶ Mit der Übertragung der Hoheitsrechte durch Art. 23 GG und Art. 24 GG auf supranationale Ebene in eine durch die Verträge geschaffene Rechtsordnung hat es zur Folge, dass aus dieser Rechtsordnung hervorgehende Rechts-

⁴⁶⁰ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 223.

⁴⁶¹ Haratsch et al., *Europarecht*, 2018, S. 147; Grasnick, *Regionales Regieren in der EU*, 2007, S. 43.

⁴⁶² Nugent, *Government and Politics of the EU*, 2017, S. 252.

⁴⁶³ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 223f.

⁴⁶⁴ Ebd., S. 225.

⁴⁶⁵ Ebd., S. 224.

⁴⁶⁶ Frenz, *Europarecht*, 2016, S. 1f.

akte auch innerstaatlich entsprechende Wirksamkeit entfalten und gegebenenfalls unmittelbar gelten.⁴⁶⁷ Weniger der Rahmen oder die Tiefe der Kompetenzen, sondern die unmittelbaren Ermächtigungen und Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, wie sie unter anderem in Art. 288 AEUV existieren, spielen als qualitatives Charakteristikum der EU eine zentrale Rolle.⁴⁶⁸

Art. 4 Abs. 1 AEUV regelt eine geteilte Zuständigkeit zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten. Gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. j AEUV erstreckt sich diese auch auf den *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* und umfasst mithin auch das Strafrecht. Die Strafrechtsetzung obliegt demnach weiterhin den EU-Mitgliedstaaten – es sei denn, die EU macht allgemein bindenden Gebrauch von der ihr europarechtlich übertragenen Strafrechtsetzungsbefugnis bzw. Strafrechtsetzungsanweisung.⁴⁶⁹ In Bezug auf das Erfordernis einer restriktiven Auslegung hinsichtlich strafrechtlicher Harmonisierungskompetenzen hat sich das BVerfG in seinem Lissabon-Urteil eine Überprüfungszuständigkeit vorbehalten. Infolgedessen können die Karlsruher Richter/innen auf eine sogenannte *ultra vires-Kontrolle* zurückgreifen, falls EU-Rechtsakte ein vom BVerfG niedergelegtes strafrechtliches Ausmaß überschreiten.⁴⁷⁰ Durch den Vertag von Lissabon wurden die EU-Rechtsakte in Art. 288 AEUV nach ihren Rechtswirkungen neu geregelt. Wie bereits in der Vergangenheit aufgrund von Rahmenbeschlüssen, müssen nun europäische Vorgaben prinzipiell richtlinienkonform in nationales Recht umgesetzt werden.⁴⁷¹

Gemäß Art. 296 AEUV sind Maßnahmen nicht zwingend primärrechtlich vorgegeben, sodass die Unionsorgane unter Einhaltung der geltenden Verfahren die Wahl über die Handlungsform so treffen, wie sie zur Zielsetzung am zweckmäßigsten erscheint. Die Rechtsordnung der EU bietet eine Vielzahl an Handlungsformen. Diese sind im Einzelnen nicht fest an die verschiedenen Rechtsetzungsorgane gekoppelt und ermöglichen es der Kommission, dem EP oder dem EU-Ministerrat, sich sämtlicher Gestaltungsinstrumentarien zu bedienen.⁴⁷² Welche Handlungsformen generell zur Verfügung stehen und

⁴⁶⁷ BVerfGE 37, 271 (280); BVerfGE 58, 1 (28); BVerfGE 59, 63 (90); BVerfGE 69, 1 (90); BVerfGE 73, 339 (374); BVerfGE 89, 155 (174).

⁴⁶⁸ Frenz, Europarecht, 2016, S. 2.

⁴⁶⁹ Vgl. Heger, ZIS 2009, 406 (409).

⁴⁷⁰ Zimmermann, JURA 2009, 844 (849).

⁴⁷¹ Heger, ZIS 2009, 406 (409).

⁴⁷² Sydow, JZ 2012, 157 (157f.).

inwiefern bzw. inwieweit europäische Rechtsakte wirken, beläuft sich auf die Bestimmungen des gemeinschaftlichen Sekundärrechts.⁴⁷³ Diesen wird im Folgenden nachgegangen.

2a) Rahmenbeschlüsse

Obwohl das Strafrecht eines der traditionellen Kernbereiche mitgliedstaatlicher Souveränität bildet, wurde durch eine voranschreitende europäische Integration auch zunehmend eine Angleichung europäischer Strafrechtsordnungen thematisiert.⁴⁷⁴ Transnationaler Kriminalität soll durch eine Harmonisierung des Strafrechts entgegengewirkt und der Schutz europäischer Rechtsgüter und finanzieller Interessen gewährleistet werden.⁴⁷⁵ Mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam 1999 wurde mit dem Rahmenbeschluss in dem damaligen Vertrag über die EU eine neue, für die Mitgliedstaaten verpflichtende sekundärrechtliche Handlungsform zur Strafrechtsangleichung aufgenommen.⁴⁷⁶ Angesiedelt in der vorherigen dritten Säule (polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen; PJZS), war – ähnlich zu den Richtlinien innerhalb der ersten Säule (EG) – eine Eigenschaft des Rahmenbeschlusses, dass er nur bezogen auf die vorgegebene Zielsetzung verbindlich sein sollte.⁴⁷⁷ Die rechtliche Tragweite bei gemeinsamen europäischen Maßnahmen wurde in Art. 34 Abs. 2 lit. b EUV (a.F.) geregelt, der besagte: „Rahmenbeschlüsse sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Sie sind nicht unmittelbar wirksam“.⁴⁷⁸ Im Gegensatz zu Richtlinien wurde bei Nichtumsetzung allerdings keine unmittelbar hervorgehende Geltung aus dem oben genannten Artikel angenommen.⁴⁷⁹ Somit sollte zwischen intergouvernementaler Zusammenarbeit innerhalb der dritten Säule und supranationalem Gemeinschaftsrecht differenziert werden.⁴⁸⁰ In der

⁴⁷³ *BVerfGE* 123, 267 (398).

⁴⁷⁴ *Dannecker, JURA* 2006, 95 (95 f.).

⁴⁷⁵ *Schönberger, ZaöRV* 2007, 1107 (1112).

⁴⁷⁶ *Ebd.*, S. 1107 f.

⁴⁷⁷ *Haack, in: Leiß, EU*, 2010, S. 225.

⁴⁷⁸ *Tinkl, Rechtsstellung Rahmenbeschluss*, 2008, S. 90.

⁴⁷⁹ *Haack, in: Leiß, EU*, 2010, S. 255.

⁴⁸⁰ *Pechstein/Koenig, EU*, 2000, S. 190.

Vergangenheit umfassten Harmonisierungsmaßnahmen von Rahmenbeschlüssen vor allem Umweltthemen oder die Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor⁴⁸¹, auf die im Weiteren noch detaillierter eingegangen wird. Bei der Abgrenzung zwischen Rahmenbeschluss und Richtlinie kam es vor allem auf die gemeinschaftsrechtliche Kompetenz an. Inhaltlich deckungsgleichen Harmonisierungsmaßnahmen im Strafrecht konnte demnach entweder per Richtlinie oder Rahmenbeschluss nachgekommen werden.⁴⁸² Umstritten war die Pupino-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung des nationalen Strafrechts. Einerseits wurde kritisiert, dass sich Rahmenbeschlüsse und Richtlinien in ihren Befolgungspflichten zu unterscheiden hätten, wohingegen andererseits vom EuGH neben der intergouvernementalen, die solidarische und loyale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten betont wurde und der Pflicht zur Unionstreue auch in strafrechtlichen Angelegenheiten nachgekommen werden müsse.⁴⁸³

Der Vertrag von Lissabon führte zu einer Vereinheitlichung der Handlungsformen für den *Raum der Freiheit, der Sicherheit und es Rechts*. Welche Handlungsinstrumentarien der EU zur Verfügung stehen, ist in Art. 288 AEUV geregelt und umfasst neben Richtlinien auch Verordnungen, Beschlüsse, Empfehlungen oder Stellungnahmen.⁴⁸⁴ Um die vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon vorherrschende Parallelität zweier Rechtsakte aufzuheben, wurde auch in strafrechtlichen Angelegenheiten die Richtlinie als maßgebliche Handlungsform durchgesetzt. Wie bereits bei rahmenbeschlusskonformen Auslegungen, ergibt sich nun auch bei Richtlinien weiterhin die Problematik, dass sich bei der Umsetzungsgestaltung an der Diversität der mitgliedstaatlichen Strafrechtsordnungen orientiert werden muss.⁴⁸⁵ Die Rechtsnatur der Rahmenbeschlüsse wurde hierbei nicht angetastet und eine Transformation in Richtlinien abgelehnt.⁴⁸⁶ Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurden Rahmenbeschlüsse zwar offiziell abgeschafft, ihre Gültigkeit behielten sie aber weiterhin.⁴⁸⁷ Dies führte zu der Problematik, dass Rahmenbeschlüsse,

⁴⁸¹ Tiedemann, ZStW 2004, 945 (952).

⁴⁸² Schönberger, ZaöRV 2007, 1107 (1121).

⁴⁸³ Vgl. hierzu Lorenzmeier, ZIS 2006, 576 (578f.).

⁴⁸⁴ Vgl. Haack, in: Leißé, EU, 2010, S. 225.

⁴⁸⁵ Schönberger, ZaöRV 2007, 1107 (1127).

⁴⁸⁶ Haack, in: EU, 2010, S. 226.

⁴⁸⁷ ABl. EG 2008, Nr. C 115/325.

die längst erlassen wurden, nur teilweise bereits in den Mitgliedstaaten umgesetzt worden waren.⁴⁸⁸

2b) Richtlinien

Als indirektes bzw. „kooperativ-zweistufiges“ Rechtsetzungsinstrument sind Richtlinien zwar gemäß Art. 288 UA 2 AEUV grundsätzlich nicht unmittelbar wirksam, richten sich aber verbindlich an alle Mitgliedstaaten und erfordern eine Umsetzung in nationales Recht.⁴⁸⁹ Ähnlich dem Wortlaut zu vorherigen Rahmenbeschlüssen bleibt den Mitgliedstaaten nach Erlass der Richtlinie auf europäischer Ebene die Wahl der entsprechenden Mittel und Form zur Umsetzung in nationales Recht vorbehalten.⁴⁹⁰ Im Sinne des *effet utile*-Prinzips⁴⁹¹ ist die Vorgehensweise jedoch so zu gestalten, dass der durch die Richtlinie vorgegebenen Zielsetzung auf effektivstem Wege und bestmöglich nachgekommen wird (Art. 4 Abs. 3 UA 1 EUV).⁴⁹² Hieraus ergibt sich zwar, dass es Mitgliedstaaten unter Prüfung der nationalen Gerichte zu unterlassen haben, Maßnahmen einzuleiten, die der Verwirklichung einer Richtlinie entgegenstehen. Dennoch können solche Verfahren unbedenklich sein, sofern sichergestellt werden kann, dass das Erreichen der Zielvorgaben im Rahmen der Fristsetzung erfüllt wird.⁴⁹³ Verantwortlich für eine einwandfreie Umsetzung sind die mitgliedstaatlichen Legislativorgane oder auf deren Ermächtigungsgrundlage handelnde Rechtsetzungsgeber.⁴⁹⁴

Sobald auf nationaler Ebene durch den Gesetzgeber Maßnahmen zur Realisierung einer Richtlinie veranlasst worden sind, ist es der Judikative nicht mehr möglich, diesen entgegenzutreten.⁴⁹⁵ Ist eine Frist, die sich aus der Richtlinie selbst ergibt, zur Umsetzung durch nationale Parlamente verstrichen, wird vom EuGH eine unmittelbare Wirkung angenommen, sofern die Richtlinie inhaltlich unbedingt und ausreichend genau formuliert

⁴⁸⁸ Zöller, *Vortrag 54. Bitburger Gespräche*, 2011, S. 9.

⁴⁸⁹ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, *EUV/AEUV-Kommentar*, 2016, S. 2444.

⁴⁹⁰ Ebd.

⁴⁹¹ Vgl. Satzger, *Europäisierung des Strafrechts*, 2001, S. 41f.

⁴⁹² EuGH, 48/75, 499 (517).

⁴⁹³ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, *EUV/AEUV-Kommentar*, 2016, S. 2444f.

⁴⁹⁴ Schliesky, *DVBl* 2003, 631 (638).

⁴⁹⁵ Junker/Aldea, *EuZW* 2007, 13 (15f.).

ist. Die erste Voraussetzung der Unbedingtheit erfordert, dass die Richtlinie an keine weiteren Bedingungen geknüpft ist bzw. keine weiteren Handlungen der EU notwendig sind. Zweitens muss der Regelungsgehalt der Richtlinie präzise bestimmt und eindeutig niedergelegt sein.⁴⁹⁶

Neben der primären Umsetzungspflicht besteht mit Ablauf der Frist eine sekundäre Verpflichtung zur Einzelfalldurchsetzung der Richtlinie⁴⁹⁷, bei der sowohl die Legislative als auch die Exekutive auf nationaler Ebene dafür verantwortlich sind, geeignete Maßnahmen zu wählen, die den Zielvorgaben der Richtlinie entsprechen.⁴⁹⁸ Primäre Umsetzungs- und sekundäre Durchsetzungspflichten der Richtlinienvorgaben fußen auf derselben rechtlichen Vertragsgrundlage und grenzen sich lediglich anhand der Anforderungen voneinander ab, die auf Ebene der europäischen Rechtsprechung hinsichtlich nationaler Gewaltenteilung gestellt werden.⁴⁹⁹ Gemäß Art. 267 AEUV können Mitgliedstaaten durch ein Vorabendscheidungsverfahren Klarheit darüber erlangen, ob nationale Vorschriften mit entsprechenden unionsrechtlichen Vorgaben kompatibel sind. Inhaltlich kann eine Einzelfalldurchsetzung dann entweder unmittelbar durch Anwendung der jeweiligen Richtlinie erfolgen oder unter einer den Maßstäben der Richtlinienregelungen gleichbedeutenden Heranziehung des nationalen Rechts.⁵⁰⁰ Unter bestimmten Voraussetzungen besteht weiterhin die Möglichkeit einer richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechts.⁵⁰¹ Zunächst müssen nationale Gesetze generell mindestens über eine Norm verfügen, die Raum für eine richtlinienkonforme Auslegung bietet.⁵⁰² Bevor sich bei mehreren einschlägigen Vorschriften auf das gesamte nationale Recht berufen werden kann, sind zuerst die Umsetzungsvorgaben zu betrachten, welche Aufschluss über die Umsetzungentschlossenheit der nationalen Legislativorgane geben.⁵⁰³ Zwar orientiert sich der Grad an Interpretationsmöglichkeiten bei richtlinienkonformen Auslegungen an einer unionsrechtlichen Maxime. Diese beziehen sich inhaltlich indessen nur auf europarechtliche Aspekte, ohne den Wirkungskreis des nationalen Rechts zu begrenzen, sodass

⁴⁹⁶ Frenz, *Europarecht*, 2016, S. 16.

⁴⁹⁷ Junker/Aldea, *EuZW* 2007, 13 (15).

⁴⁹⁸ EuGH, C-397/01, 8878 (8916 f.).

⁴⁹⁹ Hainthaler, *ZJS* 2015, 13 (14).

⁵⁰⁰ Ebd., S. 15.

⁵⁰¹ EuGH, C-397/01, 8878 (8918 f.).

⁵⁰² Höpfner, *Systemkonforme Auslegung*, 2008, S. 272.

⁵⁰³ Riesenhuber/Domröse, *RIW* 2005, 47 (52).

bei verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten die der nationalen Auslegungsvorschrift am nahestehendste herangezogen wird. Inwiefern eine Differenzierung zwischen unmittelbar anwendbaren Richtlinien und einer richtlinienkonformen Auslegung hinsichtlich der zu erwartenden Anforderungen notwendig ist, kann dahingestellt bleiben.⁵⁰⁴ Entscheidend ist letztlich der Vorrang des Unionsrechts und die Anwendung einer Auslegungsmethode, die die Richtlinienregelungen grundlegend widerspiegelt. Durch Art. 23 GG als Öffnungsnorm muss im Kontext einer richtlinienkonformen Auslegung und der damit einhergehenden europäischen Rechtsharmonisierung mithin auch nationales Verfassungsrecht weichen.⁵⁰⁵

2c) Verordnungen, Beschlüsse, Empfehlungen, Stellungnahmen

Des Weiteren verfügt das unionale Sekundärrecht über abstrakt-generelle Rechtssätze in Form von Verordnungen, die nicht nur bezüglich des vorgegebenen Ziels, sondern gesamtverbindlich in all ihren Teilen zu deuten sind.⁵⁰⁶ Die unmittelbare Anwendbarkeit und allgemeine Geltung (Durchgriffswirkung) von Verordnungen ergibt sich aus Art. 288 UA 1 AEUV.⁵⁰⁷ Demnach gelten Verordnungen für und in allen Mitgliedstaaten, woraus sich eine Verpflichtung aller Behörden und Gerichte zur Anwendung ergibt. Sofern im Hinblick auf einen bestimmten Lebenssachverhalt bereits deutsches Recht bestand, wird dieses aufgehoben, es sei denn, Regelungen des vorherigen nationalen Rechts bieten weiterhin auch Handlungsspielraum ohne Unionsbezug.⁵⁰⁸ Ein Umsetzungsakt ist nicht notwendig, da Verordnungen in der Normhierarchie über den nationalen Gesetzen stehen und ihnen Anwendungsvorrang zukommt.⁵⁰⁹ Art. 291 Abs. 1 AEUV erwähnt explizit die Verpflichtung zur Veranlassung von Durchführungsrechtsakten, die nach innerstaatlichem Recht für alle verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlich sind. Bei Verordnungen ist nach deutscher Terminologie auch die Rede von einem „Gesetz im materiellen Sinne“.⁵¹⁰

⁵⁰⁴ Hainthaler, ZJS 2015, 13 (17).

⁵⁰⁵ Frenz, Europarecht, 2016, S. 20 f.

⁵⁰⁶ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 2016, S. 2442 f.

⁵⁰⁷ Satzger, Europäisierung des Strafrechts, 2001, S. 26.

⁵⁰⁸ Pieper, in: Morlok et al., Parlamentsrecht, 2016, S. 1239.

⁵⁰⁹ Frenz, Europarecht, 2016, S. 15.

⁵¹⁰ Pieper, in: Morlok et al., Parlamentsrecht, 2016, S. 1238.

Ebenso abstrakt-generell können Beschlüsse gemäß Art. 288 UA 3 AEUV gesamtverbindlich als „quasi-legislative“ Maßnahme für Mitgliedstaaten wirken.⁵¹¹ Zusätzlich können sie auch in Einzelfallregelungen herangezogen werden und zum Beispiel an bestimmte Mitgliedstaaten gerichtet sein (Art. 288 UA 3 S. 2 AEUV). Folglich sind sie nur für die auf sich bezogenen Adressaten verbindlich bzw. wirken für diese unmittelbar.⁵¹² Im Gegensatz zu Richtlinien und Verordnungen sind weder Empfehlungen noch Stellungnahmen rechtlich verbindlich (Art. 288 UA 4 AEUV). Dies begründet hingegen nicht eine rechtliche Bedeutungslosigkeit beider Rechtsakte. Empfehlungen sind von nationalen Gerichten zur innerstaatlichen Auslegung hinsichtlich europäischer Rechtsvorschriften zu berücksichtigen.⁵¹³ Sie dienen dazu, bestimmte Handlungsweisen anzuregen, während Stellungnahmen eher einen sachverständigen Charakter haben.⁵¹⁴ Abschließend ist deutlich festzuhalten, dass mit dem Vertrag von Lissabon die Handlungsformen der EU im Bereich des *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* im Rahmen eines supranationalen Integrationsbestrebens einer bedeutungsvollen Vereinheitlichung unterzogen worden sind.⁵¹⁵

III) Harmonisierung des nationalen materiellen Strafrechts

Bevor schwerpunktmäßig auf das materielle Strafrecht eingegangen wird, muss zunächst zwischen europäischer Rechtsetzungskompetenz und Rechtsangleichung im Sinne von Harmonisierungen differenziert werden.⁵¹⁶ Strafrechte relevante Harmonisierungsmaßnahmen zielen innerhalb der EU nicht auf eine Totalvereinheitlichung, sondern lediglich auf Mindestangleichungen differierender nationaler Strafrechtsnormen ab.⁵¹⁷ Bereits weit vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon waren Kommission und EP der Auffassung, dass die EU durch den Erlass von sekundären Rechtsakten auf mitgliedstaatliche Strafrechts-

⁵¹¹ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 2016, S. 2467.

⁵¹² Frenz, Europarecht, 2016, S. 15.

⁵¹³ EuGH, C-322/88, 4408 (4408).

⁵¹⁴ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar, 2016, S. 2470.

⁵¹⁵ Haack, in: Leißke, EU, 2010, S. 227.

⁵¹⁶ Zimmermann, JURA 2009, 844 (845).

⁵¹⁷ Hecker, in: Ambos, Europäisches Strafrecht post-Lissabon, 2001, S. 24.

ordnungen einwirken könne, wohingegen nationale Parlamente derartigen Anweisungsbefugnissen prinzipiell widersprachen.⁵¹⁸ Auch die BReg vertrat die Meinung, dass Kriminalstrafrecht grundsätzlich unter die Souveränität⁵¹⁹ der Einzelstaaten und somit folglich auch die jeweilige Ausgestaltung nationaler Strafvorschriften in deren Ermessensspielraum falle.⁵²⁰ Dabei spielte eine generelle Ablehnung, strafrechtliche Normen hinsichtlich des Schutzes europäischer Gemeinschaftsinteressen zu veranlassen, nur eine untergeordnete Rolle. Vielmehr sahen die Mitgliedstaaten ein Problem in der ihnen aufgetragenen sekundärrechtlichen Umsetzungspflicht, die eine souveräne nationale Entscheidungsbefugnis untergrabe.⁵²¹ Demzufolge scheint es nicht zu überraschen, dass die Ambitionen seitens der EU, kriminalstrafrechtliche Harmonisierungsmaßnahmen durchzusetzen, anfänglich nur mäßigen Erfolg versprachen. Allgemeine und zurückhaltende Formulierungen überließen dem nationalen Gesetzgeber im Rahmen der Sekundärrechtspraxis ausreichend Entscheidungsfreiraum, inwiefern dieser es als notwendig erachtete, Strafvorschriften zur Wahrung supranationaler Interessen zu schaffen bzw. inwieweit diese an nationale Strafrechtsordnungen adaptiert werden sollten.⁵²²

Strafrechtsangleichungen fanden weit vor dem 1. Dezember 2009 statt und beliefen sich gemäß Art. 29 Abs. 2, 3. Spiegelstrich (a.F.) i. V. m. Art. 31 Abs. 1 lit. e EUV (a.F.) vor allem auf besonders schwere und transnationale Kriminalitätsfelder. Als umstrittene Deliktsphänomene bezüglich der Kompetenz zur europäischen Strafrechtsangleichung ließen sich die organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel anführen, die nach zutreffender Meinung nicht abschließend und nach Deutung ihres Wortlauts zu eng gefasst waren.⁵²³ Zentrales Handlungsinstrument für strafrechtsangleichende Maßnahmen war hierbei innerhalb der PJZS der Rahmenbeschluss.⁵²⁴ Deliktsbereiche, die infolgedessen strafrechtlich angeglichen wurden, umfassten, neben der Bekämpfung von

⁵¹⁸ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 273.

⁵¹⁹ Satzger, *Vortrag auf der japanischen Strafrechtslehrertagung*, 2018, S. 25.

⁵²⁰ Satzger, *Europäisierung des Strafrechts*, 2001, S. 400 ff.; u.a. auch BT-Drs. 14/4991, S. 9.

⁵²¹ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 273 f.

⁵²² Ebd., S. 274.

⁵²³ Vgl. hierzu Eroglu, *Strafrechtsharmonisierung in der EU*, 2014, S. 19 ff.; Zimmermann, *JURA* 2009, 844 (846).

⁵²⁴ Lorenzmeier, *ZIS* 2006, 576 (576 ff.).

Terrorismus⁵²⁵, illegalem Drogenhandel⁵²⁶ und organisierter Kriminalität⁵²⁷, unter anderem auch die Bekämpfung von Betrug und Fälschung⁵²⁸, Bestechung⁵²⁹ oder bestimmte Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.⁵³⁰

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde nicht nur die „Dreisäulenstruktur“ aufgelöst, sondern auch die intergouvernementale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sowie deren zugrunde gelegten Handlungsformen reformiert. Insofern wurde das für Rahmenbeschlüsse geltende Einstimmigkeitsprinzip abgeschafft, sodass Harmonisierungsmaßnahmen nun nach Vorschlag der Kommission und unter Mitwirkung vom EU-Ministerrat und EP mit qualifizierter Mehrheit (Art. 238 Abs. 3a AEUV) im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 1 AEUV und Art 294 AEUV) beschlossen werden.⁵³¹

Mit Art. 83 Abs. 1 AEUV verfügt die EU nunmehr über eine originäre Harmonisierungskompetenz, die sie zur Angleichung des materiellen Strafrechts in den genannten Deliktsbereichen mittels Richtlinien zum Erlass von Mindestvorschriften bei Straftaten und Strafen ermächtigt.⁵³² Als Grenzen betreffend supranationale Kriminalpolitik werden der legitime Schutzzweck, der Schuldgrundsatz sowie das *ultima-ratio*-, Gesetzlichkeits-, Subsidiaritäts-, Verhältnismäßigkeits- und Kohärenzprinzip herangezogen.⁵³³ Dabei ist es Aufgabe des EU-Gesetzgebers darzulegen, inwieweit den jeweiligen strafrechtlichen Grundsätze beim Erlass europäischer Rechtsakte Rechnung getragen wurde.⁵³⁴

Ob europäische kriminalpolitische Richtlinien von den Mitgliedstaaten pflichtgemäß umgesetzt werden, unterliegt der Kontrolle der Kommission, die gegebenenfalls entsprechende Maßnahmen einleiten kann (Art. 258 ff. AEUV).⁵³⁵ Um den Schutz entsprechender europäischer Rechtsgüter sicherzustellen und gerechtfertigte Standards zu wahren,

⁵²⁵ ABl. EG 2008, Nr. L 330/21.

⁵²⁶ ABl. EG 2004, Nr. L 335/8.

⁵²⁷ ABl. EG 2008, Nr. L 300/42.

⁵²⁸ ABl. EG 2001, Nr. L 149/I.

⁵²⁹ ABl. EG 2003, Nr. L 192/54.

⁵³⁰ ABl. EG 2008, Nr. L 328/55.

⁵³¹ Hecker, in: Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2001, S. 19.

⁵³² Hecker, *Europäisches Strafrecht*, S. 373 f.

⁵³³ Vgl. Satzger, ZRP 2010, 137 (138 ff.); Prittitz, in: Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2001, S. 33 ff.

⁵³⁴ Satzger, ZRP 2010, 137 (138).

⁵³⁵ Zimmermann, JURA 2009, 844 (844).

scheinen Angleichungen aufgrund abweichender mitgliedstaatlicher Strafrechtsvorschriften unausweichlich.⁵³⁶ Differierende Strafrechtsnormen, wie sie beispielsweise im Bereich des Umweltschutzes⁵³⁷ existierten und *post-Lissabon* auf der Grundlage des Art. 83 Abs. 2 AEUV weitergeführt wurden, sollen im nächsten Schritt genauer erörtert werden.

1) Umweltschutz

1a) Nationale Gesetze zur Bekämpfung der Umweltkriminalität

Ein anfänglicher Impuls, umweltrechtliche Themen in einem allgemeinen politikwissenschaftlichen Diskurs zu behandeln, ging bereits auf ein Regierungsprogramm und die damit verbundene Ministerialbürokratie aus dem Jahr 1969 zurück.⁵³⁸ Zwei Jahre später präsentierte die damalige BReg ihr erstes Umweltprogramm und legte Maßnahmen vor, die aus umweltpolitischer Sicht zu ergreifen waren.⁵³⁹

Mit dem 18. Strafrechtsänderungsgesetz (StrÄndG) – *Erstes Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität* (1. UKG) – aus dem Jahr 1980 wurden erstmals zahlreiche umweltstrafrechtliche Vorschriften in das StGB aufgenommen und im 31. StrÄndG – *Zweites Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität* (2. UKG) – im Jahr 1994 weiterhin ausgebaut und novelliert.⁵⁴⁰ Bevor umweltstrafrechtliche Tatbestände im StGB kodifiziert wurden, belief sich strafrechtlicher Schutz der Umwelt ausschließlich auf verwaltungsrechtliche Spezialgesetze aus dem Nebenstrafrecht, auf die bezüglich Strafbestimmungen zurückgegriffen werden konnte.⁵⁴¹ Erste Vorhaben, Umweltschutzgesetze entweder in ihren umweltstrafrechtlichen Tatbeständen zu modifizieren und zu harmonisieren sowie die Idee, alle bestehenden Umweltgesetze in einem „Umweltgesetzbuch“ zusammenzufassen, stellten sich als politisch nicht realisierbar dar. Infolgedessen wurde entschieden, sich auf die essenziellsten umweltstrafrechtlichen Bestimmungen zu konzentrieren und diese

⁵³⁶ Vogel, GA 2003, 314 (317f.).

⁵³⁷ Hecker, in: Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2001, S. 19.

⁵³⁸ Sparwasser et al., *Umweltrecht*, 2003, S. 17.

⁵³⁹ BT-Drs. VI/2710, *passim*.

⁵⁴⁰ Dölling, in: Müller-Graff/Roth, *Recht und Rechtswissenschaft*, 2000, S. 50f.

⁵⁴¹ Steindorf, *Umwelt-Strafrecht*, 1997, S. 19f.

gegebenenfalls nach entsprechenden Überarbeitungen herauszutrennen und in einem eigenen Abschnitt in das StGB zu übernehmen.⁵⁴² Neben der Aufnahme in das Kernstrafrecht bestehen zahlreiche weitere spezialisierte Umweltgesetze, welche in ihrem Regelungszusammenhang durch eine Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts geprägt sind.⁵⁴³ Insbesondere in Rechtsordnungen mit industriellen und hochtechnisierten Gesellschaften spielt aus strafrechtsdogmatischer Sicht die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts eine entscheidende Rolle.⁵⁴⁴ Dabei ist strittig, wie eng die Interdependenz von Umweltstrafrecht und Verwaltungsrecht zu sein hat bzw. ob eine Eigenständigkeit beider Rechtsgebiete zu befürworten ist.⁵⁴⁵

Inwieweit die Strafrechtsänderungsgesetzgebungen den Erwartungen hinsichtlich der Bekämpfung von Umweltkriminalität nachkommen konnte, sei an dieser Stelle zweitrangig. Sowohl bei der Ausarbeitung des 1. UKG als auch bei Erweiterungen und Anpassungen zu den Umweltstrafnormen für das 2. UKG wurden Entscheidungen von allen politischen Lagern mitgetragen.⁵⁴⁶ Nachdem bereits sieben Jahre vor Inkrafttreten des 1. UKG die damalige BReg anregte, wesentliche Strafvorschriften zum Umweltschutz in das StGB zu übernehmen, wurde das Vorhaben ein Jahr später durch einen BR-Beschluss verstärkt.⁵⁴⁷ Dem eigentlichen Beschluss zum Gesetzgebungsvorhaben vom Bundeskabinett sowie dem in Bezugnahme auf das 16. StrÄndG⁵⁴⁸ eingebrachten Regierungsentwurf vom 13. Dezember 1978⁵⁴⁹ waren bereits zwei interne Beratungen zu Gesetzentwürfen im Rahmen eines angedachten *Sechsten Gesetzes zur Reform des Strafrechts* (6. StrRG) zwei Jahre zuvor und zu einem 17. StrÄndG aus dem gleichen Jahr vorgelagert.⁵⁵⁰ Mit der Einfügung der wichtigsten strafrechtlichen Umweltnormen in das StGB betonte der Rechtsausschuss, dass zum damaligen Zeitpunkt zwar eine weitere Harmonisierung von Umweltstraftatbeständen erstrebenswert wäre, dies allerdings nur schwierig umsetzbar und zunächst die erreichte Gleichstellung mit Individualrechtsgütern im Kernstrafrecht

⁵⁴² *Ebd.*, S. 20.

⁵⁴³ Sparwasser et al., *Umweltrecht*, 2003, S. 10f.

⁵⁴⁴ Kuhlen, ZStW 1993, 697 (706 ff.).

⁵⁴⁵ Knaut, *Europäisierung des Umweltstrafrechts*, 2005, S. 10.

⁵⁴⁶ Steindorf, *Umwelt-Strafrecht*, 1997, S. 22, 26.

⁵⁴⁷ Steindorf, *Umwelt-Strafrecht*, 1997, S. 23; BR-Plenarprotokoll 407, S. 262.

⁵⁴⁸ BR-Drs. 399/78, *passim*.

⁵⁴⁹ BT-Drs. 8/2382, *passim*.

⁵⁵⁰ Steindorf, *Umwelt-Strafrecht*, 1997, S. 23.

wertzuschätzen sei.⁵⁵¹ Mit nur einer Gegenstimme und ohne Beanstandungen des BR⁵⁵² wurde das 1. UKG in dritter Lesung verabschiedet und trat im Konsens aller politischer Parteien 1980 in Kraft.⁵⁵³

Bei der Aufarbeitung umweltrelevanter Themen und Regelungen hat sich das Umweltrecht auf der einen Seite als eigenständiges Rechtsgebiet etabliert, auf der anderen Seite kann es aufgrund sukzessiver Erweiterungen und Novellierungen von sektoralübergreifenden Umweltnormen als Querschnittsmaterie bezeichnet werden.⁵⁵⁴ In Anlehnung an den 57. Deutschen Juristentag (DJT) und die Zusammenarbeit zwischen dem damaligen Bundesministerium der Justiz bzw. dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nuklearer Sicherheit, wurden in einem interministeriellen Arbeitskreis „Umwelthaftung- und Umweltstrafrecht“ im Jahr 1988 weitere Anreize für ein 2. UKG geschaffen.⁵⁵⁵ Zwei Jahre später wurden die jeweiligen Regierungsentwürfe vorgelegt.⁵⁵⁶ Im Gegensatz zum 1. UKG lag der Fokus beim 2. UKG weniger auf Neuregelungen, sondern sah lediglich strafrechtliche Ergänzungen vor, indem es den Grundsatz der Verwaltungsakzessorietät betonte, das Problem von Strafbarkeitslücken und Vollzugsdefiziten im Umweltstrafrecht darlegte und effizientere Sanktionsmaßnahmen versprach.⁵⁵⁷

Umweltschädlichen Handlungen hinsichtlich einer Vielzahl umweltbezogener Rechtsgüter, wie etwa Wasser-, Luft- und Bodenverunreinigungen sowie der Beeinträchtigung der Pflanzen- und Tierwelt, sollte entgegengewirkt werden.⁵⁵⁸ In Anbetracht menschlicher Lebensgrundlage wurden Luft, Boden und Gewässer als ökologische Rechtsgüter gewertet, denen freilich kein absoluter, aber immerhin ein strafrechtlicher Schutz (vgl. § 311 StGB, § 324 ff. StGB) gewährt werden soll.⁵⁵⁹

Im Zeitraum von 1980 bis 1994, zwischen Inkrafttreten der beiden Umweltschutzgesetze,

⁵⁵¹ *Ebd.*, S. 25.

⁵⁵² *BR-Drs. 85/80 (B), passim.*

⁵⁵³ *Steindorf, Umwelt-Strafrecht*, 1997, S. 26.

⁵⁵⁴ *Sparwasser et al., Umweltrecht*, 2003, S. 12.

⁵⁵⁵ *BT-Drs. 11/6453*, S. 9.

⁵⁵⁶ *BT-Drs. 11/6453, passim; BR-Drs. 126/90, passim.*

⁵⁵⁷ *BT-Plenarprotokoll 11/198*, S. 15271 f.

⁵⁵⁸ Vgl. hierzu *BT-Drs. 12/7300, passim.*

⁵⁵⁹ *Kuhlen, ZStW 1993, 697 (697).*

fehlte es zudem an klaren verwaltungsakzessorischen Bestimmungen, wie mit verwaltungsrechtswidrigen Rechtsakten verfahren werden sollte bzw. inwiefern für verwaltungsrechtlich nicht zu beanstandende Gestattungsakte eine Strafbarkeit in Umweltbelangen ausgeschlossen werden konnte.⁵⁶⁰ Zu klären war deshalb, dass einzig verwaltungsrechtlich beachtliche Erlaubnisakte strafbare Handlungen bei Umweltdelikten rechtfertigen können.⁵⁶¹ Ein Verstoß gegen lediglich materielles Verwaltungsrecht führt zwar zur materiellen Rechtswidrigkeit, jedoch nicht automatisch zu einer Unwirksamkeit des Genehmigungsaktes, welcher Tatbestandsausschlussregelungen oder Rechtfertigungen in umweltstrafrechtlichen Angelegenheiten entgegenstehen.⁵⁶²

Neben den eingeführten Umweltstraftatbeständen in das Kernstrafrecht, diskutierten der Unterausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des BR und der Unterausschuss des Rechtsausschusses, unter anderem im Hinblick auf Wirtschaftskriminalität Aufsichtspflichtverletzungen in Betrieben und Unternehmen.⁵⁶³ Einen weiteren Entwurf des Unterausschusses zu Umweltstraftaten im Amt wies der Unterausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des BR in seiner Empfehlung zurück⁵⁶⁴, sodass dieser dementsprechend nicht in der Stellungnahme des BR berücksichtigt wurde.⁵⁶⁵ Der Vorschlag hinsichtlich der Strafbarkeit von Betriebs- und Unternehmensinhabern wurde in der Stellungnahme des BR⁵⁶⁶ zwar erwähnt, in darauffolgenden Fassungen des Regierungsentwurfes⁵⁶⁷ aber nicht mehr übernommen. Auch der Rechtsausschuss widersprach bei der Vorlage seines Berichts in seiner Stellungnahme dem Entwurf bezüglich der Aufnahme des Tatbestandes zur Strafbarkeit von Amtsträgern.⁵⁶⁸ In diesem Zusammenhang brachte die SPD in der zweiten Lesung einen Änderungsantrag ein, der erneut strafrecht-

⁵⁶⁰ Heger, ZIS 2013, 289 (289).

⁵⁶¹ Kloepfer et al., *Umweltstrafrecht*, 2002, S. 15.

⁵⁶² Heger, ZIS 2013, 289 (289).

⁵⁶³ Unterausschuss Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Nr. U 3/90, S. 80 f.; Unterausschuss Rechtsausschuss, Nr. R 26/90, S. 17 f.

⁵⁶⁴ BR-Drs. 126/1/90, S. 31.

⁵⁶⁵ BR-Drs. 126/90, *passim*; BT-Drs. 11/7101, S. 37 ff.

⁵⁶⁶ BT-Drs. 11/7101, S. 38 f.

⁵⁶⁷ BT-Drs. 11/7101, *passim*; BT-Drs. 12/192, *passim*.

⁵⁶⁸ BT-Drs. 12/7300, S. 27.

liche Haftungen bei der Verletzung von Aufsichtspflichten seitens Amtsträger beinhaltete.⁵⁶⁹ Nach Ablehnung weiterer Änderungen⁵⁷⁰ trat das 2. UKG 1994 in Kraft.⁵⁷¹

Die Aufnahme von Umweltdelikten in das Kernstrafrecht ging anfänglich damit einher, dass umweltstrafrechtliche Normen ausschließlich an nationale verwaltungsakzessorische Regelungen gebunden waren. Aufgrund von europäischen Verordnungen und Richtlinien, vor allem im Bereich des Umweltrechts, in dem mittlerweile bis zu 80 Prozent der vorherrschenden Rechtsvorschriften auf EU-Rechtsakte zurückzuführen sind, ist ein Wandel von einer deutschen hin zu einer europarechtlichen Verwaltungsakzessorietät zu beobachten.⁵⁷² Bei einem Blick auf die supranationale Ebene und transnationale Umweltkriminalitätsphänomene bleiben neben der Verwaltungsakzessorietät eine Vielzahl weiterer Fragen offen, wie beispielsweise in Bezug auf die Schaffung neuer Rechtsgüter und Tatbestandsmerkmale, einer Amtsträgerstrafbarkeit, Vollzugsdefizite, Schwierigkeiten bei der gegenseitigen Anerkennung von verwaltungsrechtlichen Gestattungsakten bzw. im Hinblick auf das „*effet utile*-Prinzip“ sowie bei der Gleichbehandlung von nationalen und ausländischen Rechtsmissbräuchen oder bei der Wortlautgrenze hinsichtlich des Bestimmtheitsgrundsatzes.⁵⁷³ All jene Punkte erfordern demgemäß, die Aufmerksamkeit bezüglich umweltstrafrechtlicher Entwicklungen und Ansätze nachstehend auf die supranationale Ebene zu lenken.

1b) Europäische Angleichungsversuche

- i) EuGH-Urteil vom 13. September 2005 zum Rahmenbeschluss über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht vom 27. Januar 2003

Vor dem Hintergrund transnationaler Umweltkriminalität und der Tatsache, dass der Schutz der Umwelt sowie der Erhalt natürlicher Lebensgrundlagen keine rein nationale,

⁵⁶⁹ BT-Drs. 12/7331, *passim*.

⁵⁷⁰ BT-Plenarprotokoll 12/222, S. 19179.

⁵⁷¹ BGBl. I v. 27.6.1994, S. 1440.

⁵⁷² Heger, ZIS 2013, 289 (290).

⁵⁷³ Heger, ZIS 2013, 289 (293 f.); Saliger, in: Kloepfer/Heger, *Umweltstrafrecht nach dem 45. StrÄndG*, 2015, S. 9.

sondern eine staatenübergreifende Aufgabe und Verpflichtung darstellen⁵⁷⁴, scheinen Bestrebungen nach einheitlichen umweltstrafrechtlichen Maßstäben zwischen den Mitgliedstaaten unausweichlich.⁵⁷⁵ Ferner erschweren differierende umweltstrafrechtliche Vorschriften in den Nationalstaaten die Strafverfolgung.⁵⁷⁶

Bereits im Jahr 2001 verfasste die Kommission erstmals einen Richtlinienvorschlag, in dem der strafrechtliche Schutz der Umwelt entweder durch Unionsrecht oder Harmonisierungsmaßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten geregelt werden sollte.⁵⁷⁷ Die Sorge vor nationalen Souveränitätsverlusten, bei vielfach diskutierten Kompetenzfragen zu strafrechtlichen Anweisungen, veranlasste diesmal im Hinblick auf das Umweltstrafrecht sowohl die BReg⁵⁷⁸ als auch den EU-Ministerrat mehrheitlich, gegen die Verabschiedung der Richtlinie zu votieren.⁵⁷⁹ Die Mitgliedstaaten vertraten die Meinung, dass Umweltdelikte auf supranationaler Ebene einheitlich in einem abgestimmten strafrechtlichen Rahmen entgegnet werden müsse.⁵⁸⁰ Dabei wurde aber vorzugweise auf das damals noch existierende Handlungsinstrumentarium aus der PJZS zurückgegriffen und der *Rahmenbeschluss 2003/80/JI des Rates vom 27. Januar 2003 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht* verabschiedet, der am 6. Februar 2003 in Kraft trat.⁵⁸¹ Anderer Auffassung war hingegen die Kommission, die umweltstrafrechtliche Angelegenheiten im Unionsrecht verortet sah. Inhaltlich waren die Unterschiede zwischen dem Richtlinienvorschlag der Kommission und dem verabschiedeten Rahmenbeschluss nämlich marginal. Entscheidend waren Kompetenzstreitigkeiten und abweichende Durchsetzungsmöglichkeiten von Richtlinie und Rahmenbeschluss, da Letzterer den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung potenzieller supranationaler Einflüsse mehr Handlungsfreiraum überließ.⁵⁸² Beispielsweise büßte die Kommission bei Rahmenbeschlüssen ihr durch den EGV zugesprochenes Initiativmonopol ein oder Mitgliedstaaten konnten aufgrund vorausgesetzter

⁵⁷⁴ Eisele, in: Pache, EU – Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2005, S. 134 ff.

⁵⁷⁵ Fromm, ZfW 2009, 157 (157).

⁵⁷⁶ Knaut, Europäisierung des Umweltstrafrechts, 2005, S. 306.

⁵⁷⁷ ABl. EG 2001, Nr. C 180 E/238.

⁵⁷⁸ BT-Drs. 14/4991, S. 9.

⁵⁷⁹ Ruhs, ZIS 2011, 13 (14).

⁵⁸⁰ Hecker, Europäisches Strafrecht, 2015, S. 281.

⁵⁸¹ ABl. EG 2003, Nr. L 29/55.

⁵⁸² Vgl. Hefendehl, ZIS 2006, 161 (162).

Einstimmigkeit beim Abstimmverhalten Gebrauch von ihrem Vetorecht machen.⁵⁸³ Da die Kommission weiterhin fest entschlossen war, umweltstrafrechtliche Tatbestände und Sanktionsmaßnahmen gemeinschaftsrechtlich zu bestimmen, reichte sie beim EuGH eine Klage auf Nichtigkeitserklärung des Rahmenbeschlusses ein, der zum ersten Mal über eine kriminalstrafrechtliche Anweisungskompetenz zu urteilen hatte.⁵⁸⁴ In seinem Urteil vom 13. September 2005 teilte der EuGH die Nichtigkeit des *Rahmenbeschlusses 2003/80/JI des Rates vom 27. Januar 2003 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht* mit.⁵⁸⁵ In ihrer Erklärung hoben die Luxemburger Richter/innen den transnationalen Querschnittscharakter von Umweltstraftaten hervor und befanden es für notwendig, die Festlegung und Durchführung von Umweltschutzmaßnahmen in die Gemeinschaftspolitik mit einzubeziehen.⁵⁸⁶ Ferner wurde betont, dass das Strafrecht zwar nicht in die Zuständigkeit der Union fällt, „dies kann 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“.⁵⁸⁷ Die Entscheidung, dass der Rahmenbeschluss in unzulässiger Weise in die der Gemeinschaft übertragene Zuständigkeit eingreift und für nichtig erklärt wurde, stieß einerseits hinsichtlich Strafrechtsetzungskompetenzen auf Kritik⁵⁸⁸, andererseits wurde die herrschende Meinung bestätigt, dass sich aus der Kompetenzgrundlage des ehemaligen EGV eine Rechtsangleichungsbefugnis im Sinne einer strafrechtlichen Anordnungskompetenz ableiten lässt.⁵⁸⁹ Gleichwohl fällt das Kriminalstrafrecht weiterhin unter nationalstaatliche Souveränität. Die Kompetenzverteilung zwischen damaliger EG und Mitgliedstaaten schloss eine strafrechtliche Anweisungskompetenz im Rahmen einer primärrechtlichen Harmonisierungsgrundlage jedoch nicht grundsätzlich aus.⁵⁹⁰

⁵⁸³ Rosenau, ZIS 2008, 9 (13).

⁵⁸⁴ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 282.

⁵⁸⁵ EuGH C-176/03, 7907 (7910).

⁵⁸⁶ Ebd., 7907 (7923).

⁵⁸⁷ Ebd., 7907 (7925).

⁵⁸⁸ Hefendehl, ZIS 2006, 161 (164 ff.); Pohl, ZIS 2006, 213 (215 ff.).

⁵⁸⁹ Dannecker, JURA 2006, 95 (95 ff.); Satzger, *Europäisierung des Strafrechts*, 2001, S. 407 ff.

⁵⁹⁰ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 283.

Aus dem Urteil begründet sich auch keine allgemeine supranationale Strafrechtsetzungskompetenz zur Schaffung eines europäischen Strafrechts.⁵⁹¹ Heikel ist vielmehr, dass der EuGH in seinem Urteil statuierte, dass umweltstrafrechtliche Integration entweder über gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen erfolgen könne oder überhaupt nicht. Indessen ist festzuhalten, dass der Misserfolg der Kommission in der Durchsetzung ihres Richtlinienvorschlags darauf zurückzuführen ist, dass der EU-Ministerrat im Verfahren mit 11 zu 15 Stimmen gegen das Vorhaben stimmte.⁵⁹² Es stellte sich dadurch das Problem der Sperrwirkung, sodass Mitgliedstaaten in derselben Angelegenheit nicht mehr das Instrumentarium des Rahmenbeschlusses heranziehen konnten, sich aber durch die damaligen Verträge kein Vorrang eines Rechtsaktes herleiten ließ, wodurch die ausgelöste Richtlinienanwendung hinfällig war.⁵⁹³ Aufgrund der Befürchtung, Souveränitätsverluste einzubüßen, hatten die Mitgliedstaaten vorzugsweise auf den Rahmenbeschluss zurückgegriffen, sodass die damals benötigte qualifizierte Mehrheit für einen Richtlinienbeschluss im EU-Ministerrat auch weiterhin schwer erreichbar schien.⁵⁹⁴ Die Konsequenz war eine Strafrechtsharmonisierung, die, obwohl Rahmenbeschluss und Richtlinie in ihren Zielsetzungen nur marginal divergierten⁵⁹⁵, nach dem Urteil des EuGH noch mehr als zuvor hinter ihren Möglichkeiten zurückblieb.⁵⁹⁶ In dem aufgeführten Kompetenzstreit wird der Umweltschutz deswegen mit einem trojanischen Pferd⁵⁹⁷ verglichen, welches lediglich als Mittel zum Zweck gesehen wird und die Klage der Kommission hinsichtlich strafrechtlicher Umweltbestimmungen als Pyrrhussieg gewertet.⁵⁹⁸

ii) Richtlinie 2008/99/EG über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt vom 19. November 2008

Am 9. Februar 2007 legte die Kommission einen neuen Richtlinienvorschlag des EP und des EU-Ministerrates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt vor, die nach jahrelangen Kompetenzdisputen letztendlich erfolgsversprechender war und als *Richtlinie 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über*

⁵⁹¹ Rosenau, ZIS 2008, 9 (13).

⁵⁹² Pohl, ZIS 2006, 213 (217).

⁵⁹³ Rosenau, ZIS 2008, 9 (13).

⁵⁹⁴ Heger, JZ 2006, 310 (311).

⁵⁹⁵ Ebd., 310 (311f).

⁵⁹⁶ Pohl, ZIS 2006, 213 (217).

⁵⁹⁷ Vgl. Braum, wistra 2006, 121 (122).

⁵⁹⁸ Rosenau, ZIS 2008, 9 (14); vgl. Hefende hl, ZIS 2006, 161 (166).

den strafrechtlichen Schutz der Umwelt in Kraft treten konnte.⁵⁹⁹ Am 6. Dezember 2011 wurde sie im Rahmen des 45. StrÄndG in deutsches Recht umgesetzt.⁶⁰⁰

Aus umweltstrafrechtlicher Perspektive wurden die Richtlinie sowie ihre nationale Umsetzung als epochale Zäsur gewertet.⁶⁰¹ Das Augenmerk wurde im strafrechtlichen Sinne wieder auf die Umwelt gelegt, nachdem nach Inkrafttreten des 31. StrÄndG das Interesse an Umweltbelangen sukzessiv abnahm.⁶⁰² Das 45. StrÄndG stellte mit seinen Neuregelungen und Ergänzungen zu den zwei vorangegangenen Gesetzesänderungen eine der bis dahin größten Gesetzesnovellierungen auf dem Gebiet des Umweltstrafrechts dar.⁶⁰³ Den Mitgliedstaaten werden durch die Richtlinie erstmalig verbindliche Vorschriften in Bezug auf Sanktionen für ihre nationalen Strafrechtsordnungen vorgegeben, um wirksamer gegen schwere Delikte des Umweltgemeinschaftsrecht vorzugehen.⁶⁰⁴ Die Nationalstaaten sollen die Strafbarkeit von rechtswidrigen umweltschädlichen Handlungen sicherstellen, die typischerweise die Luft, den Boden, das Wasser, Tiere oder Pflanzen betreffen bzw. diese schädigen und in Artikel 3 der Richtlinie in einem Katalog angeführt werden, sofern sie vorsätzlich oder grob fahrlässig begangen wurden.⁶⁰⁵ Dabei verfolgt die Richtlinie keine Totalharmonisierung, sondern gibt lediglich die Rahmenbedingungen im Hinblick auf Mindeststandards vor.⁶⁰⁶ Auf der einen Seite legt die Begriffsbestimmung der Rechtswidrigkeit in Artikel 2 lit. a der Richtlinie den europarechtakzessorischen Schutzbereich eines transnationalen Umweltstrafrechts nieder, während auf der anderen Seite die Legaldefinition des § 330d Abs. 2 Nr. 1 StGB eine supranationale Tatbestandstruktur des deutschen Umweltstrafrechts veranschaulicht.⁶⁰⁷ In anderen Worten kann also eine Verwaltungsakzessorietät zu Auslandstaaten hergestellt und deutsches Umweltstrafrecht auf diese angewendet werden.⁶⁰⁸

⁵⁹⁹ Dickenhorst, *Gewässerschutz durch Umweltstrafrecht*, 2013, S. 54; Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 284.

⁶⁰⁰ BGBl. I v. 13.12.2011, S. 2557.

⁶⁰¹ Saliger, in: Kloepfer/Heger, *Umweltstrafrecht nach dem 45. StrÄndG*, 2015, S. 9.

⁶⁰² Vgl. ebd., S. 10.

⁶⁰³ Heger, *HRRS* 2012, 211 (211).

⁶⁰⁴ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 284.

⁶⁰⁵ Saliger, in: Kloepfer/Heger, *Umweltstrafrecht nach dem 45. StrÄndG*, 2015, S. 10; vgl. ABl. EG 2008, Nr. L 328/28.

⁶⁰⁶ Ruhs, *ZIS* 2011, 13 (15).

⁶⁰⁷ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 285.

⁶⁰⁸ Heger, *HRRS* 2012, 211 (218f.).

Die inhaltliche Ausgestaltung der Richtlinie stellte mithin einen strafrechtlichen Paradigmenwechsel dar, durch den das nationale Wirtschafts- und Umweltstrafrecht der Mitgliedstaaten fortan supranational geprägt war.⁶⁰⁹ Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde es den Mitgliedstaaten durch Art. 83 Abs. 3 AEUV ermöglicht, ein Veto gegen strafrechtliche Richtlinien einzulegen, falls die Annahme besteht, dass Grundprinzipien der nationalen Rechtsordnung berührt sind.⁶¹⁰ Die Verabschiedung der *Richtlinie 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt* fiel jedoch zeitlich noch nicht unter die vertraglichen Bestimmungen von Lissabon, sodass sich dem deutschen Gesetzgeber aufgrund einer damals vorherrschenden Mehrheitsentscheidung im EU-Ministerrat keine Gelegenheit zur Intervention bot. Infolgedessen war, trotz vermeintlich unliebsamer Vorgaben von europäischer Ebene, ausschließlich eine richtlinientreue Umsetzung in das deutsche Strafrechtssystem vorstellbar.⁶¹¹

Mit der Umsetzungspflicht der *Richtlinie 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt* mussten bis zu deren Ablauffrist außerdem alle nationalen Umweltstrafvorschriften an die europarechtlichen Vorgaben angepasst werden. Einige ehemalige Tatbestandsstrukturen des deutschen Umweltstrafrechts, die der Richtlinienumsetzung bereits vorweggegriffen hatten, bedurften dementsprechend zwar keines gesetzgeberischen Umsetzungsaktes mehr, europäisiert wurden diese „Alttatbestände“ gemäß der Richtlinienvorgabe dennoch.⁶¹² Größtenteils spiegelten die deutschen Umweltvorschriften damals bereits die europäischen Harmonisierungsvorgaben wider.⁶¹³ Mit der fristgerechten Umsetzung der Richtlinie und einer damit verbundenen weiten Tatbestandsfassung ist es dem nationalen Gesetzgeber nicht mehr möglich, sich entsprechenden Änderungen zu Strafnormen anzunehmen, sondern es bedarf einer richtlinienkonformen Auslegung.⁶¹⁴ Mit Art. 83 Abs. 2 AEUV wurde in den Vertrag von Lissabon eine strafrechtliche Annexkompetenz der EU aufgenommen. Am Beispiel der *Richtlinie 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt* ist die EU also zur mitgliedstaatlichen Strafrechtsangleichung hinsichtlich des bereits harmonisierten Politikbereiches befugt. Vor dem Hintergrund einer primärrechtlichen

⁶⁰⁹ Heger, HRRS 2012, 211 (212); Ruhs, ZIS 2011, 13 (15 ff.).

⁶¹⁰ Heger, ZIS 2009, 406 (406 ff.).

⁶¹¹ Heger, HRRS 2012, 211 (212).

⁶¹² Ebd., S. 213.

⁶¹³ Ruhs, ZIS 2011, 13 (15).

⁶¹⁴ Heger, HRRS 2012, 211 (213).

Grundlage, die sich für das Umweltstrafrecht aus Art. 192 Abs. 1 AEUV ergibt, können, sofern es für eine wirksame Unionspolitik erforderlich ist, mittels Richtlinien Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen durchgesetzt werden.

2) Sexualstrafrecht

2a) Reformen zum 13. Abschnitt des StGB

Im Jahr 1953 begann die erste Strafrechtsreform mit Auswirkungen auf das Sexualstrafrecht, die sich mit insgesamt 14 StrÄndG und 5 StrRG bis ins Jahr 1976 vollzog.⁶¹⁵ Unter dem damaligen Bundesjustizminister Thomas Dehler wurde das Vorhaben zu einer Gesamtreform des Strafrechts eingeleitet und mehrere Koryphäen der deutschen Strafrechtslehre mit Gutachten zu grundsätzlichen Reformfragen beauftragt. Zudem wurden rechtsvergleichende Arbeiten zu relevanten Aspekten des *Allgemeinen* und *Besonderen Teils* des StGB durchgeführt.⁶¹⁶ In Anlehnung an die Vorarbeiten berief Thomas Dehlers Nachfolger Fritz Neumayer 1954 eine Große Strafrechtskommission ein, die aus 24 Personen bestand und sich aus Jurist/innen wie etwa Strafrechtslehrern, Richter/innen, Staatsanwälten, Vertretern der Länder- und Bundesjustizministerien sowie aus Bundestagsabgeordneten, zusammensetzte.⁶¹⁷

In 22 Arbeitsgruppen und unzähligen Sitzungen wurde von der Kommission im Jahr 1959 in erster Lesung der *Entwurf E 59 I* vorgebracht⁶¹⁸, der dann nach Stellungnahmen durch Bundesressorts und der Landesjustizverwaltung sowie nach Änderungsanträgen von Sacharbeiter/innen des Bundesjustizministeriums in zweiter Lesung in dem *Entwurf E 59 II* manifestiert wurde.⁶¹⁹ Darüber hinaus berief das nordrhein-westfälische Justizministerium eine weitere Länderkommission ein, die mit der Überprüfung des Entwurfes betraut wurde.⁶²⁰ In Bezugnahme auf die Arbeiten beider Kommissionen fertigte das Bundesjustizministerium ein Jahr später den *Entwurf E 60* zur Vorlage bei der BReg an⁶²¹, sodass

⁶¹⁵ Brüggemann, *Entwicklung und Wandel des Sexualstrafrechts*, 2013, S. 74.

⁶¹⁶ Vormbaum, *Einführung Strafrechtsgeschichte*, 2016, S. 231.

⁶¹⁷ Brüggemann, *Entwicklung und Wandel des Sexualstrafrechts*, 2013, S. 73.

⁶¹⁸ Ebd.

⁶¹⁹ Vormbaum, *Einführung Strafrechtsgeschichte*, 2016, S. 231.

⁶²⁰ Ebd., S. 232.

⁶²¹ BR-Drs. 270/60, *passim*.

diese den Entwurf in den BT und BR einbrachte.⁶²² Zum Ende der 3. Wahlperiode nicht mehr weiterbearbeitet, wurde der Entwurf von der neuen BReg in der 4. Legislaturperiode wieder aufgenommen und überarbeitete Ergebnisse seitens der Länderkommission hinzugefügt, bevor er dem BR im Jahr 1962 als *Entwurf E 62*⁶²³ vorgelegt wurde.⁶²⁴

Nicht nur in Bezug auf Sexualdelikte erntete die Vorlage aufgrund verschiedenster Gesichtspunkte viel Kritik.⁶²⁵ Die diesbezüglich angestoßene juristische Debatte erzeugte wiederum ein umfassendes Schrifttum, im Besonderen ein von führenden Strafrechtswissenschaftler/innen verfasster „Alternativ-Entwurf“, der im Jahr 1968 in seiner dritten Fassung auch Sexualdelikte umfasste.⁶²⁶ Dieser „Alternativ-Entwurf“ wurde 1967 von der Fraktion der FDP in den BT eingebracht.⁶²⁷ Über mehrere Legislaturperioden hinweg wurde dieser zusammen mit dem *Regierungsentwurf E 62* an den Sonderausschuss für die Strafrechtsreform weitergeleitet, in welchem dann etwaige StrRG ausgearbeitet wurden sind.⁶²⁸ Bereits im Jahr 1965 beschäftigten sich bei der Tagung der deutschen Strafrechtslehrer/innen Jurist/innen mit der Reform zum Sexualstrafrecht, nahmen Bezug zum *Entwurf E 62* und gaben Anreize für weitere Diskussionen.⁶²⁹ Beim 47. DJT 1968 wurde sich unter Berücksichtigung entsprechender Stellungnahmen und Gutachten einschlägiger Sachverständigen der Thematik weiter angenommen.⁶³⁰ Ein Novum stellte die Empfehlung des DJT 1968 dar, die grundlegende Modifikationen und Abänderungen an der von der Regierung eingebrachten Vorlage beinhaltete und in ihrer Schlussfolgerung den „Alternativ-Entwurf“ dem *Entwurf E 62* in deutlicher Weise vorzog.⁶³¹ Inhaltlich stand dem *Entwurf E 62*, mit dem Festhalten an moralischen Vorstellungen, mit dem „Alternativ-Entwurf“ eine klar von Immoralität trennende Konzeption gegenüber, die sozial-

⁶²² Schroeder, *Reform des Sexualstrafrechts*, 1971, S. 8; BT-Drs. III/2150, *passim*.

⁶²³ BT-Drs. IV/650, *passim*.

⁶²⁴ Vormbaum, *Einführung Strafrechtsgeschichte*, 2016, S. 232.

⁶²⁵ Vgl. Schroeder, *Reform des Sexualstrafrechts*, 1971, S. 8.

⁶²⁶ Brüggemann, *Entwicklung und Wandel des Sexualstrafrechts*, 2013, S. 74.

⁶²⁷ BT-Drs. V/2285, *passim*.

⁶²⁸ Brüggemann, *Entwicklung und Wandel des Sexualstrafrechts*, 2013, S. 73.

⁶²⁹ Leférenz, ZStW 1965, 379 (379 ff.); Hanack, ZStW 1965, 398 (398 ff.); Fiedler, ZStW 1965, 506 (506 ff.).

⁶³⁰ Hanack et al., *Empfiehlt es sich, die Grenzen des Sexualstrafrechts neu zu bestimmen: Gutachten für den 47. DJT, Nürnberg 1968*, *passim*.

⁶³¹ Schroeder, *Reform des Sexualstrafrechts*, 1971, S. 9; Brüggemann, *Entwicklung und Wandel des Sexualstrafrechts*, 2013, S. 88.

schädliches Verhalten und die Verletzung bzw. Gefährdung von einzelnen oder allgemeinen Rechtsgütern in den Mittelpunkt stellte.⁶³²

Aufgrund des inhaltlichen Umfangs und der thematischen Komplexität war eine Umsetzung der gesamten Strafrechtsreform innerhalb einer Legislaturperiode nicht realisierbar und musste sukzessiv vorangebracht werden.⁶³³ Mit dem 1. StrRG 1969 lag der Fokus zwar nicht primär auf Sexualdelikten und es wurden vor allem veraltete Fassungen novelliert, dennoch wurden die Weichen auch für Reformen im Sexualstrafrecht maßgeblich gestellt, die dann im Wesentlichen mit dem 4. StrRG 1973 vollzogen worden sind.⁶³⁴ Unter der Bezeichnung „Schutz der sexuellen Selbstbestimmung“ stellte eine der größten Errungenschaften der Strafrechtsreform mitunter die Liberalisierung des Sexualstrafrechts im Erwachsenenbereich dar, während zugleich auch ein verstärkter Jugendschutz vorgeschrieben wurde.⁶³⁵ Bereits 1970 gab es einen Regierungsentwurf, in dem vor allem dem Prinzip des Rechtsgüterschutzes, wie es der „Alternativ-Entwurf“ vorsah, gefolgt wurde.⁶³⁶ Indem das Augenmerk auf den Rechtsgüterschutz gelegt wurde, nahm der Gesetzgeber Abstand von dem *Entwurf E 62* und ebnete den Weg für eine Neugestaltung des 13. Abschnitts im StGB.⁶³⁷ Insbesondere wurden die Freiheit zur sexuellen Selbstbestimmung, eine ungestörte sexuelle Entwicklung von jungen Menschen oder der Schutz vor schwerwiegender sexueller Belästigung in den Mittelpunkt gestellt.⁶³⁸ Der Regierungsentwurf wurde nach marginalen Abänderungen vom Bundeskabinett verabschiedet und an den BR weitergeleitet. Dort wurde er vom Rechtsausschuss sowie in einem von diesem eingerichteten Unterausschuss ausführlich diskutiert und nach kontroversen Standpunkten der verschiedenen Bundesländer mit einigen Änderungsempfehlungen zurück an die BReg geleitet.⁶³⁹

Wie sehr der Regierungsentwurf trotzdem eine energische Debatte über die Zielvorstel-

⁶³² Vgl. hierzu Schroeder, *Reform des Sexualstrafrechts*, 1971, S. 18 ff.; Brüggemann, *Entwicklung und Wandel des Sexualstrafrechts*, 2013, S. 86.

⁶³³ Vormbaum, *Einführung Strafrechtsgeschichte*, 2016, S. 234.

⁶³⁴ Brüggemann, *Entwicklung und Wandel des Sexualstrafrechts*, 2013, S. 88.

⁶³⁵ Vormbaum, *Einführung Strafrechtsgeschichte*, 2016, S. 235 f.; BGBl. I v. 23.11.1973, S. 1725 ff.

⁶³⁶ BR-Drs. 489/70, S. 9.

⁶³⁷ Brüggemann, *Entwicklung und Wandel des Sexualstrafrechts*, 2013, S. 89.

⁶³⁸ BR-Drs. 489/70, S. 9 ff.

⁶³⁹ Vgl. Schroeder, *Reform des Sexualstrafrechts*, 1971, S. 11 f.

lungen der Reform des Sexualstrafrechts anheizte und weiterhin Änderungsbedarf gesehen wurde, zeigt eine öffentliche mehrtägige Anhörung des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform im Rahmen einer umfangreichen heterogenen Expertenrunde.⁶⁴⁰ Der „Alternativ-Entwurf“ sah zunächst als Überschrift für den 13. Abschnitt im StGB den Begriff „Sexualstraftaten“ vor, der sowohl im Regierungsentwurf zum 4. StrRG⁶⁴¹ als auch in dem, von den Fraktionen SPD und FDP in der 7. Legislaturperiode, in den BT eingebrachten Entwurf⁶⁴² weitergeführt wurde. Dennoch setzte sich nach Abstimmung im Sonderausschuss die gegenwärtige Bezeichnung als passenderer Terminus hinsichtlich der zu schützenden Rechtsgüter durch⁶⁴³, sodass nach Klärung der letzten Streitfrage der neukonzipierte 13. Abschnitt im StGB am 24. November 1973 in Kraft treten konnte und die große Strafrechtsreform nach ca. 70 Jahren auch im Bereich der Sexualdelikte ihren Abschluss fand.⁶⁴⁴ Mit dem 4. StrRG wurde eine wesentliche Grundlage für die Weiterentwicklung des Sexualstrafrechts geschaffen, sodass einseitige und nicht einvernehmliche sexuelle Handlungen zunehmend kriminalisiert und Tatbestandsmerkmale entsprechend angepasst und erweitert wurden.⁶⁴⁵ Es kann also getrost behauptet werden, dass das 4. StrRG zur Reformierung des 13. Abschnitts im StGB bereits als zentraler Wegbereiter diente, um die sogenannte Nichteinverständnislösung „Nein-heißt-Nein“ als fundamentale sexualstrafrechtliche Maxime zu etablieren.⁶⁴⁶ Der Entstehung der „Nein-heißt-Nein“-Lösung im Rahmen des 50. StrÄndG vom 4. November 2016 wird zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal detailliert nachgegangen.

2b) Übereinkommen des Europarats

Nicht institutionell an die EU gebunden, beschäftigt sich auch die derzeit aus 47 Staaten (einschließlich der 27 EU-Mitgliedstaaten) zusammengesetzte europäische Staatsorganisation „Europarat“ mit Grundsätzen, die den Schutz und die Förderung von Menschen-

⁶⁴⁰ *Ebd.*, S. 12.

⁶⁴¹ *BT-Drs. VI/1552*, S. 2.

⁶⁴² *BT-Drs. VII/80*, S. 4.

⁶⁴³ *BT-Drs. VII/514*, S. 5.

⁶⁴⁴ *BGBI. I v. 23.11.1973*, S. 1734; Brüggemann, *Entwicklung und Wandel des Sexualstrafrechts*, 2013, S. 90, 94 ff.

⁶⁴⁵ Vgl. Kölbel, in: Goeckenjan et al., *Kriminalwissenschaften aus unabhängiger Perspektive*, 2019, S. 61.

⁶⁴⁶ *Ebd.*, S. 61 ff.

und Freiheitsrechten betreffen.⁶⁴⁷ Eine nennenswerte völkerrechtliche Grundlage zur Bekämpfung von Sexualkriminalität sind zum einen das *Übereinkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch* (sog. „Lanzarote-Konvention“) aus dem Jahr 2007 sowie das *Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt* (sog. „Istanbul-Konvention“) aus dem Jahr 2011.⁶⁴⁸

Das erstgenannte Abkommen hatte als Zielsetzung verpflichtend verstärkte präventive Maßnahmen und die Schaffung von Mindeststandards im materiellen Strafrecht gefordert.⁶⁴⁹ Erst nach Ratifizierung am 18. November 2015 trat das Abkommen hinsichtlich seiner Bestimmungen – nahezu ein Jahrzehnt nach Verabschiedung im Europarat – am 1. März 2016 in Deutschland in Kraft.⁶⁵⁰ Die zweitgenannte „Istanbul-Konvention“ betonte das Menschenrecht der sexuellen Selbstbestimmung, zu dessen Schutz sich alle unterzeichnenden Staaten verpflichteten. Dies hatte unter anderem zur Folge, dass Tatbestandsformulierungen im StGB gewissen Anpassungen und Änderungen unterzogen werden mussten, die durch Sachverständige im Rahmen von Gutachten an die jeweiligen Bundes- und Landesfachministerien sowie an Bundestagsabgeordnete herangetragen wurden.⁶⁵¹ Deutschland ratifizierte das Abkommen am 12. Oktober 2017, sodass es am 1. Februar 2018 in Kraft treten konnte.⁶⁵² Einem Großteil der Verpflichtungen der „Istanbul-Konvention“ wurde in den vergangenen Jahren in Deutschland bereits durch Gesetzesänderungen nachgekommen. Dennoch herrscht in vielen Bereichen weiterhin Umsetzungsbedarf, wie beispielsweise bei der Harmonisierung von Gewaltschutz oder Strafbarkeitsbestimmungen hinsichtlich bestimmter Handlungen.⁶⁵³ Inwieweit in einem letzten Deliktsfeld zu „Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU“ in der Vergangenheit längst Harmonisierungstendenzen zu beobachten waren, soll beginnend mit einem weiteren Übereinkommen nachfolgenden elaboriert werden.

⁶⁴⁷ Gimbal, in: Weidenfeld/Wessels, Europa von A bis Z, 2016, S. 242 f.

⁶⁴⁸ Ebd., S. 243.

⁶⁴⁹ Albrecht, RdJB 2011, 148 (150).

⁶⁵⁰ Vertragsbüro des Europarats, SEV Nr. 201, 2020: https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list-/conventions/treaty/201/signatures?p_auth=wiRwF7KL.

⁶⁵¹ Hörnle, Istanbul-Konvention, 2015, S. 3.

⁶⁵² Vertragsbüro des Europarats, SEV Nr. 210, 2020: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list-/conventions/treaty/210/signatures>.

⁶⁵³ Rabe/Leisering, Istanbul-Konvention, 2018, S. 32, 59.

3) Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union

3a) Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften („PIF-Konvention“)

Vor allem im Bereich der finanziellen Interessen der EU, der mit am meisten von Kompetenzüberschneidungen zwischen supranationaler und nationaler Ebene geprägt ist, neigte die Kommission dazu, vermehrt von ihrem Initiativrecht Gebrauch zu machen.⁶⁵⁴ Bereits Mitte der neunziger Jahre initiierte sie einen Rechtsakt, der am 26. Juli 1995 als *Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften* (sog. „PIF-Konvention“) von den Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde.⁶⁵⁵ Zwar ist vor allem im Finanzbereich mit einem sehr hohen Dunkelfeld zu rechnen, jedoch kursierten bereits damals Schätzungen, die einen finanziellen Schadensumfang bis zu einem Fünftel des EG-Gesamtbudgets bezifferten.⁶⁵⁶

Durch die in Artikel 1 enthaltene Definition über den Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU, sollten einheitliche Strafbarkeitsregelungen zu bestimmten Delikten getroffen und hierzu entsprechende Formulierungen innerhalb der Mitgliedstaaten angeglichen werden.⁶⁵⁷ Die einzelstaatlichen Strafrechtsnormen sollten zum einen durch die Schaffung strafrechtlicher Mindestvorschriften harmonisiert werden. Zum anderen wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen eigenen Straftatbestand zu Betrugshandlungen hinsichtlich eines finanziellen Nachteils der EG mit entsprechenden Strafmaßnahmen in ihre Strafrechtsordnung aufzunehmen.⁶⁵⁸ Problematisch war hierbei, dass die Inhalte des Übereinkommens erst in mitgliedstaatliches Recht umgesetzt werden mussten, was sich im Nachhinein als langwieriger Prozess, ohne tatsächliche Fortschritte herauskristallisierte. Befördert wurde dies durch Unstimmigkeiten im EU-Ministerrat und die Tatsache, dass aufgrund der Einstimmigkeitserfordernis eine Lösungs- und Kompromissfindung nur äußerst mühsam zu realisieren war.⁶⁵⁹ Das Übereinkommen wurde durch Protokolle

⁶⁵⁴ Knelangen, *Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess*, 2001, S. 172.

⁶⁵⁵ ABl. EG 1995, Nr. C 316/48.

⁶⁵⁶ Fromm, HRRS 2008, 87 (87).

⁶⁵⁷ Meier/Epiney, AJP 2004, 457 (457 ff.).

⁶⁵⁸ Rosenau, ZIS 2008, 9 (10).

⁶⁵⁹ Vgl. Fromm, HRRS 2008, 87 (89).

ergänzt. Der damalige EU-Ministerrat erarbeitete ein Dokument zum Thema Bestechlichkeits- und Bestechungshandlungen von Beamten oder Bediensteten.⁶⁶⁰ Auf Vorschlag der Kommission und inhaltlich vom EU-Ministerrat genehmigt, belief sich ein zweites Protokoll etwa auf Strafbarkeitsaspekte bei Geldwäschedelikten, die strafrechtliche Verantwortlichkeit von juristischen Personen und eine verbesserte Kooperation bei der Strafverfolgung zwischen Einzelstaaten und Kommission.⁶⁶¹ Welche verpflichtende Trag- und Reichweite sich durch all diese Vorschriften für das nationale Recht zu entfalten schien, musste sodann erst noch geklärt werden.⁶⁶² Am 17. Oktober 2002 konnte die „PIF-Konvention“ nach langjährigen und zögerlichen Ratifizierungsprozessen in Kraft treten.⁶⁶³ Dies jedoch, ohne den automatischen Einbezug der Zusatzprotokolle, die wiederum im Einzelnen in ihrer Ratifizierung auf sich warten ließen, sodass die Kommission vermehrt Interesse an der inhaltlichen Umsetzung in Form einer Richtlinie bekundete.⁶⁶⁴ Strafprozessrechtliche Vorschriften ausgenommen, legte die Kommission am 23. Mai 2001 einen mit dem Übereinkommen inhaltlich identischen Richtlinienentwurf vor, der vom EU-Ministerrat jedoch auch in seiner überarbeiteten Fassung nicht angenommen wurde.⁶⁶⁵ In seiner Stellungnahme ging das EP sogar noch einen Schritt weiter und regte anstelle einer Richtlinie, eine Verordnung an, was nach Auffassung der Kommission wiederum das angestrebte Harmonisierungsziel überstieg.⁶⁶⁶ Hinzu kamen Kompetenzstreitigkeiten über die Ermächtigungsgrundlage zwischen EU-Ministerrat und Kommission beim Schutz der Finanzinteressen der damaligen EG.

In zwei Urteilen des EuGH vom 13. September 2005 und 23. Oktober 2007 wurde die Auffassung vertreten, dass das Übereinkommen auf einer falschen Rechtsgrundlage basierte.⁶⁶⁷ Das Vorhaben der Kommission über eine Richtlinie, das materielle Strafrecht der Mitgliedstaaten zu harmonisieren, bezog sich nicht auf ein supranationales Strafrecht

⁶⁶⁰ *ABl. EG 1996, Nr. C 313/01.*

⁶⁶¹ *ABl. EG 1997, Nr. C 221/12; vgl. auch Knelangen, Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, 2001, S. 172 f.*

⁶⁶² *Vgl. hierzu Zieschang, EuZW 1997, 78 (78 ff.).*

⁶⁶³ *Rosenau, ZIS 2008, 9 (10).*

⁶⁶⁴ *Bender, Sonderstraftatbestände gegen Submissionsabsprachen, 2005, S. 263.*

⁶⁶⁵ *Fromm, HRRS 2008, 87 (92).*

⁶⁶⁶ *Bender, Sonderstraftatbestände gegen Submissionsabsprachen, 2005, S. 263.*

⁶⁶⁷ *Fromm, HRRS 2008, 87 (90 ff.).*

mit eigenständigen materiell-rechtlichen Straftatbeständen.⁶⁶⁸ Anders war dies bei dem Entwurf des „Corpus Juris“, wie der nächste Abschnitt aufzeigt.

3b) „Corpus Juris“ zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union

Im Gegensatz zum vorherig thematisierten Übereinkommen wurde mit dem „Corpus Juris“ zum Schutz der finanziellen Interessen der EU ein erster Versuch der Vereinheitlichung im materiellen Strafrecht unternommen.⁶⁶⁹ Das „Corpus Juris“ bezeichnet ein strafrechtliches Regelwerk⁶⁷⁰ zum Schutz der finanziellen Interessen der EU aus dem Jahr 1997, welches vom EP zwei Jahre zuvor in Auftrag gegeben wurde und unter Federführung der französischen Professorin Mireille Delmas-Marty, in einer Arbeitsgruppe mit renommierten Repräsentant/innen der europäischen Strafrechtsvereinigung, erarbeitet wurde.⁶⁷¹ Unterteilt in mehrere Unterausschüsse war als deutscher Vertreter Professor Klaus Tiedemann unter anderem maßgeblich im Bereich des materiellen Rechts daran beteiligt, Grundsätze für einen strafrechtlichen Schutz der gemeinschaftlichen Finanzinteressen zu entwickeln.⁶⁷²

Auf eine weitere Initiative des EP wurde eine zweite Studie im Hinblick auf die Umsetzungsmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten erstellt, die die individuellen Straftatbestände denen des „Corpus Juris“ gegenübergestellt hat.⁶⁷³ Nachdem das „Corpus Juris“ weiteren Modifikationen unterzogen wurde, konnte der überarbeitete und abschließende Entwurf als „Corpus Juris 2000 (Fassung von Florenz)“⁶⁷⁴ dem EP im Jahr 1999 vorlegt werden.⁶⁷⁵ Im Vordergrund standen sektorelle Harmonisierungs- und Angleichungsmaßnahmen, die einen effizienteren europäischen Schutz der finanziellen Gemeinschaftsinteressen gewährleisten sollten.⁶⁷⁶ Die Schaffung von acht materiell-rechtlichen Straftatbeständen,

⁶⁶⁸ Meier/Epiney, AJP 2004, 457 (457 ff.).

⁶⁶⁹ Wattenberg, StV 2000, 95 (95 ff.).

⁶⁷⁰ Satzger, Internationales und Europäisches Strafrecht, 2020, S. 135.

⁶⁷¹ Sieber, in: Delmas-Marty, Corpus Juris, 1998, S. 1 ff.

⁶⁷² Ebd.

⁶⁷³ Bender, Sonderstraftatbestände gegen Submissionsabsprachen, 2005, S. 262.

⁶⁷⁴ Walter, Corpus Juris 2000 (Fassung von Florenz), 2003: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/anti-fraud/files/docs/body/corpus_juris_de.doc.

⁶⁷⁵ Nürnberger, ZJS 2009, 494 (496).

⁶⁷⁶ Sieber, in: Delmas-Marty, Corpus Juris, 1998, S. 10.

Strafzumessungsregelungen sowie weiteren beachtlichen Vorschriften im AT, verdeutlichte die Etablierung eines *europäischen Strafrechts*, sodass im Rahmen eines supranationalen Kriminalstrafrechts getrost von einem „echten“ und nicht bloß von einem „europäisierten“ Strafrecht die Rede sein konnte.⁶⁷⁷

Das „Corpus Juris“ kann demgemäß als nächster Schritt nach der „PIF-Konvention“ gewertet werden, indem sich die Vereinheitlichung der Strafrechtssysteme durch die acht enthaltenen Straftatbestände nach Ansicht der Verfasser/innen, an den finanziellen Interessen der EU orientierte und somit ein gerechteres, einfacheres und effizienteres Finanzschutzstrafrecht vorsahen.⁶⁷⁸ In Bezug auf die Strafverfolgung und Sanktionierung wurde ein europäisches Territorialitätsprinzip statuiert, das die Gesamtheit aller Staatsgebiete der EG-Einzelstaaten erfasst.⁶⁷⁹ Inwiefern eine Implementierung in das Gemeinschaftsrecht vollzogen werden sollte, wurde hingegen offen gelassen, da das „Corpus Juris“ als bereichsspezifisches Finanzschutzstrafrecht vielmehr als Diskussionsgrundlage in der Evolution eines *europäischen Strafrechts* dienen sollte.⁶⁸⁰ Gleichwohl war den Verfasser/innen des „Corpus Juris“ längst bewusst, dass sich derartige Kooperations- und Harmonisierungsbestrebungen nicht einheitlich in allen Strafrechtsbereichen erwirken lassen.⁶⁸¹

Eine weitere Streitfrage stellte die Rechtsgrundlage dar, auf der das „Corpus Juris“ ergehen sollte. Zum damaligen Zeitpunkt kam als Handlungsform entweder ein Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten oder ein Rahmenbeschluss in Frage. Beide erzielten jedoch keine unmittelbare Wirkung und bedurften deswegen eines Umsetzungsaktes in nationales Recht.⁶⁸² Vor dem Hintergrund einer partiellen, bereichsspezifischen und unterschiedlich schnellen Fortentwicklung eines *europäischen Strafrechts*⁶⁸³ stellt, abgesehen von inhaltlichen Kritikpunkten, der Anstoß eines öffentlichen Diskurses über das Strafrecht im Rahmen europäischer Integrationsprozesse einen der größten Erfolge des

⁶⁷⁷ Rosenau, ZIS 2008, 9 (11); vgl. auch Schramm, ZJS 2010, 615 (616).

⁶⁷⁸ Delmas-Marty, *Corpus Juris*, 1998, S. 28.

⁶⁷⁹ Ligeti, *Strafrecht in der EU*, 2005, S. 89 ff.

⁶⁸⁰ Sieber, in: Delmas-Marty, *Corpus Juris*, 1998, S. 9; Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 517.

⁶⁸¹ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 517.

⁶⁸² Nürnberger, ZJS 2009, 494 (496).

⁶⁸³ Sieber, in: Delmas-Marty, *Corpus Juris*, 1998, S. 2.

„Corpus Juris“ dar.⁶⁸⁴

Neben dem EP war auch die Kommission an dem Auftrag zur Ausgestaltung des „Corpus Juris“ interessiert und legte aufbauend auf dessen Konzept weitere Ideen in einem *Grünbuch* vor⁶⁸⁵, auf das im nächsten Teil eingegangen wird.

3c) „*Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft*“

Am 11. Dezember 2001 legte die Kommission die endgültige Fassung ihres unter Federführung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)⁶⁸⁶ erstellten „*Grünbuchs* zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der EG und zur Schaffung einer EuStA“⁶⁸⁷ vor. Das *Grünbuch* sollte, in seiner inhaltlichen Anlehnung an das „Corpus Juris“ und seines einleitenden Charakters⁶⁸⁸, in den europäischen Gesetzgebungsprozess, als weitere Diskussionsgrundlage für ein europäisches Finanzstrafrecht, verbunden mit einer transnational agierenden Strafverfolgungsbehörde, dienen.⁶⁸⁹ Das Konzept des *Grünbuchs* wurde im Rahmen einer Problemanalyse herangezogen und sollte verschiedenartige Lösungsansätze skizzieren, die in einer breit angelegten Öffentlichkeitsdebatte mit Politiker/innen auf supranationaler und nationaler Ebene sowie mit betroffenen Akteur/innen aus Verbraucherverbänden oder berufsständischen Organisationen geführt werden sollte.⁶⁹⁰ In der Regel folgt auf das *Grünbuch* ein *Weißbuch*, welches wiederum den Ausgangspunkt für einen Kommissionsvorschlag umschreibt.⁶⁹¹ Auf welcher materiell-rechtlichen Grundlage die EuStA ihre Arbeit aufnehmen sollte, ließ die Kommission offen und bot lediglich in Betracht zu ziehende Optionen dar.⁶⁹² Deutlich wurden die Bestrebungen zur Schaffung einer Kompetenzgrundlage, die die Vereinheitlichung und

⁶⁸⁴ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 517.

⁶⁸⁵ Rosenau, ZIS 2008, 9 (11).

⁶⁸⁶ Bender, *Sonderstrafstatbestände gegen Submissionsabsprachen*, 2005, S. 279.

⁶⁸⁷ Kommission der EG, *Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der EG und zur Schaffung einer EuStA*, 2001: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/green_paper_de.pdf.

⁶⁸⁸ Calliess, *ZEuS* 2008, 3 (43).

⁶⁸⁹ Nürnberger, *ZJS* 2009, 494 (497).

⁶⁹⁰ Brüner/Spitzer, *NStZ* 2002, 393 (393 ff.).

⁶⁹¹ Satzger, in: Sieber et al., *Europäisches Strafrecht*, 2014, S. 112; Nürnberger, *ZJS* 2009, 494 (497).

⁶⁹² Vgl. o.g. *Grünbuch* der Kommission, 2001, S. 36 ff.

Harmonisierung des materiellen Strafrechts vorantreiben sollte.⁶⁹³ In einem Katalog wurde eine bestimmte Anzahl an Delikten bzw. Tatbeständen niedergeschrieben, auf die sich eine Strafverfolgung ausschließlich im Bereich des finanziellen Schutzes der EG be- laufen sollte.⁶⁹⁴ Im Hinblick auf die Definition der Straftatbestände bezieht sich die Kom- mission erneut auf die materiellen Vorschriften in der „PIF-Konvention“ und deren Zu- satzprotokolle, die längst in den vorherig erwähnten Richtlinienentwurf vom 23. Mai 2001 übertragen wurden.⁶⁹⁵ Der Vorschlag der Kommission zur gegenseitigen Anerken- nung in Ermittlungsverfahren zielte darauf ab, transnationale Strafverfahrensreglungen zu umgehen.⁶⁹⁶ Als Reaktion auf das *Grünbuch* äußerste der BR im Jahr 2002, dass sich die vorgebrachten Straftatbestände lediglich auf den Schutz des europäischen Finanz- haushaltes beziehen sollten, da ansonsten keinerlei weitere Harmonisierungsmaßnahmen nötig schienen.⁶⁹⁷

⁶⁹³ Bender, *Sonderstraftatbestände gegen Submissionsabsprachen*, 2005, S. 279 f.

⁶⁹⁴ Vgl. Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 518 f.

⁶⁹⁵ Bender, *Sonderstraftatbestände gegen Submissionsabsprachen*, 2005, S. 245, 280.

⁶⁹⁶ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 519.

⁶⁹⁷ Bender, *Sonderstraftatbestände gegen Submissionsabsprachen*, 2005, S. 245, 281.

C) Forschungsmethodik

Eine Vielzahl von Wissenschaftler/innen hat sich bereits in der Vergangenheit mit der Frage beschäftigt, inwiefern sich die Rechtsetzungskompetenz der EU im Rahmen einer materiellen Strafgesetzgebung zunehmend erweitert und sich durch eine fortschreitende europäische Integration auch eine sogenannte *Europäisierung* des Strafrechts abzeichnet.⁶⁹⁸ Um sich dieser Thematik anzunehmen, eignen sich vorzugsweise Strafgesetzgebungsanalysen⁶⁹⁹, welche sich in Deutschland⁷⁰⁰ nur vereinzelt finden lassen und insbesondere unter der Maxime der inneren Sicherheit Aufmerksamkeit erlangten.⁷⁰¹ Neben der Gesetzgebungsanalyse bieten politikwissenschaftliche Untersuchungen im Politikfeld einer verstärkt „de-nationalisiert“ stattfindenden inneren Sicherheit eine komplementäre methodische Herangehensweise im Hinblick auf die Erforschung der nationalen Strafrechtsgenese.⁷⁰² Wie bereits festgestellt, wird sowohl das nationale als auch das europäische formale Gesetzgebungsverfahren entweder durch das Grundgesetz oder den AEUV normiert. Somit werden jene rechtlichen Rahmenbedingungen festgelegt, auf welche sich auch die politischen Handlungsmöglichkeiten aller beteiligten Legislativakteur/innen beschränken. Aus kriminologischer Sicht besteht ein erhöhtes Forschungsinteresse an der Genese von Strafnormen, welches aufgrund der formalen Gesetzgebungsverfahren insbesondere auch mit dem politisch-legistativen Werdegang spezifischer Regelungsprobleme zusammenhängt.⁷⁰³

Vor diesem Hintergrund liegt der Forschungsschwerpunkt dieser Arbeit einerseits auf der Strafgesetzgebungsanalyse und andererseits auf den politischen Abläufen, welche sich auf nationaler und supranationaler Ebene außerhalb des formal determinierten Gesetzgebungsprozesses ereignen. Als Zäsur wurde hierfür das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 gewählt, wodurch unter anderem auch strafrechtlich die Rechtsnatur der EU auf ein neues Fundament gestellt wurde. Zunächst wird auf europäische Integrationsbestrebungen eingegangen und das deutsche Strafrecht in einem supra-

⁶⁹⁸ Vgl. Mansdörfer, HRRS 2010, 11 (12 ff.); Safferling, Internationales Strafrecht, 2011, 342 ff.; Aksungur, Europäische Strafrechtsetzungskompetenzen, 2014, S. 100 ff.; Hecker, Europäisches Strafrecht, 2015, *passim*; Satzger, Europäisierung des Strafrechts, 2001, *passim*.

⁶⁹⁹ Knill et al., PVS 2010, 409 (417).

⁷⁰⁰ Vgl. Schlepper, Strafgesetzgebung in der Spätmoderne, 2014, S. 42 ff.

⁷⁰¹ Vgl. Töller, ZParl 2004, 25 (33 ff.); Glaßner/Lorenz, Europäisierung der inneren Sicherheit, 2005, S. 7 ff.; Wenzelburger/Staff, in: Zohlnhöfer/Saalfeld, Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement, 2018, S. 550 ff.

⁷⁰² Vgl. Sack, Regieren und Governance in der BRD, 2013, S. 174 ff.

⁷⁰³ Eisenberg/Köbel, Kriminologie, 2017, S. 264.

nationalen Kontext betrachtet. Von wesentlichem Interesse war aus kriminologisch-politikwissenschaftlichem Blickwinkel auch der aktuelle Forschungsstand zu Strafgesetzgebungsprozessen. All diese Hauptaugenmerke gilt es in einem gesetzgeberischen europäischen Mehrebenensystem zu verorten, um Harmonisierungs- bzw. Angleichungstendenzen im nationalen materiellen Strafrecht nachvollziehen zu können, wie es beispielsweise bereits beim Umweltschutz, im Sexualstrafrecht oder bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU wahrnehmbar ist. An die Strafgesetzgebungsanalyse, die zwei Legislaturperioden des BT umfasst und sich auf das *Kabinett Merkel II* und *Kabinett Merkel III* beschränkt, knüpft eine Methodenkombination mit halbstandardisierten Experteninterviews sowie deren nachfolgende Evaluation an. Im nächsten Schritt wird die Vorgehensweise zur Durchführung des Forschungsvorhabens dargelegt und die Auswahl der gewählten Forschungsmethoden erläutert.

I) Mixed-Methods-Ansatz

Bei der Untersuchung des Forschungsgegenstandes wurde ein *Mixed-Methods*-Ansatz gewählt, der die methodologische Dichotomie zwischen quantitativen und qualitativen Daten bewusst zur Erhöhung der Aussagekraft kombiniert und als eigenständiger Forschungsansatz verstanden werden kann.⁷⁰⁴ Um die Chancen und Grenzen der verschiedenen Forschungsansätze bewerten zu können, müssen diese differenziert betrachten werden. Ein grundlegendes Merkmal von quantitativen Methoden ist die Quantifizierbarkeit von Informationen, welche auf einer nummerischen Datenanalyse basiert.⁷⁰⁵ Zuvor erstellte Hypothesen sollen mit Hilfe von quantitativen Methoden untersucht und dahingehend überprüft werden, ob sich die Ergebnisse generalisierend und allgemeingültig anwenden lassen, indem beispielsweise standardisierte Messungen von empirischen Sachverhalten bzw. Eigenschaften oder Auswertungen bzw. Analysen durch statistische Instrumente vorgenommen werden.⁷⁰⁶

Die qualitative Forschung hingegen bietet einen kreativen Interpretationsansatz, sodass der Forschungsgegenstand als Bezugsrahmen für die Auswahl der Methoden dient und bereits divergierende subjektive Sichtweisen und Handlungsperspektiven voraussetzt.⁷⁰⁷ Döring & Bortz (2016) klassifizieren zentrale Kennzeichen der qualitativen Forschung

⁷⁰⁴ Bryman, *Qual. Res.* 2006, 97 (97 ff.).

⁷⁰⁵ Hussy, in: Hussy et al., *Forschungsmethoden in Psychologie und Sozialwissenschaften*, 2013, S. 55 ff.

⁷⁰⁶ Vgl. Hug/Poscheschnik, *Empirisch forschen*, 2015, S. 112.

⁷⁰⁷ Flick, *Qualitative Sozialforschung*, 2017, S. 124 f.

unter anderem durch ganzheitliche Untersuchungsansätze von modernem gesellschaftlichem Zusammenleben in pluralisierenden Lebenswelten; Reflexionsprozesse für die Bildung neuer Hypothesen; Zirkularität, Flexibilität und Offenheit im Rahmen der Forschungsevolution; einen Forschungsansatz als Kommunikation und Kooperation zwischen Wissenschaftler/innen und Erforschtem sowie durch die Selbstreflexion der Subjektivität innerhalb eines komplexen alltäglichen Gesamtkontextes.⁷⁰⁸ Im Gegensatz zu quantitativen Methoden soll eine qualitative Herangehensweise insbesondere dafür sorgen, neue Forschungsfragen aufzudecken, um aus den generierten Daten und Ergebnissen entsprechende Hypothesen und Theorien induzieren zu können.⁷⁰⁹

Die Vorteile von quantitativen Methoden (bspw. hohe Präzision und gute Vergleichbarkeit bzw. Überschaubarkeit der Informationen) sollen im Rahmen der empirischen Vorgehensweise mit den Vorzügen der qualitativen Methoden (bspw. Abbilden und Erleben von individuellem gesellschaftlichen Leben, vielseitige und flexible Herangehensweise in der Ausrichtung auf den Forschungsgegenstand) in einem Ansatz miteinander verknüpft werden.⁷¹⁰ Eine quantitative Datenanalyse lässt sich üblicherweise in qualitative Methoden einbeziehen, indem deskriptiv-statistische Erkenntnisse zu bestimmten Phänomenen im Rahmen einer holistischen, qualitativen Interpretation integriert werden.⁷¹¹ Die Heranziehung verschiedenartiger Datengrundlagen zur Erforschung desselben Phänomens kann auch als Daten- oder Methoden-Triangulation beschrieben werden.⁷¹² Auch nach der *Komplementaritätsthese* sollen vor dem Hintergrund verschiedener Gütekriterien beide Forschungsparadigmen in einem *Mixed-Methods*-Ansatz bestmöglich miteinander verknüpft werden. Dieser sollte dabei jedoch eigenständige qualitative und quantitative Teilstudien beinhalten.⁷¹³

⁷⁰⁸ Döring/Bortz, *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*, 2016, S. 64 ff.

⁷⁰⁹ Peters/Dörfler, *Abschlussarbeiten in der Psychologie*, 2014, S. 39.

⁷¹⁰ Hussy et al., *Forschungsmethoden in Psychologie und Sozialwissenschaften*, 2013, S. 52 f., 186 ff.

⁷¹¹ Döring/Bortz, *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*, 2016, S. 72.

⁷¹² Patton, *Qualitative Research*, 2015, S. 661; Döring/Bortz, *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*, 2016, S. 600.

⁷¹³ Döring/Bortz, *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*, 2016, S. 74.

Der *Mixed-Methods*-Ansatz lässt sich wiederum in drei Forschungsdesigns untergliedern: ein quantitativ-orientiertes Design, ein qualitativ-orientiertes Design und ein interaktives/gleichrangiges Design.⁷¹⁴ Das folgende Papier kennzeichnet sich durch das zweitgenannte Design. Das bedeutet, dass das Forschungsvorhaben im Kern qualitativ geprägt ist und subsidiär durch quantitative Daten komplementiert wird. Ziel ist es, die Qualität einer kohärenten Studie zu verbessern, um einen umfangreichen und tiefgründigen Einblick in die Materie politikwissenschaftlich-strafrechtlicher Phänomene innerhalb eines supranationalen Mehrebenensystems gewährleisten zu können. Die Wahl einer Methodenkombination lässt sich dabei auf folgende vier Unterscheidungskriterien zurückführen: ein paralleles oder sequenzielles Design, das Verhältnis zwischen den Stichproben, das Stichprobenverfahren und die Stichprobengröße.⁷¹⁵ Die Entscheidung für ein sequenzielles *Mixed-Methods* Forschungsdesign ermöglichte es, dass eine Teilstudie der Strafgesetzgebungsanalyse in die weitere Teilstudie der qualitativen halbstandardisierten Interviews integriert und hierzu genutzt werden konnte. Das zweite Unterscheidungsmerkmal differenziert das Verhältnis zwischen den Stichproben in Bezug auf die Forschungsfrage, die Zielsetzung der Studie und die Generalisierungsintention wiederum anhand identischen, parallelen, verschachtelten und mehrstufigen Beziehungsstrukturen.⁷¹⁶ Mit Fokus auf das europäische Mehrebenensystem lassen sich auch die Stichprobenentscheidungen als verschiedenstufige, miteinander zusammenhängende Grundgesamtheiten beschreiben, die durch die unterschiedlichen Akteur/innen innerhalb der nationalen und supranationalen Institutionen, Organen und Behörden charakterisiert sind. Um drittens Verallgemeinerungsaussagen bestmöglich treffen zu können und viertens einem angemessenen Richtwert zur Feststellung der Stichprobengröße zu folgen, basierte das Stichprobenverfahren sowie die Größenordnung auf bewusst festgelegten Auswahlkriterien.⁷¹⁷ Somit konnte sichergestellt werden, dass bei der Beleuchtung des Forschungsthemas ein breites Spektrum an beteiligten Akteur/innen aus sämtlichen einschlägigen Institutionen, Organen oder Behörden einbezogen und deren Blickwinkel im mehrstufigen europäischen materiell-strafrechtlichen Gesetzgebungsverfahren aufgezeigt wurde.

⁷¹⁴ Johnson et al., *J. Mix. Methods Res.* 2007, 112 (112 ff.).

⁷¹⁵ Vgl. Collins et al., *J. Mix. Methods Res.* 2007, 267 (276 ff.).

⁷¹⁶ Ebd.

⁷¹⁷ Teddlie/Yu, *J. Mix. Methods Res.* 2007, 77 (79 ff.); Przyborski/Wohlrab-Sahr, *Qualitative Sozialforschung*, 2013, S. 177 ff.

1) Quantitative Dokumentenanalyse

Döring & Bortz (2016) erläutern eine quantitative Dokumentenanalyse als Datenerhebungsmethode, die „zielgerichtete, systematische und regelgeleitete Sammlung (quantitative Stichprobenziehung) und Archivierung von vorgefundenen textuellen/verbalschriftlichen Dokumenten als Manifestationen menschlichen Erlebens und Verhaltens“. Voraussetzung für die Anwendung jener quantitativen Dokumentenanalyse mit Hilfe eines quantitativ-statistischen Analyseverfahrens ist zunächst die Durchführung einer quantitativen Inhaltsanalyse.⁷¹⁸ Merten (1995) definiert die Inhaltsanalyse als „eine Methode zur Erhebung sozialer Wirklichkeit, bei der von Merkmalen eines manifesten Textes auf Merkmale eines nichtmanifesten Kontextes geschlossen wird“.⁷¹⁹ Ziel ist es, Dokumente auf individuelle formale oder inhaltliche quantitative Kriterien zu testen und diese im Anschluss hinsichtlich des Forschungsvorhabens zu quantifizieren und auszuwerten.⁷²⁰ Als Grundlage des Forschungsgegenstandes fungierte die theoretische Annahme, dass deutsche Strafgesetzgebungsverfahren zunehmend auf europäische, supranationale legislative Prozesse zurückzuführen sind. Eine Hypothese, der insbesondere mit Blick auf die bereits dargelegten Neuerungen durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, nur bedingt widersprochen werden kann. Interessanter ist jedoch die Frage, in welchem Ausmaß und unter welchen konkreten Rahmenbedingungen sich eine solche mittelbare transnationale Strafgesetzgebung ereignet.

Auf nationaler Ebene ist ein Blick auf die Studie von Schlepper (2014) zur empirischen Untersuchung der Strafgesetzgebung in Deutschland hilfreich. Vor dem Hintergrund, dass insbesondere im Bereich der angelsächsischen Kriminologie im vergangenen halben Jahrhundert eine repressivere und punitivere Strafgesetzgebungsentwicklung postuliert wird, sollte diese Annahme auch für Deutschland überprüft werden, indem alle gesetzgeberischen Tätigkeiten zwischen der 8. und 15. Legislaturperiode analysiert wurden, um aufzuzeigen, ob sich für die Bundesrepublik strafrechtliche Verschärfungen feststellen lassen.⁷²¹ Bereits zuvor bezogen sich empirische Studien zu Strafgesetzgebungsprozessen

⁷¹⁸ Döring/Bortz, *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*, 2016, S. 553.

⁷¹⁹ Merten, *Inhaltsanalyse*, 1995, S. 15.

⁷²⁰ Döring/Bortz, *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*, 2016, S. 552 ff.

⁷²¹ Vgl. Schlepper, *Strafgesetzgebung in der Spätmoderne*, 2014, S. 1, 47.

vorrangig auf bestimmte Deliktsfelder und Kriminalisierungstendenzen.⁷²² In den Vordergrund wurde somit der legislatorische Werdegang von Strafnormen gestellt, wodurch sich der Forschungsansatz der Normgeneseforschung entwickelte, den Scheerer (1979) als „den Ablauf und die Bedingungen der Entstehung strafrechtlicher und strafprozessualer Normen, ihrer Verankerung im Rechtsbewusstsein der Bevölkerung und ihrer Transformation in der Rechtsanwendung“ beschreibt.⁷²³ Die in der Vergangenheit durchgeführten Studien im Bereich der Strafnormentstehung und Strafrechtsetzungsprozesse erfolgten ausschließlich im Hinblick auf einzelne Kriminalitätsfelder und akteurszentriert, was bedeutet, dass die Einflussnahme von entsprechenden Interessengruppen auf das Rechtssetzungsverfahren analysiert wurde.⁷²⁴ Ebenso besteht die Möglichkeit, im Rahmen von Strafgesetzgebungsanalysen den Schwerpunkt auf die Partikularinteressen der Legislativakteur/innen zu legen.⁷²⁵ Aufgrund der Tatsache, dass die Normgeneseforschung in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend vernachlässigt wurde und kurz nach der Jahrtausendwende das Interesse an der Entstehung von Strafnormen nahezu vollständig zum Erliegen kam, soll in dieser Arbeit dem untererforschten Feld der Strafgesetzgebungsanalyse eine erhöhte Aufmerksamkeit im europarechtlichen Kontext gewidmet werden.⁷²⁶ Wie bereits dargestellt, wurden das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 und die damit verbundenen rechtlichen Neuregelungen als Zäsur gewählt. Knapp einen Monat zuvor, am 28. Oktober 2009, begann offiziell die zweite Amtsperiode von Kanzlerin Angela Merkel. Die zeitliche Überschneidung beider Ereignisse war somit im Hinblick auf den Startzeitpunkt für die Beobachtung von Änderungen am StGB geradezu förderlich. In den Zeitraum der Strafgesetzanalyse wurde zudem die darauffolgende Legislaturperiode hinzugezogen, in der die BReg mit ihrer Kanzlerin Angela Merkel bis zum 14. März 2018 geschäftsführend tätig war. Über eine Zeitspanne von insgesamt acht Jahren (17. und 18. Wahlperiode des BT) konnten somit aussagekräftige

⁷²² Cremer-Schäfer, *Kriminalsoziologische Bibliografie* 1988, 1 (16 ff., 68 ff.); Kubink, *Strafen und ihre Alternativen im zeitlichen Wandel*, 2002, *passim*; Hilgendorf, in: Hilgendorf/Weitzel, *Strafgedanke in seiner historischen Entwicklung*, 2007, S. 191 ff.

⁷²³ Scheerer, in: Sieverts et al., *Handwörterbuch der Kriminologie*, 1979, S. 393.

⁷²⁴ Vgl. Haferkamp, *Herrschaft und Strafrecht*, 1980, *passim*; Rüther, *KrimJ* 1982, 177 (177 ff.); Savelsberg, in: Haferkamp, *Wohlfahrtsstaat und seine Politik des Strafens*, 1990, S. 137 ff.; Floerecke, *Anatomie der Strafgesetzgebung*, 1992, *passim*.

⁷²⁵ Schlepper, *Strafgesetzgebung in der Spätmoderne*, 2014, S. 44.

⁷²⁶ Schlepper, *Strafgesetzgebung in der Spätmoderne*, 2014, S. 45; Hofmann, *Flucht, Migration und die neue europäische Sicherheitsarchitektur*, 2017, S. 23.

strafrechtliche Änderungen mit europarechtlichem Bezug nachverfolgt werden, die durch die jeweiligen Regierungskabinette klar eingrenzbar sind.

Innerhalb dieser Zeitperiode ergaben sich Änderungen am StGB, die in folgendem Überblick zusammengefasst sind:

*Änderungen am StGB zwischen dem 1. Dezember 2009 und 14. März 2018:*⁷²⁷

| Anzahl | Inkrafttreten | Paragraphen ⁷²⁸ | Änderungsgesetz |
|--------|----------------------------|-------------------------------|---|
| 1 | 03.01.2018 | § 261 | Artikel 24 Zweites Finanzmarktnovellierungsgesetz (2. FiMaNoG) vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1693) |
| 2 | 01.01.2018 | § 103* | Artikel 1 Gesetz zur Reform der Straftaten gegen ausländische Staaten vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2439) |
| 3 | | § 78c, § 353d | Artikel 7 Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2208) |
| 4 | 09.11.2017 | § 68a, § 203, § 204, § 309 | Artikel 1 Gesetz zur Neuregelung des Schutzes von Geheimnissen bei der Mitwirkung Dritter an der Berufsausübung schweigepflichtiger Personen vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) |
| 5 | 24.08.2017 (08.11.2017) | § 129 | Berichtigung des Gesetzes zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens vom 1. November 2017 (BGBl. I S. 3630) |

⁷²⁷ Buzer, Änderungen am StGB, 2020: <https://www.buzer.de/gesetz/6165/l.htm>.

⁷²⁸ * Zwischenzeitlich weggefallen

| | | | |
|----|------------|---|---|
| 6 | 13.10.2017 | § 69, § 315d (neu), § 315d, § 315f (neu), § 316 | Artikel 1 Sechsundfünfzigstes Strafrechtsänderungsgesetz (56. StrÄndG) – Strafbarkeit nicht genehmigter Kraftfahrzeugrennen im Straßenverkehr vom 30. September 2017 (BGBl. I S. 3532) |
| 7 | 24.08.2017 | § 44, § 129, § 266a | Artikel 1 Gesetz zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens vom 17. August 2017 (BGBl. I S. 3202) |
| 8 | 22.07.2017 | § 244 | Artikel 1 Fünfundfünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches (55. StrÄndG) – Wohnungseinbruchdiebstahl vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2442) |
| 9 | | § 129, § 129a | Artikel 1 Vierundfünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches (54. StrÄndG) – Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2440) |
| 10 | 01.07.2017 | § 66, § 68b | Artikel 1 Dreiundfünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches (53. StrÄndG) – Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern vom 11. Juni 2017 (BGBl. I S. 1612) |
| 11 | | § 2, § 11, § 41, § 43a*, § 52, § 53, § 54, § 55, § 57, § 59, § 73, § 73a, § 73b, § 73c, § 73d, § 73e, § 74, § 74a, § 74b, § 74c, § 74d, § 74e, § 74f, § 75, § 76, § 76a, | Artikel 1 Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung vom 13. April 2017 (BGBl. I S. 872) |

| | | | |
|----|------------|---|--|
| | | | § 76b (neu), § 78, § 79, § 79a, § 89a, § 101a, § 109k, § 129b, § 150, § 152a, § 152b, § 181c*, § 184b, § 184d*, § 233b, § 244, § 244a, § 256, § 260, § 260a, § 261, § 263, § 263a, § 282, § 286, § 297, § 302*, § 338* |
| 12 | 30.05.2017 | § 113, § 114 (neu), § 114, § 115, §§ 116 bis 119*, § 125, § 125a, § 323c | Artikel 1 Zweiundfünfzigstes Ge- setz zur Änderung des Strafge- setzbuches (52. StrÄndG) – Stär- kung des Schutzes von Vollstre- ckungsbeamten und Rettungskräf- ten vom 23. Mai 2017 (BGBI. I S. 1226) |
| 13 | 19.04.2017 | § 5, § 261, § 265c (neu), § 265d (neu), § 265e (neu) | Artikel 1 Einundfünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbu- ches (51. StrÄndG) – Strafbarkeit von Sportwettbetrug und der Mani- pulation von berufssportlichen Wettbewerben vom 11. April 2017 (BGBI. I S. 815) |
| 14 | 10.03.2017 | § 238 | Artikel 1 Gesetz zur Verbesserung des Schutzes gegen Nachstellun- gen vom 1. März 2017 (BGBI. I S. 386) |
| 15 | 01.01.2017 | § 5, § 80*, § 80a, § 138, § 140 | Artikel 2 Gesetz zur Änderung des Völkerstrafgesetzbuchs vom 22. Dezember 2016 (BGBI. I S. 3150) |
| 16 | | § 355 | Artikel 16 Gesetz zur Modernisie- rung des Besteuerungsverfahrens vom 18. Juli 2016 (BGBI. I S. 1679) |

| | | | |
|----|------------|--|---|
| 17 | 10.11.2016 | § 5, § 66, § 78b, § 140, § 177, § 178, § 179*, § 184i (neu), § 184j (neu), § 218a, § 240 | Artikel 1 Fünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches (50. StrÄndG) – Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung vom 4. November 2016 (BGBI. I S. 2460) |
| 18 | | § 326 | Artikel 2 Gesetz zur Änderung abfallverbringungsrechtlicher Vorschriften vom 1. November 2016 (BGBI. I S. 2452) |
| 19 | 15.10.2016 | § 6, § 126, § 138, § 232, § 232a (neu), § 232b (neu), § 233, § 233a, § 233b, § 261 | Artikel 1 Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch vom 11. Oktober 2016 (BGBI. I S. 2226) |
| 20 | 01.08.2016 | § 63, § 64, § 67, § 67d | Artikel 1 Gesetz zur Novellierung des Rechts der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus gemäß § 63 des Strafgesetzbuches und zur Änderung anderer Vorschriften vom 8. Juli 2016 (BGBI. I S. 1610) |
| 21 | 30.07.2016 | § 84, § 85, § 129a | Artikel 8 Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 26. Juli 2016 (BGBI. I S. 1818) |
| 22 | 02.07.2016 | § 261 | Artikel 16 Erstes Finanzmarktnovellierungsgesetz (1. FiMaNoG) vom 30. Juni 2016 (BGBI. I S. 1514) |

| | | | |
|----|------------|---|---|
| 23 | 04.06.2016 | § 299a (neu), § 299b (neu), § 300, § 302* | Artikel 1 Gesetz zur Bekämpfung von Korruption im Gesundheitswesen vom 30. Mai 2016 (BGBl. I S. 1254) |
| 24 | 18.12.2015 | § 202d (neu), § 205 | Artikel 5 Gesetz zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten vom 10. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2218) |
| 25 | 10.12.2015 | § 217 | Artikel 1 Gesetz zur Strafbarkeit der geschäftsmäßigen Forderung der Selbsttötung vom 3. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2177) |
| 26 | 26.11.2015 | § 5, § 11, § 78b, § 202c, § 261, § 263, § 264, § 267, § 298, § 299, § 301, § 302*, § 329, § 331, § 332, § 333, § 334, § 335a (neu), § 336, § 338* | Artikel 1 Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2025) |
| 27 | | § 77b, § 172, § 181a | Artikel 23 Gesetz zur Bereinigung des Rechts der Lebenspartner vom 20. November 2015 (BGBl. I S. 2010) |
| 28 | 24.10.2015 | § 261 | Artikel 14 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) |
| 29 | 08.09.2015 | § 89a, § 89b, § 129b | Artikel 220 Zehnte Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) |

| | | | |
|----|------------|---|--|
| 30 | 01.08.2015 | § 46 | Artikel 2 Gesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages vom 12. Juni 2015 (BGBl. I S. 925) |
| 31 | 20.06.2015 | § 89a, § 89c (neu), § 261 | Artikel 1 Gesetz zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG-ÄndG) vom 12. Juni 2015 (BGBl. I S. 926) |
| 32 | 27.01.2015 | § 5, § 6, § 78b, § 130, § 130a, § 131, § 174, § 176, § 176a, § 182, § 183, § 184, § 184a, § 184b, § 184c, § 184d*, § 184e (neu), § 184e, § 184f, § 184g, § 194, § 201a, § 205 | Artikel 1 Neunundvierzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches (49. StrÄndG) – Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht vom 21. Januar 2015 (BGBl. I S. 10) |
| 33 | 01.09.2014 | § 5, § 108d, § 108e, § 261 | Artikel 1 Achtundvierzigstes Strafrechtsänderungsgesetz (48. StrÄndG) – Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung vom 23. April 2014 (BGBl. I S. 410) |
| 34 | 01.01.2014 | § 261 | Artikel 5 Gesetz zur Modernisierung des Geschmacksmustergesetzes sowie zur Änderung der Regelungen über die Bekanntmachungen zum Ausstellungsschutz vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3799) |
| 35 | 06.12.2013 | § 292 | Artikel 2 Gesetz zur Änderung jagtrechtlicher Vorschriften vom 29. Mai 2013 (BGBl. I S. 1386) |

| | | | |
|----|------------|---|--|
| 36 | 28.09.2013 | § 78b, § 226a (neu), § 227 | Artikel 1 Siebenundvierzigstes Strafrechtsänderungsgesetz (47. StrÄndG) – Strafbarkeit der Verstümmelung weiblicher Genitalien vom 24. September 2013 (BGBI. I S. 3671) |
| 37 | 01.08.2013 | § 46b | Artikel 1 Sechsundvierzigstes Strafrechtsänderungsgesetz (46. StrÄndG) – Beschränkung der Möglichkeit zur Strafmilderung bei Aufklärungs- und Präventionshilfe vom 10. Juni 2013 (BGBI. I S. 1497) |
| 38 | 22.07.2013 | § 151 | Artikel 15 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/61/EU über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFM-UmsG) vom 4. Juli 2013 (BGBI. I S. 1981) |
| 39 | 30.06.2013 | § 78b | Artikel 6 Gesetz zur Stärkung der Rechte von Opfern sexuellen Missbrauchs (StORMG) vom 26. Juni 2013 (BGBI. I S. 1805) |
| 40 | 01.06.2013 | § 66c (neu), § 67a, § 67c, § 67d, § 67e, § 68c, § 68e | Artikel 1 Gesetz zur bundesrechtlichen Umsetzung des Abstandsgebotes im Recht der Sicherungsverwahrung vom 5. Dezember 2012 (BGBI. I S. 2425) |
| 41 | 02.05.2013 | § 327 | Artikel 8 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Industriemissionen vom 8. April 2013 (BGBI. I S. 734) |
| 42 | 01.03.2013 | § 59a | Artikel 2 Gesetz zur Stärkung der Täterverantwortung vom 15. November 2012 (BGBI. I S. 2298) |

| | | | |
|----|----------------------------|---|---|
| 43 | 29.01.2013 | § 326 | Artikel 5 Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften vom 21. Januar 2013 (BGBl. I S. 95) |
| 44 | 01.08.2012 | § 353b | Artikel 1 Gesetz zur Stärkung der Pressefreiheit im Straf- und Strafprozessrecht (PrStG) vom 25. Juni 2012 (BGBl. I S. 1374) |
| 45 | 01.06.2012 | § 327 | Artikel 5 Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) |
| 46 | 27.03.2012 (09.05.2012) | § 67 | Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – 2 BvR 2258/09 – (zu § 67 Abs. 4 des Strafgesetzbuchs) vom 27. April 2012 (BGBl. I S. 1021) |
| 47 | 14.12.2011 | § 311, § 325, § 326, § 327, § 328, § 329, § 330, § 330c, § 330d | Artikel 1 Fünfundvierzigstes Strafrechtsänderungsgesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt (45. StrÄndG) vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2557) |
| 48 | 05.11.2011 | § 113, § 114, § 121, § 125a, § 244, § 305a | Artikel 1 Vierundvierzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuchs (44. StrÄndG) – Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte vom 1. November 2011 (BGBl. I S. 2130) |

| | | | |
|----|----------------------------|-----------------------------------|--|
| 49 | 01.07.2011 | § 237, § 240 | Artikel 4 Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften vom 23. Juni 2011 (BGBl. I S. 1266) |
| 50 | 04.05.2011 (08.06.2011) | § 2, § 66, § 66a, § 66b, § 67d | Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – 2 BvR 2365/09, 2 BvR 740/10, 2 BvR 2333/08, 2 BvR 1152/10, 2 BvR 571/10 – (zu den §§ 66, 66a, 66b und § 67d i. V. m. § 2 des Strafgesetzbuchs sowie den §§ 7 und 106 des Jugendgerichtsgesetzes) vom 30. Mai 2011 (BGBl. I S. 1003) |
| 51 | 03.05.2011 | § 261 | Artikel 1 Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung von Geldwäsche und Steuerhinterziehung vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 676) |
| 52 | 22.03.2011 | § 130 | Artikel 1 Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und zur Umsetzung des Zusatzprotokolls vom 28. Januar 2003 zum Übereinkommen des Europarats vom 23. November 2001 über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art vom 16. März 2011 (BGBl. I S. 418) |

| | | | |
|----|------------|---|---|
| 53 | 01.01.2011 | § 66, § 66a, § 66b, § 67d, § 68b, § 68c, § 68d, § 68e | Artikel 1 Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwah- rung und zu begleitenden Regelun- gen vom 22. Dezember 2010 (BGBl. I S. 2300) |
| 54 | 01.03.2010 | § 327 | Artikel 3 Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) |

2) Forschungsdesign und Querschnittsstichprobe

Im Vergleich zu quantitativen Methoden, bei denen bestimmte Forschungsgütekriterien relativ konkret und übereinstimmend begründet sind, werden im Bereich der qualitativen Forschung Qualitätsmerkmale und empirische Vorgehensweisen weitaus umstrittener diskutiert.⁷²⁹ Konsens besteht jedoch dahingehend, dass keine Generalisierbarkeit der Ergebnisse über eine bestimmte Stichprobenmenge hinaus auf die Bevölkerung angestrebt wird. Kommt es zu einer Theorienbildung, kann dennoch meist davon ausgegangen werden, dass eine gewisse Art von Verallgemeinerung stattfindet, sodass insbesondere im Rahmen der „Grounded-Theory-Methodologie“ (GTM) eine angemessene Stichprobengröße gewährleistet sein muss und von empirisch saturierten Daten und Theorien bzw. einer informativen Redundanz hinsichtlich des Forschungsgegenstandes ausgegangen werden kann.⁷³⁰ Onwuegbuzie & Leech (2007) kategorisieren 24 unterschiedliche Stichprobenschemata, die sowohl für quantitative als auch qualitative Forschungsansätze herangezogen werden können. Zunächst wurde eine „nichtzufällige Fallauswahl“ getätigt, die zielgerichtet Individuen aussuchte, die ein maximales Verständnis für den Forschungsgegenstand bieten und als „informationsreich“⁷³¹ beschrieben werden können. Weitere einschlägige Ansätze umfassen unter anderem die sogenannte „theoriebasierte Stichprobe“, bei der bestimmte Personen in die Forschung mit einbezogen werden, um

⁷²⁹ Sandelowski/Barroso, *Qual. Health Res.* 2003, 905 (905 ff.); Döring/Bortz, *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*, 2016, S. 106 ff.

⁷³⁰ Onwuegbuzie/Leech, *Qual. Quant.* 2007, 105 (109,115).

⁷³¹ Patton, *Qualitative Research*, 2015, S. 53.

eine Theorie zu entwickeln bzw. auszubauen, oder die „Kriterium-Fallauswahl“, eine Methodentechnik, die zur Qualitätsgarantie herangezogen wird und bei der Individuen ein bestimmtes Merkmal erfüllen müssen. Letztes wesentliches Schema wird als „politisch bedeutungsvolle Stichprobe“ bezeichnet und bezieht sich bei der Auswahl der potenziellen Stichprobengruppen bzw. Individuen auf deren wesentliche Beziehung zum Forschungsgegenstand im politischen Sinne.⁷³² Für das in Frage kommen als Sachverständiger empfehlen Meuser & Nagel (1991): „Als Experte gilt, wer in irgendeiner Weise für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung Verantwortung trägt oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt“.⁷³³

Die Auswahl der Interviewpartner/innen zielte darauf ab, Akteur/innen zu gewinnen, die innerhalb des europäischen Mehrebenensystems entweder auf nationaler oder europäischer Ebene in unmittelbarer oder mittelbarer Weise in supranationale Strafgesetzgebungsprozesse involviert oder nachfolgend für eine legislatorische Umsetzung auf Bundesebene zuständig sind. Ferner bezogen sich Recherchestrategien in Bezug auf Expert/innen auf die Dauer des Abgeordnetendaseins im BT oder EP sowie auf die jeweilige Funktion innerhalb der Kommission, in Bundesministerien oder in einschlägigen Ausschüssen auf nationaler bzw. europäischer Ebene. Im Mittelpunkt standen Verhaltensmuster und Handlungslogiken der verschiedenen Politikakteur/innen, die in ihrem jeweiligen Tätigkeitsumfeld nachvollzogen werden sollten. Insgesamt wurden zehn Interviews durchgeführt. Vier Interviewteilnehmer/innen hatten ihren Zuständigkeitsbereich auf europäischer Ebene. Sechs Sachverständige waren am Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene beteiligt. Die jeweiligen Institutionen, Organe und Behörden umfassen die Kommission, eine EU-Ministerratsarbeitsgruppe bei der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU, das EP, den BT und das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV).

Die Zusammenstellung und Kodierung der Expert/innen stellt sich wie folgt dar:

EU-Ebene:

- E1-EU:

Europäische Kommission – Generaldirektion Justiz und Verbraucher – Direktion B – Leiter der Abteilung B.1 „Allgemeines Strafrecht, Justizielle Ausbildung“.

⁷³² Vgl. Onwuegbuzie/Leech, Qual. Quant. 2007, 105 (110 ff.).

⁷³³ Meuser/Nagel, in: Garz/Kraimer, Qualitativ-empirische Sozialforschung, 1991, S. 443.

- E2-EU:

Europäische Kommission – Generaldirektion Migration und Inneres – Direktion D – stellvertretende Leiterin der Abteilung D.3 „Organisierte Kriminalität und Drogenpolitik“.

- E3-EU:

Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union – Beraterin im Arbeitsbereich Justiz und Verbraucherpolitik – Ratsarbeitsgruppe „Materielles Strafrecht“.

- E4-EU:

Mitglied des Europäischen Parlaments (seit 2009) – ordentliches Mitglied im Rechtsausschuss sowie stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres.

Bundesebene:

- E1-D:

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz – Abteilung II Strafrecht – Leiter der Abteilung II A 4 „Strafrechtliche Bekämpfung der Wirtschafts-, Computer-, Korruptions- und Umweltkriminalität“.

- E2-D:

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz – Abteilung II Strafrecht – Leiter der Abteilung II B 5 „Internationale Bekämpfung des Terrorismus und Staatsschutzstrafrecht“.

- E3-D:

Mitglied des Deutschen Bundestages (seit 2013) – ordentliches Mitglied und Berichterstatter im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie stellvertretendes Mitglied im Europaausschuss.

- E4-D:

Mitglied des Deutschen Bundestages (seit 2013) – ordentliches Mitglied im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für Inneres und Heimat.

- E5-D:

Mitglied des Deutschen Bundestages (2009 – 2013, seit 2017) – ehemaliges ordentliches Mitglied im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie ehemaliger stellvertretender Vorsitzender im Europaausschuss. Stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie im Ausschuss für Inneres und Heimat.

- E6-D:

Mitglied des Deutschen Bundestages (von 1998 – 2017) – ordentliches Mitglied im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union sowie Mitglied in der Europa-Union Parlamentariergruppe Deutscher Bundestag.

3) Halbstandardisierte Experteninterviews

Vor dem Hintergrund einer Vielzahl an existierenden Interviewformen im Rahmen der qualitativen Forschung⁷³⁴ gilt es zunächst, eine geeignete Methodik für das Forschungsthema zu ermitteln. Mit Hilfe von qualitativen Interviews sollen Expertise, Erfahrungen oder verschiedene Betrachtungswinkel von bestimmten Akteur/innen in einem mündlichen Gespräch festgehalten werden, um einen umfassenden und tiefgreifenden Einblick in das Forschungsthema zu gewinnen. Als typische Interviewform dienen in der kriminologischen Forschung halbstandardisierte Interviews als weitverbreitete Methode, um eine offene, teilstrukturierte Befragung von bestimmten Expert/innen mit besonderem Wissen hinsichtlich des zu untersuchenden Forschungsgegenstandes durchzuführen.⁷³⁵ Ein Vorteil des halbstandardisierten Interviews ist, dass die Frageformulierung bzw. das Rahmenthema durch die Anfertigung eines Interviewleitfadens weitestgehend vorgegeben sind, die Fragstellung jedoch so flexibel gestaltet werden kann, dass sie sich an den entwickelnden Gesprächsverlauf anpasst, wodurch mit ergebnisoffenen Fragen und freien Antworten eine explorative Interviewdurchführung ermöglicht wird.⁷³⁶

Experteneinterviews dienen als spezielle Anwendungsform des halbstandardisierten- bzw.

⁷³⁴ Vgl. Hug/Poscheschnik, *Empirisch forschen*, 2015, S. 100 ff.

⁷³⁵ Finch/Fafinski, *Criminology Skills*, 2019, S. 286 ff.

⁷³⁶ Hug/Poscheschnik, *Empirisch forschen*, 2015, S. 100.

Leitfadeninterviews. Das Hauptaugenmerk liegt dabei weniger auf den jeweiligen Befragten als Einzelpersonen, sondern die interviewte Person repräsentiert mit ihrem Wissen und in ihrer Eigenschaft als Interviewpartner/in eine Gruppe, die im Zentrum des Forschungsinteresses steht.⁷³⁷ Aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen können Experteninterviews in drei Kategorien untergliedert werden: das explorative, das systematisierende und das theoriegenerierende Experteninterview.⁷³⁸ Insbesondere explorative und systematisierende Experteninterviews legen den Fokus auf die Kontextexpertise der befragten Person und zielen darauf ab, forschungsrelevante Informationen über jene Akteur/innen eines bestimmten Handlungsfeldes zu generieren.⁷³⁹ Als Durchführungsvariante des Experten- bzw. Leitfadeninterviews dient das Telefoninterview, welches aufgrund der räumlichen Distanz, ohne Qualitätsverluste, die geographischen Rekrutierungsmöglichkeiten für potenzielle Sachverständige erweitert.⁷⁴⁰

Bezüglich der Erarbeitung des Interviewleitfadens wurde die sogenannte „SPSS-Methode“ von Helfferich (2011) herangezogen. Die Buchstabenkürzel beziehen sich auf vier aufeinanderfolgende Arbeitsschritte und umfassen das Sammeln, Prüfen, Sortieren und Subsumieren von entsprechenden Fragen im Interviewleitfaden.⁷⁴¹ Ferner ist bei der Anfertigung des Interviewleitfadens darauf zu achten, dass im Hinblick auf die Feinheit der Fragen einerseits keine Antwortmöglichkeiten mit Deutungsangeboten vorgegeben werden, die die Fachleute in eine bestimmte Richtung lenken, andererseits müssen offene Frage bestmöglich austariert sein, um sowohl Abweichungsalternativen als auch Vergleichbarkeitsmöglichkeiten gewährleisten zu können.⁷⁴² Da Wörter bei der Durchführung von Interviews als Stichprobeneinheiten in ihrer Gesamtheit die Datengewinnung repräsentieren, gilt es sowohl die Länge als auch die Anzahl der notwendigen Interviews im Sinne des Forschungsinteresses sachgemäß festzulegen.⁷⁴³

Alle zehn Interviews wurden im Rahmen eines Telefongesprächs zwischen 35 und 45 Minuten durchgeführt. Hierzu wurde vorab der Interviewleitfaden per E-Mail zugesandt, der zum Einstieg mit folgender Karikatur⁷⁴⁴ begann:

⁷³⁷ Flick, *Qualitative Sozialforschung*, 2017, S. 214.

⁷³⁸ Bogner et al., *Interviews mit Experten*, 2014, S. 23 ff.

⁷³⁹ Meuser/Nagel, in: Garz/Kraimer, *Qualitativ-empirische Sozialforschung*, 1991, S. 445.

⁷⁴⁰ Döring/Bortz, *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*, 2016, S. 374.

⁷⁴¹ Helfferich, *Qualität qualitativer Daten*, 2011, S. 182 ff.

⁷⁴² Hug/Poscheschnik, *Empirisch forschen*, 2015, S. 100 f.

⁷⁴³ Onwuegbuzie/Leech, *Qual. Quant.* 2007, 105 (107 ff.).

⁷⁴⁴ Schüttemeyer, *Herausforderungen für den Parlamentarismus*, 2019:

<https://www.bpb.de/izpb/301728/herausforderungen-fuer-den-parlamentarismus>.

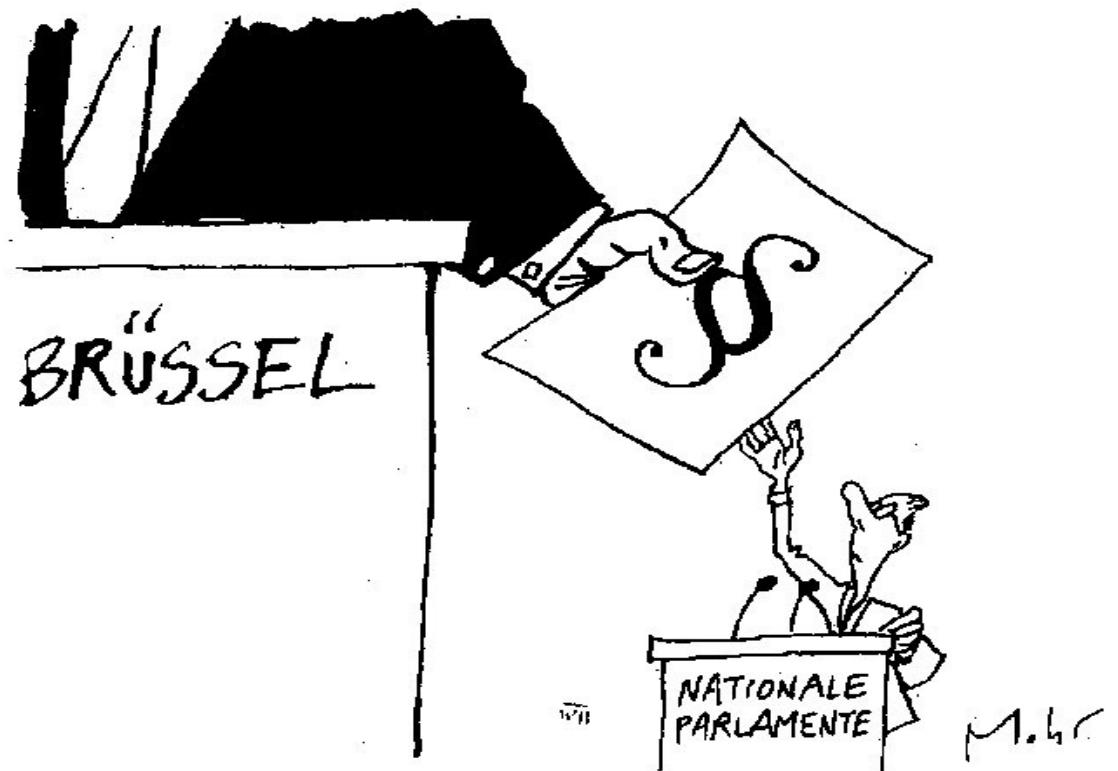


Abbildung 1 Gesetzgebung EU und nationale Parlamente

Diese nimmt Bezug auf das allgemeine Verhältnis der Gesetzgebungsprozesse zwischen Brüssel und den nationalen Parlamenten, erschien bereits kurz vor der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon durch die Bundeszentrale für politische Bildung und wurde sinnbildlich auf strafrechtspolitische Prozesse übertragen. Es sollte in überspitzer Weise dargestellt werden, dass ein Zettel mit einem Paragraphensymbol von einer großen, anonymen Persönlichkeit hinter einer Kanzel mit der Aufschrift „Brüssel“ an einen kleinen Mann hinter einem Pult mit der Bezeichnung „nationale Parlamente“ hinuntergereicht wird. Dies wurde zum Anlass genommen, um auf die Ergebnisse der Strafgesetzgebungsanalyse in der 2. und 3. Legislaturperiode von Kanzlerin Angela Merkel einzugehen und diese aus materiell-strafrechtlicher Perspektive einer Bewertung zu unterziehen. Vor dem Hintergrund der diversen Tätigkeiten, der gesetzgeberischen Einflussnahme und des europapolitischen Aufgabenfeldes der verschiedenen Expert/innen, wurden drei relevante Kernthemen im Interviewleitfaden erarbeitet, die wiederum in vier bis sieben Folgefragen untergliedert waren. Zunächst sollte ein Blick auf die EU als kriminalpolitischer Gemeinschaftsgesetzgeber im Mehrebenensystem sowie auf die politischen Strukturen auf europäischer Ebene hinsichtlich des kriminalpolitischen Politikzykluses geworfen werden. Im Anschluss konnten innerhalb der supranationalen EU-Politikebenen bestimmte Deliktsbereiche des materiellen Strafrechts hervorgehoben und das Entscheidungs-, Kompetenz-

und Kompromissverhältnis der beteiligten Rechtsetzungsakteure aufgezeigt werden. Abschließend wurde auf die Auswirkungen der europäischen Rechtsakte auf das nationale Strafrecht eingegangen, um Chancen und Risiken von Harmonisierungsmaßnahmen im materiellen Strafrecht zu erörtern und Einschätzungen zu künftigen strafrechtlichen Integrationsprozessen treffen zu können. Alle Fragen wurden ergebnisoffen und überwiegend in einer gleichartigen Vorgehensweise gestellt. Geringfügig kam es zu Abweichungen bei der Reihenfolge. Abhängig von dem Tätigkeitsbereich der befragten Person, wurde der Interviewleitfaden vereinzelt an Aspekte angepasst, welche sich aus dem Gespräch neu herauskristallisierten. Auf die Reaktionen der Befragten während der Gesprächsführung wurde stets individuell und reflektiert eingegangen, eigene Bezugspunkte durch Nachfragen miterfasst und allen Interviewpartner/innen, ohne suggestive Deutungsmuster, ausreichende Freiheit bei der Beantwortung der Fragen eingeräumt. Der Gesprächsverlauf wurde während des Interviews mitnotiert und anschließend direkt in Reinsschrift transkribiert.

II) Qualitative Datenanalyse

Im Vordergrund des folgenden Kapitels steht die qualitative Datenanalyse. Hierzu bedarf es, mit Rücksicht auf oben genannte Stichprobenauswahl, einer induktiven Exploration des Forschungsgegenstandes:⁷⁴⁵ Materiell-strafrechtliche Gesetzgebungsprozesse und deren Akteur/innen im Kontext eines europäischen Mehrebenensystems. Die Grundlage qualitativer Analysetechniken stellt das Kodieren und Kategorisieren im Rahmen des Theoriebildungsprozesses dar, wenngleich mannigfaltige qualitative Datenanalysemethoden zugleich in ihrer jeweiligen forschungsbezogenen Zielsetzung divergieren.⁷⁴⁶ Zu differenzieren gilt es dabei vor allem zwischen der qualitativen Dokumentenanalyse und der qualitativen Inhaltsanalyse. Zudem ist anzumerken, dass keine dominierende Datenanalysemethode existiert und es durchaus denkbar ist, eine angewandte Technik im Einzelfall sorgfältig an das jeweilige Forschungsvorhaben zu adaptieren.⁷⁴⁷ Als geeignetste

⁷⁴⁵ Döring/Bortz, *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*, 2016, S. 540.

⁷⁴⁶ Vgl. Schreier, *FQS* 2014, 1 (1 ff.); Döring/Bortz, *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*, 2016, S. 541.

⁷⁴⁷ Döring/Bortz, *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*, 2016, S. 600.

Methode kann in diesem Fall die (zusammenfassende) qualitative Inhaltsanalyse angeführt werden, um in Bezug auf qualitatives Textmaterial – wie etwa transkribierte Interviewgespräche – evidente Inhalte zu kategorisieren und bestenfalls zu generalisieren.⁷⁴⁸

In einem übergeordneten vierstufigen Verfahren werden wesentliche Textabschnitte zunächst herausparaphrasiert, bevor diese gesammelt auf eine prädeterminierte Universalisierungsebene gehoben werden.⁷⁴⁹ Im Rahmen eines wiederum zweiteiligen Dezimierungsprozesses werden alle irrelevanten Umformulierungen aussortiert. In einem letzten Schritt werden alle noch vorhandenen Paraphrasen des Textes ausdifferenziert und der Kerninhalt sinngemäß zusammengeführt.⁷⁵⁰ Hussy et al. (2013) verorten die qualitative Inhaltsanalyse aufgrund der Auswertungscharakteristika beispielsweise direkt innerhalb eines *Mixed-Methods*-Ansatzes.⁷⁵¹

Eine weitere dienliche Forschungsstrategie innerhalb der qualitativen Datenanalyse stellt die GTM dar. Der induktive Forschungsstil der GTM birgt bei direkter Übersetzung die Gefahr, aufgrund seiner semantischen Mehrdeutigkeit missverstanden zu werden.⁷⁵² Das Kernanliegen dieser sozialwissenschaftlichen Methode stellt der Prozess der Theoriebildung dar, basierend auf einer systematischen empirischen Datengenerierung und Datenbegründetheit.⁷⁵³ Im Zentrum stehen dabei überwiegend die qualitative Sozialforschung und das grundlegende Interesse an der Nachbildung und Aufarbeitung sozialer Prozesse und Phänomene.⁷⁵⁴

Ein entscheidendes Wesensmerkmal der GTM ist der symbolische Interaktionismus, verbunden mit einer, dem Forschungsprozess zugrundeliegender und stets fortlaufender reflexiven Interdependenz aus Datensammlung, Datenanalyse und Theoriebildung.⁷⁵⁵ Zum einen besteht im Rahmen der Datenerhebung die Möglichkeit, einschlägige Forschungsdaten – etwa mit Hilfe transkribierter Expertengespräche – von eigener Hand zu produ-

⁷⁴⁸ Ebd., S. 541 f., 602.

⁷⁴⁹ Vgl. Mayring, *Qualitative Inhaltsanalyse*, 2015, S. 72.

⁷⁵⁰ Ebd.

⁷⁵¹ Hussy et al., *Forschungsmethoden in Psychologie und Sozialwissenschaften*, 2013, S. 296.

⁷⁵² Vgl. Strübing, *Grounded Theory*, 2014, S. 9 f.

⁷⁵³ Breuer et al., *Reflexive Grounded Theory*, 2019, S. 8.

⁷⁵⁴ Strübing, *Grounded Theory*, 2014, S. 10, 13.

⁷⁵⁵ Vgl. Strauss, *Grundlagen qualitativer Sozialforschung*, 1991, S. 44 ff.

zieren und zum anderen kann untersuchungsunabhängiges Material – beispielsweise wissenschaftliche Literatur oder amtliche Dokumente – zusätzlich hinzugezogen werden.⁷⁵⁶ Der erkenntnistheoretische Mehrwert liegt in dem problemlösenden Ansatz einer pragmatischen und interpretativen Handlungstheorie bezüglich hervorgerufener Objektivationen.⁷⁵⁷

Aus der erzeugten Datengrundlage sollen mittels interpretativer Herangehensweise (sog. *Kodieren*) entsprechende Theoriekonzepte (sog. *Kategorien*) abstrahiert und subsumiert werden.⁷⁵⁸ Kennzeichnend für eine derartige Verfahrensweise ist mitunter, dass die für einen qualitativen Forschungsansatz erfahrungsgemäß begrenzten Einzelfälle weitaus detaillierter untersucht werden mit dem Ziel, Universalisierungsansprüche im Hinblick auf bestimmte soziale Handlungsphänomene und Interaktionszusammenhänge zu induzieren.⁷⁵⁹ Mit der „constant comparative method“ begründete Glaser (1965) die Maxime des Kodierens, die mit Hilfe einer vergleichenden Analyse und kontinuierlichen Gegenüberstellung produzierter Daten die Theoriegenese begünstigt.⁷⁶⁰

Das Kodierparadigma beinhaltet grundsätzlich einen dreistufigen Ablauf: das *offene*, *axiale* und *selektive Kodieren*. Das *offene Kodieren* umschreibt das „Aufbrechen“ und kleinteilig-analytische Sezieren des Datenmaterials.⁷⁶¹ Durch das *axiale Kodieren* soll eine Kausalität zwischen manifesten sozialen Handlungsphänomenen hergestellt werden, um jene relevante Theoriekonzepte im Rahmen eines Beziehungsgefüges gegenüberzustellen und kontinuierlich weiterzuentwickeln.⁷⁶² Das *selektive Kodieren* dient nachfolgend dazu, die substanzielsten Subkategorien mit Blick auf den Forschungsgegenstand zu einer Schlüsselkategorie zusammenzuführen.⁷⁶³

⁷⁵⁶ Breuer et al., *Reflexive Grounded Theory*, 2019, S. 7.

⁷⁵⁷ Strübing, *Grounded Theory*, 2014, S. 10, 12.

⁷⁵⁸ Ebd., S. 15 f.

⁷⁵⁹ Breuer et al., *Reflexive Grounded Theory*, 2019, S. 8 f.

⁷⁶⁰ Vgl. Glaser, *Social Problems* 1965, 436 (436 ff.).

⁷⁶¹ Mey/Mruck, *Grounded Theory Reader*, 2011, S. 41.

⁷⁶² Strauss, *Grundlagen qualitativer Sozialforschung*, 1991, S. 63; Breuer et al., *Reflexive Grounded Theory*, 2019, S. 280.

⁷⁶³ Strauss, *Grundlagen qualitativer Sozialforschung*, 1991, S. 63; Mey/Mruck, *Grounded Theory Reader*, 2011, S. 36.

Als Vorteil der GTM kann eine vergleichsweise individualistischere analytische Vorgehensweise genannt werden, wenngleich aufgrund des damit einhergehenden erhöhten Legitimationsdrucks einige prädeterminierte Grundprinzipien dementsprechend umso stringenter befolgt werden müssen.⁷⁶⁴ Zudem muss dargelegt werden, dass die individuell angewandte methodische Verfahrensweise auch mit dem Grundgedanken der GTM kompatibel ist.⁷⁶⁵

In Bezug auf die Anfertigung dieser Arbeit kann argumentiert werden, dass im Rahmen des oben genannten *Mixed-Methods*-Ansatzes und eines mehrteiligen Auswertungs- und Kodierungsprozesses der Forschungsdaten, der qualitative Forschungsansatz im Fokus stand und in geeigneter Weise durch quantitativ-empirische Forschungspraktiken flankiert wurde.⁷⁶⁶

Bücker (2020) fokussierte sich innerhalb der qualitativen Datenanalyse auf Kodiertechniken und stellte insgesamt fünf Varianten der GTM und der qualitativen Inhaltsanalyse gegenüber. Zum Vergleich standen dabei der Umgang mit Vorwissen, die Kategorienentwicklung, das Kategorienverständnis sowie weiterführende Analysen und Ergebnisse. Das Fazit spiegelt die Kerncharakteristika beider Forschungsstrategien wider, indem hinsichtlich der Kodierschemata die qualitative Inhaltsanalyse überwiegend zusammenfassend-deskriptive Elemente beinhaltet, wohingegen die Varianten der GTM vorrangig interpretativ-erklärende Eigenschaften aufzeigen.⁷⁶⁷

Aufgrund dessen wurden für diese Arbeit die beiden Forschungsstile der GTM und der qualitativen Inhaltsanalyse miteinander kombiniert. Begonnen wurde mit der GTM, indem zunächst mit Hilfe eines *offenen Kodierens* eine Vielzahl an wesentlichen Begriffen und Aspekten aus dem Datenmaterial der transkribierten Interviewgespräche hervorgehoben und geordnet wurde. Anschließend konnten im Rahmen des *axialen Kodierens* und mit Blick auf die angestrebte „constant comparative method“ verschiedene *Kategorien* gebildet werden. Ab diesem Zeitpunkt waren die unterschiedlichen *Kategorien* Gegenstand einer ständigen vergleichenden Analyse. Letztlich dienten diese als Grundlage, um die entwickelten Theoriekonzepte in den konkreten Forschungsgegenstand – die EU als kriminalpolitischer Gemeinschaftsgesetzgeber – zu integrieren.

⁷⁶⁴ Strübing, *Grounded Theory*, 2014, S. 13f.

⁷⁶⁵ Ebd., S. 14.

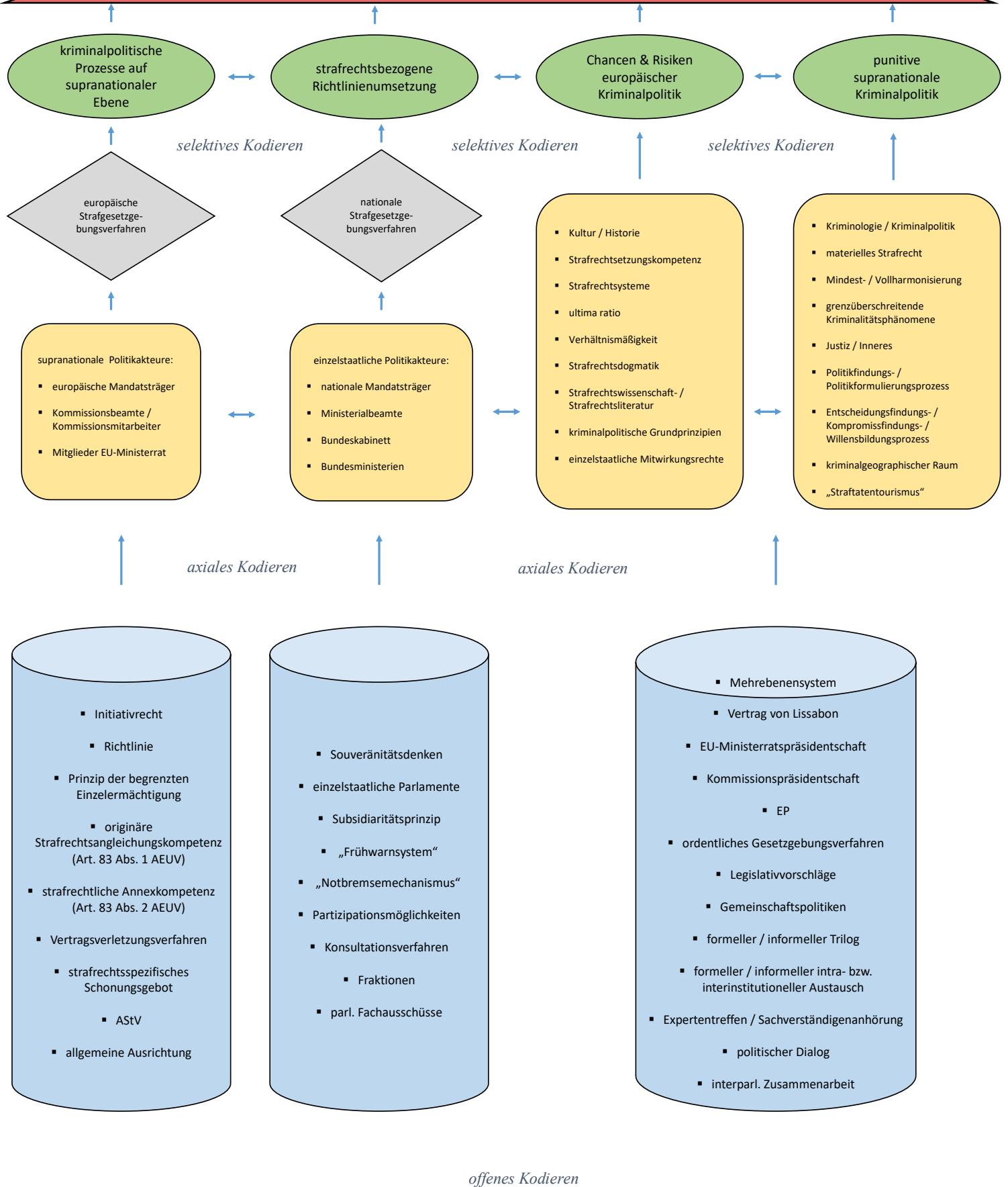
⁷⁶⁶ Ebd., S. 14f.

⁷⁶⁷ Bücker, *FQS* 2020, 1 (24ff.).

Im nächsten Schritt wurden die identifizierten *Kategorien* bzw. Theoriekonzepte wiederum für die zusammenfassende qualitative Inhaltsanalyse herangezogen. Das transkribierte Textmaterial wurde somit angesichts seiner Kernaussagen reduziert und zusammengeführt sowie paraphrasiert und auf eine Abstraktionsebene gehoben.

Der Datenanalyseprozess der GTM kann in folgender Abbildung noch einmal detailliert nachvollzogen werden:

EU als kriminalpolitischer Gemeinschaftsgesetzgeber



III) Quellen

„Dokumente sind standardisierte Artefakte, insoweit sie typischerweise in bestimmten Formaten auftreten. Amtliche Dokumente fungieren zudem als institutionalisierte Spuren, d.h., daß aus ihnen legitimerweise Schlußfolgerungen über Aktivitäten, Absichten und Erwägungen ihrer Verfasser bzw. der von ihnen repräsentierten Organisationen gezogen werden können“.⁷⁶⁸

Ziel dieses Papiers ist es, eine auf verschiedene Quellen gestützte, kohärente kriminalpolitische Darstellung zu geben. Herangezogene Quellen umfassen:

- amtliche Dokumente des BT und BR (bspw. Drucksachen in Form von Plenarprotokollen, Ausschussberichten, Beschlussempfehlungen, Stellungnahmen, Beschlüssen, Gesetzentwürfen) sowie des EP, des EU-Ministerrates und der Kommission (bspw. Sitzungsprotokolle, Tagesordnungen, Ausschussberichte, Beschlussempfehlungen, Änderungsanträge, Stellungnahmen, Legislativvorschläge, Legislative Entschließungen, gemeinsame Standpunkte, *Grün- und Weißbücher*, Arbeitsprogramme)
- Erfahrungen und Meinungen ausgewählter Interviewpartner/innen
- wissenschaftliche Texte und Studien
- EU-Recht (bspw. Richtlinien, Verordnungen, Rahmenbeschlüsse)
- Gesetzes- und Vertragstexte sowie Zusatzprotokolle
- Bundesgesetzblatt und Amtsblatt der EU
- (Jahres-)Berichte, Statistiken und Broschüren
- (Presse-)Mitteilungen und Bekanntmachungen
- Nationale und supranationale Rechtsprechung (bspw. Urteile des BVerfG, EuGH, EGMR)

⁷⁶⁸ Wolff, in: Flick et al., Qualitative Forschung, 2019, S. 503.

Als Rechtsinformationssysteme für Gesetzmaterien wurden insbesondere folgende drei Datenbanken verwendet:

- *DIP*

(Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge): Das *DIP* „ist das gemeinsame Informationssystem von Bundestag und Bundesrat. *DIP* dokumentiert das parlamentarische Geschehen in Bundestag und Bundesrat – wie es in Drucksachen und Stenografischen Berichten festgehalten ist. Umfangreiche Rechercheangebote ermöglichen einen Überblick über die gesamten parlamentarischen Beratungen beider Verfassungsorgane“.⁷⁶⁹

- *EUR-Lex*:

EUR-Lex „bietet den offiziellen und den umfassendsten Zugang zu Rechtsdokumenten der EU. *EUR-Lex* ist in allen 24 Amtssprachen der EU verfügbar und wird täglich aktualisiert“.⁷⁷⁰

- *Buzer*:

Die juristische Datenbank *Buzer* ist „verlässliche und effiziente Rechtsnormdokumentation und optimiert auf das Bedürfnis seiner Nutzer, in kürzester Zeit möglichst vollständiges und belegtes Wissen über den Stand und die Werdung des deutschen Bundesrechts zur erlangen und laufend aktuell zu halten“.⁷⁷¹

Multiple Quellen haben den Vorteil, dass im Rahmen des Ergebnisteils ein geschlossener und gesamtheitlicher Ansatz verfolgt werden kann. Allerdings birgt dies auch Risiken, indem objektives und subjektives Datenmaterial ineinander übergehen. Um auf diese Problematik hinzuweisen, soll in Bezug auf den Ergebnisteil *D) Die EU als kriminalpolitischer Gemeinschaftsgesetzgeber* nachfolgend die dominierende Quellenauswahl in absteigender Gewichtung und im jeweiligen Unterkapitel illustriert werden:

- I) Deutsche Strafgesetzgebungsanalyse im europäischen Kontext (2009 – 2018):
 - Nationale amtliche Dokumente (*Buzer/DIP*)
 - Wissenschaftliche Texte
 - Nationale und supranationale Rechtsprechung
-

⁷⁶⁹ Vgl. BT, DIP, 2020: <http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt>.

⁷⁷⁰ Vgl. EUR-Lex, Über EUR-Lex, 2020: <https://eur-lex.europa.eu/content/welcome/about.html>.

⁷⁷¹ Vgl. Buzer, Gesetze und Verordnungen des deutschen Bundesrechts im Internet, 2020: <https://www.buzer.de/>.

- II) Ausmaß der *Europäisierung* des nationalen Strafrechts anhand verschiedener Deliktsbereiche:
 - Nationale und europäische amtliche Dokumente
 - Wissenschaftliche Texte
 - Gesetzes- oder Vertragstexte
 - (Presse-)Mitteilungen und Bekanntmachungen
 - Erfahrungen und Meinungen von Interviewpartner/innen
 - Nationale und supranationale Rechtsprechung
- III) Politische Prozesse auf supranationaler Ebene:
 - Erfahrungen und Meinungen von Interviewpartner/innen
 - Wissenschaftliche Texte
 - Nationale und supranationale Rechtsprechung
 - Sonstige Quellen
- IV) Umsetzung europäischer Rechtsakte in nationales Strafrecht:
 - Erfahrungen und Meinungen von Interviewpartner/innen sowie wissenschaftliche Texte
 - Nationale und europäische amtliche Dokumente
 - Nationale und supranationale Rechtsprechung

IV) Forschungsethik

Prinzipiell umfasst Forschungsethik „alle ethischen Richtlinien, an denen sich Forschende bei ihrer Forschungstätigkeit – und zwar hier speziell bei der Datenerhebung und Datenanalyse im Rahmen empirischer Studien – orientieren sollen. Im Mittelpunkt stehen der verantwortungsvolle Umgang mit menschlichen Untersuchungsteilnehmenden und ihr Schutz vor unnötigen oder unverhältnismäßigen Beeinträchtigungen durch den Forschungsprozess“.⁷⁷² Ebenso beschreibt Forschungsethik in der Kriminologie gewisse Prinzipien, die die Durchführung einer Untersuchung bestimmen. In anderen Worten, die sogenannte Regel des „fair play“ in der kriminologischen Forschung.⁷⁷³ Ethikrichtlinien werden in qualitativen Studien – im Gegensatz zur quantitativen Forschung – oftmals an das Forschungsvorhaben adaptiert, sodass Methoden weniger streng reguliert sind.⁷⁷⁴ Ein gewissenhafter ethischer Umgang mit den Untersuchungspersonen sowie mit den generierten Datensätzen lässt sich insbesondere anhand drei Kernprinzipien formulieren: die Freiwilligkeit der Teilnahme am Forschungsprojekt, der Schutz vor Schädigung sowie

⁷⁷² Döring/Bortz, *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*, 2016, S. 123.

⁷⁷³ Finch/Fafinski, *Criminology Skills*, 2019, S. 242.

⁷⁷⁴ Flick, *Qualitative Sozialforschung*, 2017, S. 68.

der anonyme und vertrauliche Umgang mit Informationen.⁷⁷⁵ Die Einhaltung von allgemeinen ethischen Richtlinien dient außerdem dazu, dass Untersuchungen mit einem ausreichenden Maße an Integrität und Validität durchgeführt werden, sodass im Rahmen von kriminologischen Forschungsvorhaben von hoher Zuverlässigkeit ausgegangen werden kann und der empirische Erkenntnisgewinn beschleunigt wird.⁷⁷⁶ Bevor das freiwillige Einverständnis zur Beteiligung an einer wissenschaftlichen Studie unter der Maßgabe, dass zu jedem Zeitpunkt potenzielle Fragen erwidert werden, erfolgt, sollte unter anderem zunächst über die Zielsetzung, die Dauer, den angestrebten Erkenntnisgewinn, die Verpflichtung zu Vertraulichkeit und Anonymität sowie gegebenenfalls über Anreize zur Teilnahme aufgeklärt werden.⁷⁷⁷ Zum Schutz der Privatsphäre der Forschungsteilnehmer/innen, um beispielsweise berufliche Nachteile oder Reputationseinbußen zu verhindern, wurden Daten anonym und vertraulich erhoben und weiterverarbeitet.⁷⁷⁸ Der Datenschutz wurde dabei stets beachtet.

Alle Interviewpartner/innen nahmen freiwillig teil und gaben ihr Einverständnis, um einen persönlichen Einblick in die Erfahrungswelt des jeweiligen Aufgabengebietes und Politikalltags auf nationaler oder supranationaler Ebene zu ermöglichen. Bezogen auf die Vertraulichkeit der Daten ergeben sich keine ethischen Probleme. Im Vordergrund stehen zwar Strafgesetzgebungs- und Politikprozesse innerhalb eines mehrstufigen europäischen Systems, die geprägt sind durch Geschehnisse, die sich gegebenenfalls auch parallel oder vor- und nachgelagert zu den rechtlich-normierten Rechtsetzungsrahmenbedingungen ereignen. Diese lassen sich jedoch jederzeit auf legale Vorgehensweisen zurückführen. Zu keinem Zeitpunkt, weder bei der Datenerhebung noch während der Datenaufbereitung, bestand für die Forschungsteilnehmer/innen die Gefahr, eine soziale Beeinträchtigung zu erleiden. Bereits bei der Kontaktanfrage wurden alle potenziellen Interviewpartner/innen stets über das Forschungsprojekt, dessen Zielsetzung und die Dauer der Interviews informiert. Alle Experteninterviews wurden anonymisiert durchgeführt. Es war zwar nicht zu erwarten, dass die Datengewinnung verhältnismäßig sensible Informationen beinhaltet, dennoch sollte mit der Entscheidung, alle Interviews anonymisiert durchzuführen, die Teilnahmechance erhöht und eine befreite Gesprächsatmosphäre gewährleistet werden. Als Beteiligungsanreiz wurde die Möglichkeit dargelegt, durch ein Interview persönliche

⁷⁷⁵ Finch/Fafinski, *Criminology Skills*, 2019, S. 244.

⁷⁷⁶ Ebd., S. 243.

⁷⁷⁷ Döring/Bortz, *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*, 2016, S. 124.

⁷⁷⁸ Ebd., S. 128.

Einschätzungen aus der nationalen und europäischen Politikpraxis öffentlichkeitswirksam mitteilen zu können. Nach Fertigstellung des Forschungsprojekts wurde selbstverständlich angeboten, allen Teilnehmer/innen dankenswerterweise ein Dissertationsexemplar mit den Ergebnissen zu übermitteln.

D) Die EU als kriminalpolitischer Gemeinschaftsgesetzgeber

Nationale Strafrechtsgesetzgebung und innere Sicherheit stellen im Rahmen europäischer Integrationsprozesse – aufgrund von historischen, kulturellen und souveränen Hintergründen – merklich äußerst sensible Rechtsetzungsteilbereiche dar. Als wegweisender Schritt ist das Schengener Abkommen zu nennen. Einerseits wurde der stets fortlaufende Prozess der europäischen Einigung maßgeblich durch die Abschaffung innereuropäischer Grenzkontrollen vorangetrieben⁷⁷⁹; eine Tatsache, die teilweise für kriminalpolitische Überlegungen faktisch bereits zuvor gegeben war. Andererseits fanden im Hinblick auf die Verbrechensbekämpfung keine revolutionären Neuerungen statt, da die kriminalpolitische Agenda weiterhin den einzelnen Nationalstaaten obliegen sollte.⁷⁸⁰ Bereits vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zeichnete sich jedoch ab, dass sich die europäischen Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Kriminalstrategie zwingend in eine supranationale Richtung umorientieren müssen, um grenzüberschreitende Deliktsphänomene in Zukunft proaktiv und repressiv erkennen, typisieren und bekämpfen zu können.⁷⁸¹

Die wahrnehmbare *Europäisierung* der inneren Sicherheit lenkte die wissenschaftliche Aufmerksamkeit zwar auf die sich neu formierende, supranationale Sicherheitsarchitektur, die europäische Kriminalpolitik – als eng mit Strafgesetzgebungsprozessen verzahnter Teilbereich – nahm in der kriminologischen Forschung zuletzt jedoch nur einen untergeordneten Stellenwert ein.⁷⁸² Dies wird unter anderem damit begründet, dass sich die kriminologische Wissenschaft als kriminalpolitischer Impulsgeber gegen politische Ideologien nur noch schwer durchzusetzen vermag.⁷⁸³ In den 1980er Jahren erläuterte Zipf (1980) den noch relativ eng ausgelegten Begriff der Kriminalpolitik „als Gewinnung und Realisierung der Ordnungsvorstellungen im Bereich der Strafrechtspflege“.⁷⁸⁴ Bottke

⁷⁷⁹ Schünemann, *Europäisierung der Strafrechtspflege als Demontage des demokratischen Rechtsstaats*, 2014, S. 243; Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 18f.; Hofmann, *Flucht, Migration und die neue europäische Sicherheitsarchitektur*, 2017, S. 71f.

⁷⁸⁰ Kühne, in: Theobald, *Von der EU zur „Europäischen Sicherheitsunion“?*, 1997, S. 33.

⁷⁸¹ Nitschke, in: Lange, *Kriminalpolitik*, 2008, S. 387f., 393.

⁷⁸² Putzke, in: Feltes et al., *Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen*, 2006, S. 120; Hofmann, *Flucht, Migration und die neue europäische Sicherheitsarchitektur*, 2017, S. 23.

⁷⁸³ Wright, in: Decker/Wright, *Criminology and Public Policy*, 2018, S. xii.

⁷⁸⁴ Zipf, *Kriminalpolitik*, 1980, S. 7.

(2006) ist der Auffassung, Kriminalpolitik ist „der gesellschaftliche Prozess der Gestaltung und Legitimation des Strafrechts und seiner Effektivierung“.⁷⁸⁵ Im Gegensatz zu Zipf, vertrat Schwind (1980) zu dieser Zeit bereits ein weites Verständnis von Kriminalpolitik, die ressortübergreifend unter einer „Gesamtheit aller staatlichen Maßnahmen zur Verbrechensverhütung und Verbrechensbekämpfung“ zu subsumieren ist.⁷⁸⁶ Interessant ist bei dieser Definition vor allem, dass das Hauptaugenmerk auf die Gestaltung einer rationalen Kriminalpolitik gelegt wird, die wissenschaftlich fundiert erfolgt.⁷⁸⁷ Mit Blick auf den antizipierten rationalen Kriminalpolitikzyklus und den nachfolgenden legislativen Umsetzungsprozess, kommt insbesondere der Kriminologie, zur szientifischen Untermauerung, eine bedeutende Rolle zu.⁷⁸⁸ Dies wird dadurch bestärkt, dass die Ausprägung der Kriminalpolitik längst vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon keine rein nationalstaatliche Domäne mehr darstellte.⁷⁸⁹ Mit der Ausweitung der Kompetenzen im Bereich der Strafrechtspflege zugunsten der EU seit dem 1. Dezember 2009 musste auch die europäische Kriminalpolitik einer Neubewertung unterzogen werden.⁷⁹⁰ Aus diesem Grund trat bereits zuvor, im April 2008, eine internationale Wissenschaftlergruppe – bestehend aus vierzehn Strafrechtler/innen aus insgesamt zehn verschiedenen europäischen Staaten – im Rahmen einer „European Criminal Policy Initiative“ (ECPI) zusammen, um in einem transnational verfassten Manifest die Maxime einer europäischen Kriminalpolitik darzulegen.⁷⁹¹

Sowohl im politischen als auch im wissenschaftlichen Kontext wird Kriminalpolitik überwiegend der inneren Sicherheit oder der Rechtspolitik zugeordnet und selten als autonomes Politikfeld betrachtet.⁷⁹² Zumeist reduziert sich die politische Diskussion dabei auf aktuelle und individuelle strafrechtliche Bereiche, obwohl im Vergleich zu anderen Politikfeldern auch die Kriminalpolitik innerhalb des politischen Systems durch eine Vielzahl

⁷⁸⁵ Bottke, in: Feltes et al., *Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen*, 2006, S. 796.

⁷⁸⁶ Schwind et al., *Präventive Kriminalpolitik*, 1980, S. 5; Schwind, *Kriminologie und Kriminalpolitik*, 2016, S. 17.

⁷⁸⁷ Schwind, *Kriminologie und Kriminalpolitik*, 2016, S. 17f.

⁷⁸⁸ Pfeiffer/Wetzels, in: *Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen*, 2006, S. 1095.

⁷⁸⁹ Satzger, ZIS 2009, 691 (691).

⁷⁹⁰ Prittitz, NK 2010, 108 (108).

⁷⁹¹ Ebd.

⁷⁹² Frevel, in: Lange, *Kriminalpolitik*, 2008, S. 106.

an unterschiedlichen Akteur/innen auf mehrstufigen, miteinander vernetzten Ebenen gestaltet wird.⁷⁹³ Die mannigfaltige Zusammensetzung von beteiligten Akteur/innen, die die Kriminalpolitik mitprägen, umfasst in erster Linie nicht nur die Legislative bzw. das Parlament, sondern auch eine Reihe an Organen, Behörden oder Institutionen.⁷⁹⁴ Vor allem auf der lokalen und politisch nahbarsten Ebene und unabhängig von den objektiven Erfolgsaussichten, ist es für Kommunalpolitiker/innen weitaus einfacher, ihrer Wählerschaft gegenüber hinsichtlich Kriminalitätsbekämpfungsstrategien überzeugende politische Argumente zu liefern.⁷⁹⁵ Über die lokale Ebene hinaus lassen sich, im Hinblick auf eine voranschreitende europastrafrechtliche Integration, politische Prozesse jedoch nur noch äußerst diffizil und komplex nachvollziehen. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden schwerpunktmäßig der Blick auf die EU als kriminalpolitischer Gemeinschaftsgesetzgeber innerhalb eines europäischen Mehrebenensystems gerichtet werden.

I) Deutsche Strafgesetzgebungsanalyse im europäischen Kontext (2009 – 2018)

Um vorweg erneut daran zu erinnern, „besteht die Herausforderung für die Kriminologie darin, empirische Daten nach wissenschaftlichen Maßstäben zu analysieren und zu interpretieren. Nur so können belastbare Handlungskonzepte und nachhaltige kriminalpolitische Programme zur Kriminalitätsbekämpfung und Prävention entwickelt werden“.⁷⁹⁶

Fraglich ist diesbezüglich zunächst, ob nationale Rechtsänderungen durch die europäische Ebene nur ausgelöst oder sogar determiniert werden. Um aufzuzeigen, unter welchen Voraussetzungen ein deutsches strafrechtliches Änderungsgesetz in einen europäischen Kontext eingeordnet werden kann, bedarf es für eine Strafgesetzgebungsanalyse vorab ein entsprechendes klar definiertes Kriterium. Wie bereits zuvor im Rahmen der angewandten Forschungsmethodik dargelegt, wurde für die quantitative Dokumentenanalyse das *DIP* des BT und des BR herangezogen. Der Aufbau der abrufbaren Basisinformationen über die jeweiligen parlamentarischen Vorgänge dokumentiert, die inhaltliche Ausgestaltung eines Gesetzentwurfs betreffend, entsprechende Bezugsreferenzen. Wesentlich sind jene Bezugsreferenzen auch für die Grundausstattung und Rechtsförmlichkeit eines jeden Gesetzentwurfs, dem gemäß § 42 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) nach einer fest vorgeschriebenen Gliederung – von A. bis

⁷⁹³ Hofmann, *Flucht, Migration und die neue europäische Sicherheitsarchitektur*, 2017, S. 28 f.

⁷⁹⁴ *Ebd.*, S. 29.

⁷⁹⁵ *Ebd.*, S. 31.

⁷⁹⁶ Hofmann, *Flucht, Migration und die neue europäische Sicherheitsarchitektur*, 2017, S. 33.

F. – ein Vorblatt vorangestellt wird (vgl. Anlage 3 zu § 42 Abs. 1 GGO). Sofern etwaige Bezugsreferenzen im Inhalt der Basisinformation über die parlamentarischen Vorgänge relevant sind, werden diese auch im Vorblatt eines Gesetzentwurfs unter Punkt A. *Problem und Ziel* aufgeführt. Basisinformationen über parlamentarische Vorgänge des DIP des BT und des BR geben somit Aufschluss darüber, welcher legislative Impuls oder strafrechtspolitische Sinnzusammenhang sich hinter einer parlamentarischen Initiative verbirgt.

Als Voraussetzung dafür, dass eine StGB-Änderung als „EU-bedingt“ erachtet wurde, war es grundsätzlich ausreichend, wenn im Rahmen der Basisinformation für das jeweilige Gesetzgebungsverfahren Bezugspunkte ersichtlich waren, die auf eine supranationale Ebene zurückführten. Diese umfassen beispielsweise völkerrechtliche Verträge, Rahmenbeschlüsse, Richtlinien, Verordnungen oder internationale Gerichtsentscheidungen.⁷⁹⁷ Inwieweit die im Einzelnen aufgeführten europäischen Bezugsreferenzen für die Strafgesetzgebungsanalyse, insbesondere primär hinsichtlich der Änderungen im materiellen Strafrecht, tatsächlich von Bedeutung waren, um als „EU-bezogen“ eingruppiert zu werden, kann im Folgenden detailliert nachverfolgt werden:

Die Grundgesamtheit der im Rahmen des Beobachtungszeitraums zwischen dem 1. Dezember 2009 und 14. März 2018 durchgeföhrten quantitativen Dokumentenanalyse in Form einer Strafgesetzgebungsanalyse bildet insgesamt 54 Änderungen im StGB. Zwei Änderungen sind zurückzuföhren auf die Judikative des Bundes. Am 4. Mai 2011 wie auch am 27. März 2012 entschied das BVerfG über Verfassungsbeschwerden zu freiheitsentziehenden Maßregeln, die die Unterbringung in der Sicherungsverwahrung (§ 2, § 66, § 66a, § 66b, § 67d StGB) sowie die Reihenfolge der Vollstreckung (§ 67 StGB) beinhalteten.

⁷⁹⁷ Vgl. BT, DIP: *Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen*, 2011: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/304/30464.html>; BT, DIP: *StrÄndG zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt*, 2011: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/330/33048.html>; BT, DIP: *49. StrÄndG – Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht*, 2015: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/623/62378.html>; BT, DIP: *Gesetz zur Bekämpfung der Korruption*, 2015: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/648/64803.html>; BT, DIP: *50. StrÄndG – Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung*, 2016: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/734/73418.html>; BT, DIP: *Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung*, 2017: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/761/76162.html>; BT, DIP: *2. FiMaNoG*, 2017: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/788/78837.html>.

Erstgenannte Entscheidung des BVerfG erfolgte zudem vor dem Hintergrund einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung und der Berücksichtigung der EMRK bzw. der Auffassung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR).⁷⁹⁸

Im Hinblick auf die supranationale Judikative lassen sich vier weitere Gesetzesänderungen ableiten. Das *Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen* (§ 66, § 66a, § 66b, § 67d, § 68b, § 68c, § 68d, § 68e StGB) und das *Gesetz zur bundesrechtlichen Umsetzung des Abstandsgebotes im Recht der Sicherungsverwahrung* (§ 66c (neu), § 67a, § 67c, § 67d, § 67e, § 68c, § 68e StGB) nehmen Bezug auf eine Entscheidung des EGMR über Maßgaben zur Anordnung der Sicherungsverwahrung und deren Vollstreckung.⁷⁹⁹ Ebenso beläuft sich das *Gesetz zur Änderung jagrechtlicher Vorschriften* (§ 292 StGB) auf die Umsetzungsvorgabe eines Urteils des EGMR.⁸⁰⁰ Ferner beruht das *Gesetz zur Änderung des Völkerstrafgesetzbuches* (§ 5, § 80, § 80a, § 138, § 140 StGB) darauf, dass das deutsche Strafrecht an das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) angepasst wurde.⁸⁰¹

Als Zwischenfazit ergeben sich insgesamt sechs strafrechtliche Änderungen aufgrund der nationalen oder supranationalen rechtsprechenden Gewalt.

Darüber hinaus ereigneten sich drei Gesetzesänderungen durch rechtstechnische Anpassungen. Diese umfassten beispielsweise am 24. August 2018 das *Gesetz zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens* (§ 44, § 129, § 266a StGB), welches am 8. November 2017 in Bezug auf die Bildung krimineller Vereinigungen (§ 129 StGB) nochmals berichtigt wurde oder das *Gesetz zur Einführung der elektronischen Akte in der Justiz und zur weiteren Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs* (§ 78c, § 353d StGB).

Folgende materiell-strafrechtliche Änderungen erfolgten ausschließlich chronologisch auf nationaler Ebene:

- Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften (§ 237, § 240 StGB)
- 44. StrÄndG – Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte (§ 113, § 114, § 121, § 125a, § 244, § 305a StGB)

⁷⁹⁸ BVerfGE, 128, 326 (326 f.).

⁷⁹⁹ BT-Drs. 17/3403, S. 1 f.; BT-Drs. 17/9874, S. 1; EGMR, Nr. 19359/04, *passim*.

⁸⁰⁰ BT-Drs. 17/12046, S. 1 f.

⁸⁰¹ BT-Drs. 18/8621, S. 1.

- PrStG (§ 353b StGB)
- Gesetz zur Stärkung der Täterverantwortung (§ 59a StGB)
- StORMG (§ 78b StGB)
- 46. StrÄndG – Beschränkung der Möglichkeit zur Strafmilderung bei Aufklärungs- und Präventionshilfe (§ 46b StGB)
- 47. StrÄndG – Strafbarkeit der Verstümmelung weiblicher Genitalien (§ 78b, § 226a (neu), § 227 StGB)
- Gesetz zur Umsetzung von Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages (§ 46 StGB)
- 10. Zuständigkeitsanpassungsverordnung (§ 89a, § 89b, § 129b StGB)
- Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (§ 261 StGB)
- Gesetz zur Bereinigung des Rechts der Lebenspartner (§ 77b, § 172, § 181a StGB)
- Gesetz zur Strafbarkeit der geschäftsmäßigen Förderung der Selbsttötung (§ 217 StGB)
- Gesetz zur Bekämpfung von Korruption im Gesundheitswesen (§ 299a (neu), § 299b (neu), § 300, § 302 StGB)
- Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus (§ 84, § 85, § 129a StGB)
- Gesetz zur Novellierung des Rechts der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus gemäß § 63 StGB und zur Änderung anderer Vorschriften (§ 63, § 64, § 67, § 67d StGB)
- Gesetz zur Verbesserung des Schutzes gegen Nachstellungen (§ 238 StGB)
- 52. StrÄndG – Stärkung des Schutzes von Vollstreckungsbeamten und Retungskräften (§ 113, § 114 (neu), § 114, §§ 115 bis 119, § 125, § 125a, § 323c StGB)
- 53. StrÄndG – Ausweitung des Maßregelrechts bei extremistischen Straftätern (§ 66, § 68b StGB)
- 55. StrÄndG – Wohnungseinbruchdiebstahl (§ 244 StGB)
- 56. StrÄndG – Strafbarkeit nicht genehmigter Kraftfahrzeugrennen im Straßenverkehr (§ 69, § 315d (neu), § 315d, § 315f (neu), § 316 StGB)
- Gesetz zur Reform der Straftaten gegen ausländische Staaten (§ 103 StGB)

Insofern ließen sich in der Gesamtbetrachtung von insgesamt 54 Gesetzesverkündigungen 21 strafrechtliche Änderungen der nationalstaatlichen Domäne zuschreiben.

Eine Art Zwitterstellung im supranationalen politischen System ergibt sich für das *Gesetz zur Neuregelung des Schutzes von Geheimnissen bei der Mitwirkung Dritter an der Berufsausübung schweigepflichtiger Personen* (§ 68a, § 203, § 204, § 309 StGB), das Bezug nimmt auf ein vorheriges *Gesetz zur Umsetzung der Berufsanerkennungsrichtlinie und zur Änderung weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe*, welches sich wiederum auf die *Richtlinie 2013/55/EU Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“)* zurückführen lässt.⁸⁰² Ähnlich verhält es sich beim *51. StrÄndG – Strafbarkeit von Sportwettbetrug und der Manipulation von berufssportlichen Wettbewerben* (§ 5, § 261, § 265c (neu), § 265d (neu), § 265e (neu) StGB), das Bezug nimmt auf das *Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung* und folglich unter anderem auch der Prämissen der *Richtlinie 2014/42/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union* entspringt.⁸⁰³

Weitere Beispiele für eine unklare, rein nationale oder europäische Zuordnung betreffen das *48. StrÄndG – Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung* (§ 5, § 108d, § 108e, § 261 StGB), das sowohl an das *Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption* als auch an das *Strafrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption* anknüpft.⁸⁰⁴

Das *Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung von Geldwäsche und Steuerhinterziehung* (§ 261 StGB) fußt unter anderem auf einem Bericht des internationalen Gremiums „*Financial Action Task Force On Money Laundering*“ (FATF)⁸⁰⁵, ebenso wie das *Gesetz*

⁸⁰² BT-Drs. 18/9521, S. 1; BT-Drs. 18/11936, S. 8ff.

⁸⁰³ BT-Drs. 18/9525, S. 1; BT-Drs. 18/8831, S. 1; vgl. hierzu auch Satzger, JURA 2016, 1142 (1142 ff.).

⁸⁰⁴ BT-Drs. 18/476, S. 1.

⁸⁰⁵ BT-Drs. 17/4802, S. 1.

zur Änderung der Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (§ 89a, § 89c (neu), § 261 StGB) sowie auf einer Resolution des UN-Sicherheitsrats⁸⁰⁶, während das *50. StrÄndG – Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung* (§ 5, § 66, § 78b, § 140, § 177, § 178, § 179, § 184i (neu), § 184j (neu), § 218a, § 240 StGB) die „Istanbul-Konvention“⁸⁰⁷ umsetzt.

Folgende Gesetzesänderungen im materiellen Strafrecht gingen chronologisch in einem supranationalen Kontext vonstatten:

- Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts (§ 327 StGB)
- Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit und zur Umsetzung des Zusatzprotokolls vom 28. Januar 2003 zum Übereinkommen des Europarats vom 23. November 2001 über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art (§ 130 StGB)
- 45. StrÄndG zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt (§ 311, § 325, § 326, § 327, § 328, § 329, § 330, § 330c, § 330d StGB)
- Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts (§ 327 StGB)
- Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften (§ 326 StGB)
- Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen (§ 327 StGB)
- AIFM-UmsG (§ 151 StGB)
- Gesetz zur Modernisierung des Geschmacksmustergesetzes sowie zur Änderung der Regelungen über die Bekanntmachungen zum Ausstellungsschutz (§ 261 StGB)

⁸⁰⁶ BT-Drs. 18/4087, S. 1.

⁸⁰⁷ BT-Drs. 18/8210, S. 1.

- 49. StrÄndG – Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht
(§ 5, § 6, § 78b, § 130, § 130a, § 131, § 174, § 176, § 176a, § 182, § 183, § 184, § 184a, § 184b, § 184c, § 184d, § 184e (neu), § 184e, § 184f, § 184g, § 194, § 201a, § 205 StGB)
- Gesetz zur Bekämpfung der Korruption
(§ 5, § 11, § 78b, § 202c, § 261, § 263, § 264, § 267, § 298, § 299, § 301, § 302, § 329, § 331, § 332, § 333, § 334, § 335a (neu), § 336, § 338 StGB)
- Gesetz zur Einführung einer Speicherpflicht und einer Höchstspeicherfrist für Verkehrsdaten (§ 202d (neu), § 205 StGB)
- 1. FiMaNoG (§ 261 StGB)
- Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch
(§ 6, § 126, § 138, § 232, § 232a (neu), § 232b (neu), § 233, § 233a, § 233b, § 261 StGB)
- Gesetz zur Änderung abfallverbringungsrechtlicher Vorschriften (§ 326 StGB)
- Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens (§ 355 StGB)
- Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung
(§ 2, § 11, § 41, § 43a, § 52, § 53, § 54, § 55, § 57, § 59, § 73, § 73a, § 73b, § 73c, § 73d, § 73e, § 74, § 74a, § 74b, § 74c, § 74d, § 74e, § 74f, § 75, § 76, § 76a, § 76b (neu), § 78, § 79, § 79a, § 89a, § 101a, § 109k, § 129b, § 150, § 152a, § 152b, § 181c, § 184b, § 184d, § 233b, § 244, § 244a, § 256, § 260, § 260a, § 261, § 263, § 263a, § 282, § 286, § 297, § 302, § 338 StGB)
- 54. StrÄndG – Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität
(§ 129, § 129a StGB)
- 2. FiMaNoG (§ 261 StGB)

Demzufolge lässt sich konstatieren, dass sich 18 materiell-strafrechtliche Änderungen durch eindeutige europäische Impulse ergaben.

Hierbei kam es zu unterschiedlichsten Konstellationen von europäischen Rechtsakten (Rahmenbeschluss, Verordnung, Richtlinie) und völkerrechtlichen Verträgen („Istanbul-Konvention“, Zusatzprotokoll zum *Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art*).⁸⁰⁸

- ausschließlich Richtlinie = zehn Gesetze
- ausschließlich Verordnung = zwei Gesetze
- Richtlinie & Verordnung = zwei Gesetze
- ausschließlich Rahmenbeschluss = ein Gesetz
- Richtlinie & Rahmenbeschluss = ein Gesetz
- Richtlinie & völkerrechtlicher Vertrag = ein Gesetz
- Rahmenbeschluss & völkerrechtlicher Vertrag = ein Gesetz

Als Endergebnis für die Strafgesetzgebungsanalyse ergeben sich, unter Berücksichtigung der *Gesetze zur Neuregelung des Schutzes von Geheimnissen bei der Mitwirkung Dritter an der Berufsausübung schweigepflichtiger Personen* und zur *Strafbarkeit von Sportwettbetrug und der Manipulation von berufssportlichen Wettbewerben* – welche indirekt auf die Rechtswirkung einer EU-Richtlinie zurückzuführen sind – und unter Ausklammerung von Gesetzesänderungen rechtstechnischer oder rechtsprechender Art, im Beobachtungszeitraum zwischen dem 1. Dezember 2009 und 14. März 2018, insgesamt 20 von 54 und somit rund 37 Prozent materiell-strafrechtliche Änderungen, die in einem europarechtlichen Zusammenhang stehen.

⁸⁰⁸ Vgl. ABl. EG 2007, Nr. L 288/27; ABl. EG 2006, Nr. L 372/19; ABl. EG 2007, Nr. L 53/30; ABl. EG 2007, Nr. L 139/39; ABl. EG 2008, Nr. L 328/28; ABl. EG 2008, Nr. L 312/3; ABl. EG 2009, Nr. L 127/24; ABl. EG 2003, Nr. L 156/17; ABl. EU 2010, Nr. L 334/17; ABl. EG 2009, Nr. L 302/1; ABl. EU 2011, Nr. L 174/1; ABl. EG 2002, Nr. L 3/1; ABl. EU 2011, Nr. L 335/1; ABl. EU 2012, Nr. L 18/7; ABl. EG 2003, Nr. L 192/54; ABl. EU 2013, Nr. L 218/8; ABl. EG 2008, Nr. L 328/28; ABl. EG 2006, Nr. L 105/54; ABl. EU 2014, Nr. L 173/179; ABl. EU 2014, Nr. L 173/1; ABl. EU 2014, Nr. L 257/1; ABl. EU 2014, Nr. L 352/1; ABl. EU 2014, Nr. L 358/50; ABl. EU 2011, Nr. L 101/1; ABl. EU 2011, Nr. L 101/1; ABl. EU 2014, Nr. L 257/214; ABl. EU 2014, Nr. L 127/39; ABl. EG 2008, Nr. L 300/42; ABl. EU 2014, Nr. L 173/349; ABl. EU 2014, Nr. L 173/84; ABl. EU 2015, Nr. L 337/1; ABl. EU 2016, Nr. L 171/1; Europarat, Zusatzprotokoll zum *Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art*, 2003: <https://rm.coe.int/168008160e>; Europarat, *Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch*, 2007: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearch-Services/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046e1ea>.

II) Ausmaß der Europäisierung des nationalen Strafrechts anhand verschiedener Deliktsbereiche

Bei der Entwicklung von kriminalpolitischen Strategien ist zu bedenken, dass sich eine Vielzahl an Kriminalitätsphänomenen längst nicht mehr auf nationale Territorien beschränken lassen und oftmals auch nicht mehr durch europäische Außengrenzen abzugegrenzen sind, sondern sich zunehmend auf internationaler Ebene ereignen.⁸⁰⁹ Um den empfundenen Bedrohungssituationen etwas entgegenzusetzen, sehen sich Legislativakteur/innen dem Druck ausgesetzt, spezielle Handlungsmöglichkeiten durch symbolische kriminalpolitische Reaktionsmaßnahmen aufzuzeigen.⁸¹⁰ Die EU verfügt zwar über keine originäre Strafrechtsetzungskompetenz, ein gewisser strafrechtlicher Mindeststandard zum Schutz der Gemeinschaftsinteressen ist dennoch durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten.⁸¹¹ Erfahrungsgemäß wurden bereits vor dem Vertrag von Lissabon viele Aktivitäten auf europäischer Ebene unternommen, da es durchaus sinnvoll ist, materielles Strafrecht innerhalb der EU zu harmonisieren, um die Bekämpfung von transnationaler Kriminalität zu vereinfachen.⁸¹² Nationale Strafrechtssysteme werden somit im Rahmen eines „dynamischen Kompetenzgefüges“ durch europarechtliche Vorschriften beeinflusst.⁸¹³ Kriminalpolitische Vorhaben zur Strafrechtsharmonisierung gemäß Art. 83 AEUV wurden nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon für den Zeitraum zwischen 2010 und 2014 durch den Europäischen Rat zunächst im Rahmen des *Stockholmer Programms* kommuniziert. Darin wird ausgeführt:⁸¹⁴

„Für kriminelles Verhalten im Bereich besonders schwerer Straftaten mit grenzüberschreitender Dimension — die sich entweder aus der Art oder den Auswirkungen dieser Straftaten oder aber aus einer speziellen Notwendigkeit der gemeinsamen Bekämpfung dieser Straftaten ergibt — sollten gemeinsame Straftatbestände und gemeinsame Mindeststrafen für die angedrohte Höchststrafe festgelegt werden. Hierbei handelt es sich um schwere Straftaten im Sinne des Art. 83 Abs. 1 AEUV. Vorrangig sollten hier Terrorismus, Menschenhandel, illegaler Drogenhandel, sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern sowie Kinderpornografie und Computerkriminalität berücksichtigt werden“.⁸¹⁵ In diesem Zusammenhang forderte der Europäische Rat zum einen die Kommission auf,

⁸⁰⁹ Prittwitz, in: Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 30.

⁸¹⁰ Ebd., S. 38.

⁸¹¹ Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 4, 17.

⁸¹² E2-EU.

⁸¹³ Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 138 f.

⁸¹⁴ ABl. EU 2010, Nr. C 115/1 ff.

⁸¹⁵ Ebd., Nr. C 115/15 ff.

„zu prüfen, ob der Grad der Angleichung in Bezug auf die erlassenen Rahmenbeschlüsse ausreicht, und darüber Bericht zu erstatten, ob gemeinsame Begriffsbestimmungen und Strafen festgelegt werden müssen, und die Vorlage neuer Legislativvorschläge zu erwägen, falls eine weitere Angleichung erforderlich ist“ und zum anderen den EU-Ministerrat, „die Arbeiten zur Festlegung einheitlicher Standardbestimmungen im Bereich des Strafrechts umzusetzen, und er ersucht den Rat und die Kommission, zusammen mit dem Europäischen Parlament weitere Überlegungen darüber anzustellen, wie die Kohärenz der strafrechtlichen Bestimmungen in verschiedenen Rechtsinstrumenten der Union verbessert werden kann“.⁸¹⁶ Bezüglich der „besonderen Notwendigkeit“ in Art. 83 Abs. I AEUV sei darauf hingewiesen, dass für ein legislatives Tätigwerden lediglich politisches Handlungsinteresse nicht ausreicht.⁸¹⁷

Flankierend zum *Stockholmer Programm* legte auch die Kommission im Jahr 2010 einen Aktionsplan vor, in welchem sie hervorhob:

„Das Strafrecht ist ein verhältnismäßig neuer Tätigkeitsbereich der EU, für den der Vertrag von Lissabon einen klaren Rechtsrahmen vorgibt. Die Bemühungen der EU zur Annäherung des materiellen Strafrechts und des Strafprozessrechts sollten auf eine Strategie gestützt sein, die die Grundsätze der Subsidiarität und Kohärenz voll achtet. Diese Strategie sollte in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, den nationalen Parlamenten und dem Rat verfolgt werden; dabei wäre zu berücksichtigen, dass die gegenseitige Anerkennung auch künftig den Schwerpunkt bildet und die Harmonisierung von Straftatbeständen und Strafen in ausgewählten Fällen vorangetrieben wird“.⁸¹⁸

Unter folgender Prämissen wurde auf entsprechende Maßnahmen nebst Zeitplan verwiesen:

„Bei den künftigen Maßnahmen gegen die organisierte Kriminalität muss der neue institutionelle Rahmen so weit irgend möglich genutzt werden. Menschenhandel, Kinderpornografie, Cyberkriminalität, Finanzkriminalität, Fälschung von Zahlungsmitteln und Drogenschmuggel müssen umfassend angegangen werden. Eine wirksamere Strafverfolgung und Verurteilung sind ebenso wichtig wie die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Opfer solcher Straftaten“.⁸¹⁹

⁸¹⁶ Ebd., Nr. C 115/15.

⁸¹⁷ Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 155.

⁸¹⁸ KOM (2010) 171 endgültig, S. 5.

⁸¹⁹ Ebd., S. 6 f., 11 ff.

Am 13. November 2012 war der zypriotische EU-Ministerratsvorsitz für die Vorlage einer Halbzeitüberprüfung des *Stockholmer Programms* zuständig. Es wurde attestiert, dass seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon beträchtliche Fortschritte im Bereich des Strafrechts – insbesondere bei der Bekämpfung des Menschenhandels, der sexuellen Ausbeutung von Kindern, der Cyberkriminalität sowie beim Schutz von Frauen und Opfern – zu beobachten waren und für weitere Betätigungsfelder, wie etwa Geldwäsche, Drogenhandel oder im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der EU, entsprechende Instrumente effektiver angewandt werden sollten.⁸²⁰ Mit Blick auf zukünftige Kriminalitätsentwicklungen stellt insbesondere Internetkriminalität ein übergeordnetes Phänomen dar. Denn mittlerweile lassen sich diverse Delikte unter computerbezogene Straftaten subsumieren, sodass es Aufgabe der Kriminologie ist, diesbezüglich, neben dem bekannten Hellfeld, auch vermehrt Licht in das existierende Dunkelfeld zu bringen.⁸²¹

Im Rahmen einer informellen Tagung Mitte Juli 2013 berieten die jeweiligen Justiz- und Innenminister/innen über ein *Stockholmer Nachfolgeprogramm*.⁸²² Bei der Ausarbeitung sollten insbesondere die EU-Ministerratsgremien vermehrt mit eingebunden werden, wobei der Schwerpunkt weniger auf neuen Legislativakten lag, sondern die Implementierung bereits bestehender Vorschriften vorangetrieben werden sollte.⁸²³

Unter der rumänischen EU-Ministerratspräsidentschaft wurde 2019 in der ersten Jahreshälfte zwischen dem 1. Januar 2019 und 30. Juni 2019 das Thema materielles Strafrecht aufgeworfen und abgefragt, ob und welche Deliktsfelder in naher Zukunft im materiellen Strafrecht vorrangig im Rahmen der Unionskompetenz verfolgt werden sollen.⁸²⁴ Diese supranationale materiell-strafrechtliche Bestandsaufnahme wurde zwar von der rumänischen EU-Ministerratspräsidentschaft angestoßen, erfolgte aber gemeinschaftlich mit den Mitgliedstaaten, die auf schriftlichem Wege in Form von Fragebögen einerseits Bilanz über bisherige Integrationsprozesse im materiellen Strafrecht zogen und andererseits Stellung zu zukünftigen kriminalpolitischen Vorhaben nehmen konnten.⁸²⁵ Zudem war ein Mitwirken an der Erarbeitung des Strategiepapiers in verschiedenen Arbeitsgruppen, wie

⁸²⁰ EU-Ministerratsdokument 15921/12, S. 1, 9.

⁸²¹ Vgl. Kölbel, in: Hoven/Kubiciel, Zukunftsperpektiven des Strafrechts, 2020, S. 22 ff.

⁸²² EU-Ministerratsdokument 14898/13, S. 2 ff.

⁸²³ Ebd.

⁸²⁴ E3-EU.

⁸²⁵ EU-Ministerratsdokument 9318/19, S. 2 f.

beispielsweise in der EU-Ministerratsarbeitsgruppe „Materielles Strafrecht“ sowie im Koordinierungsausschuss für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS), möglich.⁸²⁶ Die Besetzung des CATS aus (General-)Direktoren der Justiz- und Innenministerien fungiert als strategisches Beratungsgremium für Dossiers der EU-Ministerratsgruppen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, noch bevor diese dem AStV II zugeleitet werden.⁸²⁷

Auf einer AStV-Tagung am 16. Mai 2019 einigten sich die Mitgliedstaaten darauf, den finalen Bericht dem Vorsitz des EU-Ministerrates vorzulegen, sodass auf einer Tagung des EU-Ministerrates für Justiz und Inneres, Anfang Juni 2019, auf dessen Grundlage eine Orientierungsaussprache erfolgen konnte.⁸²⁸

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurden insbesondere folgende Richtlinien, die gemäß Art. 83 Abs. 1 AEUV erlassen wurden, hervorgehoben:⁸²⁹

- Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates
- Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates
- Richtlinie 2013/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 über Angriffe auf Informationssysteme und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates
- Richtlinie 2014/42/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der EU
- Richtlinie 2014/62/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zum strafrechtlichen Schutz des Euro und anderer Währungen gegen Geldfälschung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2000/383/JI des Rates

⁸²⁶ Ebd., S. 1 f., 8.

⁸²⁷ EU-Ministerrat, Koordinierungsausschuss für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS), 2017: <https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/preparatory-bodies/coordinating-committee-area-police-judicial-cooperation-criminal-matters/>.

⁸²⁸ EU-Ministerratsdokument 9318/19, S. 2.

⁸²⁹ Ebd., S. 4 f.

- Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates
- Richtlinie (EU) 2018/1673 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche

Nachstehende Richtlinien, die seit 1. Dezember 2009 auf Grundlage des Art. 83 Abs. 2 AEUV erlassen wurden, zielen insbesondere auf die Betrugsbekämpfung und den Schutz der finanziellen Interessen der EU ab:⁸³⁰

- Richtlinie 2014/57/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über strafrechtliche Sanktionen bei Marktmanipulation
- Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug

Im Vorfeld der Beratungen stellte der rumänische EU-Ministerratsvorsitz zur Debatte, ob im materiellen Strafrecht eine weitere Angleichung des Sanktionssystems notwendig sei, ob spezielle Begriffe, wie beispielsweise „schwere Kriminalität“, in harmonisierender Weise und im Rahmen eines gemeinsamen Verständnisses eng auszulegen seien und inwiefern mitgliedstaatliche Umsetzungs- und Durchführungsverfahren von europäischen Rechtsakten im Regelungsrahmen prinzipiell in der Praxis vonstattengehen.⁸³¹

Vor allem mit Blick auf die strafrechtliche Annexkompetenz gemäß Art. 83 Abs. 2 AEUV sollte gemeinschaftlich eruiert werden, welche Bereiche der schweren und grenzüberschreitenden Kriminalität für die Festlegung von gemeinsamen Mindestvorschriften von Straftatbeständen und Strafen zusätzlich zu den bereits getroffenen Maßnahmen in Betracht kämen.⁸³²

Gemäß Art. 83 Abs. 1 UA 1 AEUV kann ein legislatives Tätigwerden nur im Rahmen der aufgezählten Kriminalitätsbereiche erfolgen. Zu dieser zählen Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität. Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV erlaubt es dem EU-Ministerrat allerdings, je nach Kriminalitätsentwicklung, durch einstimmigen

⁸³⁰ *Ebd.*, S. 6.

⁸³¹ *Ebd.*, S. 6f.

⁸³² *Ebd.*, S. 7.

Beschluss und nach Zustimmung des EP, zusätzliche Deliktsbereiche zu bestimmen. Art. 83 Abs. 2 AEUV erweist sich bei der Festlegung von Mindestvorschriften für Straftaten und Strafen flexibler und kann angewandt werden, wenn eine Angleichung der strafrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten unerlässlich scheint, um die wirksame Durchführung der Gemeinschaftspolitiken auf einem Gebiet, auf dem bereits Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind, zu gewährleisten.

Als Fazit erfolgte die Einigung in dem Arbeitspapier darauf, dass der Unionsgesetzgeber auch zukünftig seine strafrechtliche Annexkompetenz in angemessener und bedachter Weise und insbesondere unter Berücksichtigung der Prinzipien der *utima ratio*, Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität ausüben soll.⁸³³ Der Fokus sollte indes zunächst auf der wirksamen Umsetzung und Durchführung bereits geltender EU-Strafrechtsvorschriften liegen. Zudem wurde festgehalten, dass eine weitere, sogenannte „Lissabonisierung“⁸³⁴, bei der Rahmenbeschlüsse durch post-Lissabon Richtlinien ersetzt und angepasst bzw. erweitert werden, vorerst nicht notwendig sei. Eine Harmonisierung für spezielle Begriffe, wie beispielsweise „schwere Kriminalität“, wurde von den Mitgliedstaaten als nicht erforderlich erachtet, da es sich bewährt hatte, bestimmte Definitionskriterien ausschließlich für konkrete Rechtsakte festzulegen.⁸³⁵ Das betrifft unter anderem auch den Bereich der organisierten Kriminalität – worunter etwa Delikte wie Korruption, Geldwäsche oder Betrug fallen –, für den keine klaren Definitionen vorherrschen.⁸³⁶

Für eine derartige Erweiterung müsste als Voraussetzung eine Einstimmigkeit im EU-Ministerrat erzielt werden. Nicht nur für den Bereich der organisierten Kriminalität, sondern auch für eine Reihe weiterer Kriminalitätsfelder ließe sich dies nur äußerst unwahrscheinlich erreichen.⁸³⁷ Zur Verdeutlichung bedarf es lediglich der Herabhebung dieser Problematik auf nationale Ebene. So ist etwa der Tatbestand des Betrugs in § 263 StGB normativ ausreichend bestimmt formuliert, wohingegen das Delikt in seiner Ausprägung

⁸³³ *Ebd.*, S. 8.

⁸³⁴ Vgl. u.a. Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 153f.

⁸³⁵ EU-Ministerratsdokument 9318/19, S. 8.

⁸³⁶ E1-EU; E2-EU.

⁸³⁷ *Ebd.*

aufgrund der „phänomenologischen Diversität“ aus kriminologischer Perspektive wiederum weitaus diffiziler zu beurteilen ist.⁸³⁸

Nichtsdestotrotz erfolgten seitens der Mitgliedstaaten und der Kommission folgende Vorschläge, für welche potenziellen Kriminalitätsbereiche weitere Mindestvorschriften von Straftaten und Strafen innerhalb des europäischen Regelungsrahmens in Betracht kämen:⁸³⁹

- Umweltkriminalität, insbesondere Meeres-, Boden- und Luftverschmutzung
- Illegaler Handel mit Kulturgütern
- Nachahmung, Fälschung und illegale Ausfuhr von Arzneimitteln
- Einziehung ohne vorhergehende Verurteilung
- Illegaler Handel mit menschlichen Organen
- Wahlmanipulation
- Identitätsdiebstahl
- Verhinderung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt im Rahmen der Bekämpfung der illegalen Einwanderung
- Kriminalität im Zusammenhang mit künstlicher Intelligenz

In Bezug auf legislatives Handeln soll die Rechtsgrundlage des Art. 83 Abs. 2 AEUV stets vorrangig dem Geltungsbereich des Art. 83 Abs. 1 UA 2 geprüft und bestenfalls herangezogen werden. Ferner soll bei Vorhaben, die bereits völkerrechtlich geregelt sind – vor allem hinsichtlich Abkommen mit dem Europarat – zunächst ein profunder Austausch mit der zuständigen europäischen oder internationalen Organisation erfolgen.⁸⁴⁰

Im Ergebnis wurde sich darauf verständigt, dass im materiellen Strafrecht zum gegenwärtigen Zeitpunkt bereits viel geregelt sei und weitere Harmonisierungsmaßnahmen nicht als zwingend erforderlich erachtet werden.⁸⁴¹ Das beschreibt auch die überwiegende Sichtweise der Mitgliedstaaten, die hinsichtlich des Strategiepapiers und neuer Strafgesetzgebungsvorhaben sehr zurückhaltend und vorsichtig agierten.⁸⁴²

⁸³⁸ Kölbel, in: Achenbach et al., *Handbuch Wirtschaftsstrafrecht*, 2019, S. 692.

⁸³⁹ EU-Ministerratsdokument 9318/19, S. 9.

⁸⁴⁰ Ebd., S. 10.

⁸⁴¹ E1-EU; E3-EU.

⁸⁴² E1-EU; E2-EU.

Auf nationaler Ebene wurden großzügige Freiheiten eingeräumt, beispielsweise beim Transfer von europarechtlichen Vorhaben im Umwelt- oder Sexualstrafrecht in nationales Recht.⁸⁴³ So wurde bei der „Istanbul-Konvention“ europarechtlich abgeglichen und Spielraum gelassen. Von Brüssel wurde keinerlei Diktum hinsichtlich der Umsetzung ausübt oder eine bestimmte Richtung vorgegeben. Sind jedoch auf nationaler Ebene über einen längeren Zeitraum keine Umsetzungsmaßnahmen erkennbar, schaltet sich Brüssel sukzessiv ein.⁸⁴⁴ Von der EU wird erstmals Eigenverantwortung erwartet. Wenn das zuständige Bundesministerium mitteilt, dass entsprechende Regelungsinhalte umgesetzt wurden, schaltet sich die europäische Ebene ein und prüft das ordnungsgemäße Vorgehen bezüglich des Umsetzungsstandes.⁸⁴⁵ Insbesondere die letzten beiden Strafrechtsreformen im Bereich des Sexualstrafrechts passen zum digitalen Zeitalter, da diese die gegenwärtige strafrechtspolitische Realität gut widerspiegeln, die keinen Halt vor nationalen Grenzen macht.⁸⁴⁶ Aus Sicht der Kommission waren vor allem im Bereich des Sexualstrafrechts weitgehende Kriminalisierungsmaßnahmen seitens des EP zu beobachten. Auch bezüglich umweltstrafrechtlicher Themen ist es aufgrund unterschiedlicher mitgliedstaatlicher Interpretationen nicht immer einfach, einen Konsens zwischen allen Mitgliedstaaten herzustellen, der es ermöglicht, supranationale Straftatbestände klar und ausreichend zu definieren und zu formulieren.⁸⁴⁷ Für die Kommission verläuft die Erarbeitung von Richtlinien allerdings in der Regel ohne große Schwierigkeiten – abgesehen von Anliegen zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen, gegen die finanziellen Interessen der EU gerichteten, rechtswidrigen Handlungen, bei denen es teilweise zu Kompetenzstreitigkeiten kam.⁸⁴⁸

Im folgenden Abschnitt werden daher fallbeispieleartig die strafrechtlich-legislatorischen Prozesse innerhalb des europäischen Mehrebenensystems für die Deliktsfelder des Umwelt- und Sexualstrafrechts sowie für die Bereiche der Cyberkriminalität und Korruption nachvollzogen.

⁸⁴³ E4-D.

⁸⁴⁴ Ebd.

⁸⁴⁵ Ebd.

⁸⁴⁶ Ebd.

⁸⁴⁷ E1-EU.

⁸⁴⁸ Ebd.

1) Strafrechtlicher Schutz der Umwelt

Die existierende Anweisungsbefugnis der EU bedarf nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung einer zusätzlichen primärrechtlichen Verankerung, sodass sich Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich des Umweltstrafrechts auf Art. 83 Abs. 2 AEUV i. V. m. Art. 192 Abs. 1 AEUV stützen.⁸⁴⁹ Gemäß Art. 191 Abs. 1 AEUV zielt die umweltbezogene Unionspolitik darauf ab, den Schutz der Umwelt zu erhalten sowie ihre Qualität zu verbessern, die menschliche Gesundheit zu schützen, natürliche Ressourcen umsichtig und rationell zu verwenden und Maßnahmen zur Bewältigung von regionalen und globalen Umweltproblemen sowie zur Bekämpfung des Klimawandels zu fördern. Nach Art. 191 Abs. 2 AEUV hat die gemeinschaftliche Umweltpolitik ein „hohes Schutzniveau“ zu gewährleisten.

Wie bereits behandelt, sind die Entscheidungen des EuGH vom 13. September 2005 und 23. Oktober 2007 zum einen im Hinblick auf eine strafrechtliche Annexkompetenz nicht ausschließlich auf den Umweltschutz zu beschränken, sondern stellen wegweisende Grundsatzentscheidungen für sämtliche Politikbereiche dar.⁸⁵⁰ Zum anderen zählt das Umweltstrafrecht zu einem der klassischen Unionspolitiken, für welches Strafrechtsangleichungsmaßnahmen in Form von umweltstrafrechtlichen Mindeststandards und Haftungsprinzipien in Betracht kommen, um supranationale umweltbezogene Delikte wirkungsvoller und effektiver bekämpfen zu können.⁸⁵¹

Indessen ist anzumerken, dass Diskrepanzen, beispielsweise zwischen Ökonomie und Ökologie, politisch umgedeutet werden. Umweltprobleme sollen nicht auf eine verfehlte anderweitige Politikgestaltung zurückzuführen sein, sondern die Anwendung des Umweltstrafrechts soll es ermöglichen, umweltrelevantes kriminogenes Verhalten individuell zuzurechnen.⁸⁵² Von Bedeutung kann dies mit Blick auf Art. 26 AEUV oder Art. 114 AEUV beim Schutz der gemeinschaftlichen Rechtsgüter sein, wenn unterschiedliche na-

⁸⁴⁹ Hecker, in: Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 22; Satzger, *Vortrag auf der japanischen Strafrechtslehrertagung*, 2018, S. 31.

⁸⁵⁰ Ebd.

⁸⁵¹ Knaut, *Europäisierung des Umweltstrafrechts*, 2005, S. 320 ff.; Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 282.

⁸⁵² Prittwitz, in: Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 39.

tionalstaatliche Umweltstandards Auswirkungen auf einen einheitlichen Binnenmarkt haben, indem umweltbezogene Strafrechtsgefälle zu Wettbewerbsverzerrungen führen.⁸⁵³ Es scheint daher einleuchtend, dass zunehmende Umweltprobleme und der Schutz der Umwelt zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage unmöglich auf nationale Territorien beschränkt werden können, sondern allgemeingültige supranationale Interessen darstellen.⁸⁵⁴ Vor dem Hintergrund divergierender Umweltschutzstandards innerhalb der EU und transnational stattfindender Umweltdelikte, scheinen einheitliche umweltstrafrechtliche Repressionsmaßnahmen unausweichlich.⁸⁵⁵

Am 9. Februar 2007 übermittelte die Kommission – der damals noch existierenden EG – einen, durch ihre GD Umwelt angefertigten, Vorschlag an das EP und den EU-Ministerrat für die *Richtlinie 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt*.⁸⁵⁶ Als Zielsetzung wurde von der Kommission ein besserer strafrechtlicher Schutz der Umwelt postuliert, indem sie „sichere Häfen“ im Bereich der Umweltkriminalität beseitige.⁸⁵⁷ Der Vorschlag ersetzte zum einen die damals bereits in erster parlamentarischer Lesung im EP behandelte *Richtlinie (2001/0076(COD)) des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt* und bezieht zum anderen das Urteil des EuGH vom 13. September 2005⁸⁵⁸ – in welchem er den *Rahmenbeschluss 2003/80/JI über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht* für nichtig erklärte – mit ein.⁸⁵⁹

Am 26. September 2007 teilte der EWSA eine, durch die Fachgruppe für Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und Umweltschutz vorbereitete, Stellungnahme mit, die den Richtlinienvorstoß der Kommission mit 149 zu drei Stimmen befürwortete und zudem

⁸⁵³ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 274 f., 277.

⁸⁵⁴ Eisele, in: Pache, *EU – Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?*, 2005, S. 134 ff.

⁸⁵⁵ Fromm, *ZfW* 2009, 157 (157 ff.); Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 267.

⁸⁵⁶ EUR-Lex, Dokument 32008L0099. Verfahren 2007/0022/COD, 2008: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:32008L0099>.

⁸⁵⁷ Kommission, PM: Kommission stärkt den strafrechtlichen Umweltschutz, indem sie „sichere Häfen“ der Umweltkriminalität beseitigt, 2007: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_07_166.

⁸⁵⁸ EuGH C-176/03, 7907 (7910).

⁸⁵⁹ KOM (2007) 51 endgültig, S. 2.

betonte, dass verhältnismäßige Harmonisierungs- und Angleichungsmaßnahmen im Bereich des Umweltstrafrechts längst überfällig gewesen seien.⁸⁶⁰

Zur Vorbereitung der Initiative wurden Anhörungen und Sachverständigensitzungen organisiert sowie Expertenwissen und Folgeabschätzungen hinsichtlich des Vorhabens eingeholt.⁸⁶¹ Als Begründung führte die Kommission an, dass Umweltkriminalität oftmals ein grenzüberschreitendes Phänomen darstelle; die damals geltenden Sanktionen der Mitgliedstaaten allerdings voneinander abwichen und somit nicht immer ausreichend waren, um die Gemeinschaftspolitik im Bereich des Umweltschutzes wirksam durchzuführen. Es sollten also einige Straftatbestände geändert werden, die den Entwicklungen des unionalen Umweltstrafrechts gerecht werden, sodass die volle Wirksamkeit der zum Schutz der Umwelt erlassenen Rechtsnormen gewährleistet werden konnte.⁸⁶² Insbesondere der vom EuGH am 13. September 2005 aufgehobene Rahmenbeschluss erzeugte ein strafrechtliches Vakuum im Bereich der Umweltkriminalität.⁸⁶³ Unter Darlegung der damaligen Rechtsgrundlage und unter Berücksichtigung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips, beinhaltete der Richtlinienvorschlag eine Mindestanzahl von Tatbestandsmerkmalen zu schwerwiegenden Umweltstraftaten, deren Einführung auf nationaler Ebene weniger zielführend gewesen wäre und besser durch supranationale Maßnahmen zu erreichen war.⁸⁶⁴

Im EP war für das Richtlinienvorhaben federführend der Rechtsausschuss sowie mitberatend der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und der Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit zuständig.⁸⁶⁵ Der Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit war der Auffassung, dass die Initiative einen wirksameren Umweltschutz gewährleisten würde und ergänzte den Kommissionsvorschlag mit 54 zu zwei Stimmen bei drei Enthaltungen – für eine einheitliche und faire Durchsetzung und Durchführung der Bestimmungen – um 26

⁸⁶⁰ ABl. EG 2008, Nr. C 10/47 ff.

⁸⁶¹ KOM (2007) 51 endgültig, S. 5.

⁸⁶² Ebd., S. 2 f., 5 f.

⁸⁶³ Ebd., S. 4.

⁸⁶⁴ Ebd., S. 6 f.

⁸⁶⁵ EUR-Lex, Dokument 32008L0099. Verfahren 2007/0022/COD, 2008: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:32008L0099>.

Änderungsanträge.⁸⁶⁶ Im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Charakter von Umweltkriminalität erachtete auch der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres Mindeststandards für Umweltdelikte und Sanktionen zur Beibehaltung einer umfassenden und wirksamen Strategie zum Schutz der Umwelt als ein nützliches Instrument, übersandte dem federführenden Ausschuss allerdings mit 38 zu einer Stimme weitere 13 Änderungsvorschläge.⁸⁶⁷ In Kenntnis der mit 15 zu elf Stimmen angenommenen Änderungsanträge im Bericht des federführenden Rechtsausschusses – inklusive der Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse – billigte das EP am 21. Mai 2008 die legislative Entschließung zur Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt in der geänderten Fassung und forderte die Kommission auf, das EP erneut zu befassen, falls die Kommission beabsichtige, den Vorschlag entscheidend zu ändern oder durch einen anderen Text zu ersetzen.⁸⁶⁸ Am gleichen Tag nahm die Kommission alle Änderungsanträge des EP in erster parlamentarischer Lesung an.

In einem als „A-Punkt“ klassifizierten, interinstitutionellen Dossier vom 15. Oktober 2008, legte das Generalsekretariat des EU-Ministerrates dar, dass auf der Grundlage der gemeinsamen Erklärung zu den praktischen Modalitäten des Mitentscheidungsverfahrens aus dem Jahr 2007 bereits vor der ersten parlamentarischen Lesung informelle Beratungen zwischen den drei europäischen Rechtsetzungsorganen stattfanden.⁸⁶⁹ Das EP hatte den insgesamt 40 Änderungen zum Richtlinienentwurf der Kommission in erster Lesung vom 21. Mai 2008 zugestimmt, welche im Rahmen einer trilateralen Kompromissfindung auch für den EU-Ministerrat annehmbar waren. Aufgrund dessen ersuchte das Generalsekretariat den AStV, dem Richtlinienvorhaben zuzustimmen und zu empfehlen, dass der EU-Ministerrat dieses bei der nächsten Sitzung, als „A-Punkt“ klassifiziert, auf der Tagessordnung annimmt.⁸⁷⁰ Am 24. Oktober 2008 verkündete der EU-Ministerrat bei einer Tagung – an welcher der damalige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble als deutsche Vertretung teilnahm – dass er, nach einer Einigung mit dem EP, in erster parlamentarischer Lesung eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt angenommen

⁸⁶⁶ EP-Plenarsitzungsdokument A6-0154/2008, S. 46.

⁸⁶⁷ Ebd., S. 57.

⁸⁶⁸ ABl. EG 2009, Nr. CE 279/167.

⁸⁶⁹ EU-Ministerratsdokument 14242/08, S. 1.

⁸⁷⁰ Ebd., S. 2.

habe, indem er die in dem Standpunkt des EP enthaltenden Abänderungen zum Richtlinienentwurf billigte.⁸⁷¹ Die Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt wurde am 19. November 2008 durch die jeweiligen Präsidenten des EP und des EU-Ministerrates unterzeichnet und war mit den darin enthaltenen umweltrelevanten Pönalisierungsverpflichtungen bis spätestens 26. Dezember 2010 in nationales Recht zu transferieren.⁸⁷² Artikel 3 (Straftaten) der final verabschiedeten Richtlinie beinhaltet eine Reihe von umweltstrafrechtlichen Tatbestandsmerkmalen, die es bis zu einem Mindestmaß zu harmonisieren galt, während in Artikel 5 (Sanktionen) sichergestellt wurde, dass die Mitgliedstaaten Mindeststrafen für besonders schwere Fälle angleichen, sodass entsprechende Delikte mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden strafrechtlichen Sanktionen geahndet werden können.⁸⁷³

In Bezugnahme auf die Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt erfolgten im Rahmen des *45. StrÄndG zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt* Anpassungen im deutschen Strafrecht (§ 311, § 325, § 326, § 327, § 328, § 329, § 330, § 330c, § 330d StGB), die unter anderem Strafbewehrungen bei schweren Verstößen gegen das gemeinschaftliche Umweltschutzrecht bei der Einbringung gefährlicher Stoffe, beim Umgang mit gefährlichen oder radioaktiven Abfällen, beim Betreiben gefährlicher Anlagen sowie bei der Gefährdung oder Zerstörung geschützter Pflanzen und Tiere, Gebiete oder der Ozonschicht umfassten.⁸⁷⁴

Am 4. Februar 2011 legte die BReg – federführend durch das Bundesministerium der Justiz – dem BR gemäß Art. 76 Abs. 2 GG einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt vor.⁸⁷⁵ Nachdem die Umsetzungsfrist zu diesem Zeitpunkt bereits verstrichen war, hatte die Kommission Deutschland und elf weitere Mitgliedstaaten zur Umsetzung der EU-Vorschriften aufgefordert und mit einem

⁸⁷¹ EU-Ministerrat, *Mitteilung an die Presse*. 2899. Tagung des Rates Justiz und Inneres, 2008, S. 6, 38: <https://db.eurocrim.org/db/de/doc/1268.pdf>; EU-Ministerratsdokument 14786/08 (ADD 1), S. 4.

⁸⁷² ABl. EG 2008, Nr. L 328/31.

⁸⁷³ Ebd.

⁸⁷⁴ BR-Drs. 58/11, *passim*.

⁸⁷⁵ Ebd., S. 3.

Vertragsverletzungsverfahren gedroht.⁸⁷⁶

Der Gesetzentwurf wurde federführend an den Rechtsausschuss sowie mitberatend an den Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Innere Angelegenheiten sowie an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des BR zugeleitet.⁸⁷⁷ Bis auf den Ausschuss für Innere Angelegenheiten ersuchten alle weiteren Ausschüsse, den BR durch insgesamt acht Änderungsanregungen Stellung zu dem Gesetzentwurf zu nehmen.⁸⁷⁸ In der Sitzung des BR vom 18. März 2011 waren alle Ausschussempfehlungen, ebenso wie die beiden Landesanträge aus Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, im ersten Durchgang mehrheitsfähig.⁸⁷⁹ Der BR erkannte die Notwendigkeit zur Umsetzung der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt und nahm demgemäß in seinem Beschluss explizit zu zehn Punkten des Gesetzentwurfes Stellung, die im weiteren Gesetzgebungsprozess besonderer Berücksichtigung bedurften.⁸⁸⁰

Am 6. April 2011 wurde der Gesetzentwurf dem BT samt Stellungnahme des BR und Gegenäußerung der BReg übermittelt.⁸⁸¹ In ihrer Gegenäußerung stimmte die BReg zwei Änderungsvorschlägen des BR zu und stellte die Prüfung vier weiterer Anregungspunkte in Aussicht.⁸⁸²

Im BT wurde das Gesetzesvorhaben federführend an den Rechtsausschuss sowie mitberatend an den Innenausschuss und an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit überwiesen.⁸⁸³

In der Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses wurde dargelegt, dass das Gesetzesvorhaben in allen Ausschüssen von den Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE prinzipiell unterstützt und noch durch vereinzelte Änderungsanregungen zum unerlaubten Umgang mit Abfällen nach § 326 Abs. 1 StGB sowie zum Bundesnatur- und Bundesjagdgesetz

⁸⁷⁶ Kommission, Pressemitteilung: Umweltkriminalität: Kommission fordert 12 Mitgliedstaaten zur Umsetzung von EU-Vorschriften auf, 2011: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_11_739.

⁸⁷⁷ BR-Drs. 58/1/11, S. 1.

⁸⁷⁸ Ebd., S. 1 ff.

⁸⁷⁹ BR-Plenarprotokoll 881, S. 131.

⁸⁸⁰ BR-Drs. 58/11 (B), *passim*.

⁸⁸¹ BT-Drs. 17/5391, *passim*.

⁸⁸² Ebd., S. 29.

⁸⁸³ BT-Plenarprotokoll 17/120, S. 13931.

modifiziert wurde.⁸⁸⁴ Mit den gleichen fraktionellen Mehrheitsverhältnissen wurde der Gesetzentwurf sodann am 10. November 2011 im BT angenommen.⁸⁸⁵

Nachdem der BR über den Gesetzentwurf zum *45. StrÄndG zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt* unterrichtet wurde, stimmten auch die Länderregierungen am 25. November 2011 dem Gesetzesvorhaben – ohne Anrufung des Vermittlungsausschusses gemäß Art. 77 Abs. 2 GG – zu.⁸⁸⁶ Durch das *45. StrÄndG zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt* vom 14. Dezember 2011 sind die Änderungen zum strafrechtlichen Schutz der Umwelt in deutsches materielles Strafrecht umgesetzt worden und in Kraft getreten.⁸⁸⁷

Legislativvorhaben laufen oftmals über Jahre und neben politischen Akteur/innen und dem Umweltministerium als federführendem Ressort, sind zudem auch externe Berater/innen und einschlägige Verbände in den Abstimmungsprozess eingebunden.⁸⁸⁸ Demgemäß ist es erstaunlich und nicht nachvollziehbar, wenn sich beteiligte Protagonist/innen erst im Nachgang überrascht über umweltstrafrechtliche Vorhaben aus Brüssel zeigten.⁸⁸⁹ Dass das reguläre Abstimmungsverfahren sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene einzuhalten und Weisungslagen der BReg zu befolgen sind, illustrierte die Rüge von Kanzlerin Angela Merkel gegenüber dem damaligen Landwirtschaftsminister Christian Schmidt, der sich im Alleingang und konträr der Meinung der ehemaligen Umweltministerin Barbara Hendricks, für eine Lizenzverlängerung des Unkrautvernichters Glyphosat innerhalb der EU aussprach und somit gegen die Geschäftsordnung der BReg verstieß.⁸⁹⁰

⁸⁸⁴ BT-Drs. 17/7674, S. 13 f.

⁸⁸⁵ BT-Plenarprotokoll 17/139, S. 16491 f.

⁸⁸⁶ BR-Drs. 730/11, S. 1; BR-Plenarprotokoll 890, S. 531.

⁸⁸⁷ BGBl. I v. 13.12.2011, S. 2557.

⁸⁸⁸ E4-D.

⁸⁸⁹ Ebd.

⁸⁹⁰ E5-D; SZ, *Streit um Unkrautvernichter*, 2017: <https://www.sueddeutsche.de/politik/streit-um-unkrautvernichter-ruege-von-merkel-schmidt-hat-sich-bei-glyphosat-nicht-an-weisung-gehalten-1.3769051>.

2) Sexualstrafrecht

Der in Art. 83 Abs. 1 AEUV aufgeführte Deliktskatalog zur Festlegung von Mindestvorschriften von Straftaten und Strafen umfasst unter anderem auch den Kriminalitätsbereich der sexuellen Ausbeutung von Frauen und Kindern. Europäische Strafgesetzgebung hat sich an kriminalpolitischen Grundprinzipien zu orientieren, zu denen beispielsweise die Notwendigkeit eines legitimen Schutzzweckes zählt.⁸⁹¹ Im Hinblick auf die inhaltliche Ausgestaltung des *Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie* wurde der legitime kriminalpolitische Zweck zum Schutz minderjähriger Opfer zwar unzweifelhaft bejaht, in seiner Zielsetzung ging er jedoch über den Regelungsinhalt hinaus und bedurfte für die zu weit gefasste Formulierung des Schutzzweckes auch einer weitreichenderen Begründung durch die supranationalen Legislativakteur/innen.⁸⁹² Wie bereits festgestellt, kann der EU-Ministerrat seit dem Vertrag von Lissabon Richtlinien gemäß Art. 83 AEUV mit qualifizierter Mehrheit (vgl. Art. 16 Abs. 3 EUV) annehmen. Sofern Mitgliedstaaten also bei strafrechtlichen Angelegenheiten Vorbehalte äußern, besteht die Gefahr überstimmt zu werden, was nichtsdestotrotz die verbindliche Umsetzung der Richtlinie auf nationaler Ebene zur Folge hat.⁸⁹³ Als Interventionsmöglichkeit bleibt somit nur noch das Erreichen einer Sperrminorität, was in äußerst sensiblen Bereichen, wie der sexuellen Ausbeutung von Frauen und Kindern, politisch nahezu unmöglich zu vermitteln scheint, da die Auffassung vertreten wird, dass Gewalt gegen vulnerable Gruppen überdurchschnittlich repressive Maßnahmen zur Folge haben sollte.⁸⁹⁴

Überdies stellen der sexuelle Missbrauch und die sexuelle Ausbeutung von Kindern sowie Kinderpornografie schwerwiegende Delikte und Verstöße gegen das *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* (KRK) oder die GRCh dar und erfordern einheitliche transnationale Kriminalisierungs- und Pönalisierungsbestimmungen.⁸⁹⁵ Übereinkommen

⁸⁹¹ Prittwitz, NK 2010, 108 (111).

⁸⁹² Vgl. Satzger, ZRP 2010, 137 (138); Prittwitz, NK 2010, 108 (111, 114); Prittwitz, in: Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 36.

⁸⁹³ Satzger, *Vortrag auf der japanischen Strafrechtslehrertagung*, 2018, S. 32.

⁸⁹⁴ El-EU; Vogel, in: Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 44.

⁸⁹⁵ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 367 f.

des Europarats, wie etwa die „Lanzarote-“ oder „Istanbul-Konvention“, dienen aus kriminalpolitischer Sicht als wertvolle Grundlage, da sich sowohl die europäischen als auch die nationalen Gesetzgebungsakteur/innen im Rahmen ihres strafrechtlich-legislatorischen Handelns an den darin enthaltenden Regelungsinhalten orientieren können, um grenzüberschreitende Lösungskonzepte auszuarbeiten.⁸⁹⁶

2a) Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht

Die „Lanzarote-Konvention“ wurde bereits am 25. Oktober 2007 und die „Istanbul-Konvention“ am 11. Mai 2011 vom Europarat verabschiedet.⁸⁹⁷ Zwar hatten diese, als völkerrechtliche Verträge, keine direkte Auswirkung auf das nationale Strafrecht; die Kriminalisierung jeglicher Form von sexuellem Missbrauch gegen Kinder und Gewalt gegen Frauen sollte somit jedoch sichergestellt werden, sodass nach der Ratifikation der Übereinkommen eine Verpflichtung für die Nationalstaaten bestand, spezifische Vorschriften zu erlassen, um sexuelle und häusliche Gewalt zu verhindern, Kinder- und Frauenopfer zu schützen und die jeweiligen Täter strafrechtlich zu verfolgen.⁸⁹⁸ Neben dem *Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch* wurde auch das *Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt* als Grundlage für die Änderungen zur Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht herangezogen.⁸⁹⁹ Anzumerken ist, dass sowohl die „Lanzarote-“ als auch die „Istanbul-Konvention“ zum damaligen Zeitpunkt zwar bereits von Deutschland unterzeichnet wurden, aber noch nicht ratifiziert und in nationales Strafrecht umgesetzt waren.⁹⁰⁰ Dem konkre-

⁸⁹⁶ Ebd., S. 83 ff.

⁸⁹⁷ Vertragsbüro des Europarats, SEV Nr. 201, 2020: https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/201/signatures?p_auth=wiRwF7KL; Vertragsbüro des Europarats, SEV Nr. 210, 2020: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>.

⁸⁹⁸ Europarat, *Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch*, 2007, S. 3 ff.: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046e1ea>; Europarat, *Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt*, 2011, S. 4 ff.: <https://rm.coe.int/1680462535>.

⁸⁹⁹ BT-Drs. 18/2601, S. 1 f.

⁹⁰⁰ Vertragsbüro des Europarats, SEV Nr. 201, 2020: https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/201/signatures?p_auth=wiRwF7KL; Vertragsbüro des Europarats, SEV Nr. 210, 2020: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>.

ten Gesetzesvorhaben vom 23. September 2014 der damaligen BReg zur Umsetzung europäischer Vorhaben zum Sexualstrafrecht war indes die *Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates* vorausgegangen.⁹⁰¹

Der Initiativvorschlag wurde innerhalb der Kommission durch die GD Justiz, Freiheit und Sicherheit vorbereitet und am 29. März 2010 an das EP und den EU-Ministerrat übermittelt.⁹⁰² Die vorherrschenden Rechtsvorschriften zur grenzüberschreitenden Bekämpfung von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung von Kindern sollte umfassend ausgebaut werden. Hierzu fanden im Rahmen des Konsultations- und Folgeabschätzungsverfahrens drei Treffen statt, an denen Sachverständige aus den verschiedensten internationalen Gremien, Organisationen und europäischen Organen beteiligt waren sowie Vertreter/innen aus mitgliedstaatlichen Regierungen und aus dem Bereich der Bildung, Wissenschaft oder anderen öffentlichen Einrichtungen.⁹⁰³ Im materiellen Strafrecht lag das Hauptaugenmerk insbesondere auf der Schließung von Strafrechtslücken und der Ausweitung der Straftatbestände, um schwere Formen des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern einheitlich auf europäischer Ebene zu kriminalisieren und das Strafmaß in verhältnismäßiger, wirksamer und abschreckender Weise zu erhöhen.⁹⁰⁴ Ein wesentlicher Aspekt waren Straftaten, die mittels Informations- und Kommunikationstechnologie begangen werden, wie beispielsweise das Hochladen, Zugänglichmachen und Verbreiten bzw. Abrufen von kinderpornografischen Inhalten. Ebenfalls war die neue Straftat des sogenannten „grooming“, bei der explizit über Internet-Plattformen versucht wird, Kontakt zu Kindern zum Zwecke des sexuellen Missbrauchs aufzunehmen, Inhalt der Richtlinievorgabe.⁹⁰⁵ Zudem sollten die Bestimmungen zur Verfolgung von Kindesmissbrauch und Kindesausbeutung im Rahmen des sogenannten „Kindersextourismus“ außerhalb der EU verbessert werden. Opferschutzbestimmungen und Präventionsmaßnahmen sollten im Hinblick auf eine effektivere Bekämpfung der oben genannten Straftatbestände über die in der „Lanzarote-Konvention“ niedergelegten Bestimmungen hinaus gefasst werden.⁹⁰⁶ Als Rechtsgrundlage diente Art. 82 Abs. 2 AEUV und

⁹⁰¹ BT-Drs. 18/2601, S. 1.

⁹⁰² EUR-Lex, Dokument 32011L0093. Verfahren 2010/0064/COD, 2011: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=uriserv:OJ.L_.2011.335.01.0001.01.DEU.

⁹⁰³ KOM (2010) 94 endgültig, S. 3f.

⁹⁰⁴ Ebd., S. 7f.

⁹⁰⁵ Ebd., S. 8f.

⁹⁰⁶ Ebd., S. 8f.

Art. 83 Abs. 1 AEUV. Die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit blieben dabei gewahrt. Denn sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung von Kindern sowie die Verbreitung von Kinderpornografie oder „Kindersextourismus“ hat eine transnationale Dimension, sodass für derartige Straftaten eine Angleichung der Strafrechtsvorschriften im Rahmen eines erforderlichen Mindestmaßes notwendig war, um ausreichend Schutzmaßnahmen für die Opfer zu gewährleisten.⁹⁰⁷

Der EWSA appellierte einerseits in seiner Stellungnahme an alle Mitgliedstaaten, die „Lanzarote-Konvention“ und ein Zusatzprotokoll zur KRK hinsichtlich Kinderprostitution und Kinderpornografie schnellstmöglich zu unterzeichnen und zu ratifizieren, sofern dies noch nicht geschehen war. Andererseits wurde auch betont, dass neben der mitgliedstaatlichen Ratifizierung des Übereinkommens vor allem die Übernahme der darin enthaltenden Bestimmungen ins Gemeinschaftsrecht von enormer Wichtigkeit sei.⁹⁰⁸ Nur mit einheitlichen Strafrechtsvorschriften können Präventions- und Überwachungsmaßnahmen für einen grenzüberschreitenden Schutz von Kindern wirkungsvoll durchgeführt werden. In diesem Kontext übermittelte der EWSA 37 inhaltliche Anmerkungen zu den aufgeführten Artikeln der Richtlinie und zeigte weitere sieben Aspekte auf, deren Aufnahme in Erwägung gezogen werden sollten.⁹⁰⁹ Der damalige Europäische Datenschutzbeauftragte hob in seiner Stellungnahme explizit die Rolle von Internetanbietern – insbesondere Privatanbietern – bei der Sperrung von Webseiten und die sichere Nutzung von Netzwerken im Rahmen der Informationsgewinnung und Datenverarbeitung hervor.⁹¹⁰ Für die Bekämpfung von illegalen Online-Inhalten wurde ein zusätzliches harmonisiertes Verfahren für alle Mitgliedstaaten empfohlen.⁹¹¹

Am 24. April 2010 wurde das Richtlinienvorhaben federführend an den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres sowie mitberatend an den Ausschuss für Kultur und Bildung und den Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter im EP überwiesen.⁹¹² Der Ausschuss für Kultur und Bildung bezweifelte, dass der Richtlinienvorschlag der Schutzwürdigkeit von Kindern und den darin formulierten

⁹⁰⁷ *Ebd.*, S. 9f.

⁹⁰⁸ *ABl. EU 2011*, Nr. C48/138.

⁹⁰⁹ *Ebd.*

⁹¹⁰ *ABl. EU 2010*, Nr. C323/6.

⁹¹¹ *Ebd.*

⁹¹² *EP-Plenarsitzungsdokument, A7-0294/2011*, S. 125.

Zielen, insbesondere hinsichtlich der Überwachungsmaßnahmen von Informations- und Kommunikationskanälen, in ausreichendem Maße nachkomme und ersuchte den federführenden Ausschuss einstimmig um die Berücksichtigung von 106 Änderungsanträgen.⁹¹³ Der Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter verwies auf die Vulnerabilität von Kindern und betonte den raschen technologischen Fortschritt, welcher derartige kriminelle Handlungen immens vereinfache. Daher wurden zusätzliche Maßnahmen und Mittel zur Bekämpfung von Kindesmissbrauch und Kindesausbeutung als notwendig erachtet, die dem federführenden Ausschuss durch weitere 69 Änderungsvorschläge mit 24 zu drei Stimmen bei zwei Enthaltungen übermittelt wurden.⁹¹⁴

Das Richtlinienvorhaben der Kommission wurde unter wechselnden EU-Ministerratsvorsitzen in der EU-Ministerratsarbeitsgruppe für „Materielles Strafrecht“ und im CATS behandelt.⁹¹⁵ Am 27. September 2010 wurde dem AStV ein Dokument zugeleitet, in welchem Vorbehalte von Delegationen zu verschiedenen Artikeln der Richtlinie aufgeführt waren.⁹¹⁶ Vorbehalte wurden insbesondere zu Straftaten im Zusammenhang mit sexueller Ausbeutung (Artikel 4 des Richtlinienentwurfs) angebracht. So regte Deutschland beispielsweise an, den Straftatbestand zur wissentlichen Teilnahme an pornographischen Darbietungen von Kindern (Artikel 4 Absatz 3a des Richtlinienentwurfs) auf den Sachverhalt der „Lanzarote-Konvention“ zu beschränken oder forderte im Hinblick auf Handlungen mit Kindern im Rahmen von Kinderprostitution (Artikel 4 Absatz 6 des Richtlinienentwurfs) einen Prüfungsvorbehalt.⁹¹⁷ Der EU-Ministerratsvorsitz legte den betroffenen Mitgliedstaaten nahe, die eingebrachten Vorbehalte nicht weiter aufrechtzuerhalten und bat infolgedessen den AStV, dem EU-Ministerrat zu empfehlen, dass für die ersten 13 Artikel (mit Ausnahme des Artikels 10) eine sogenannte „allgemeine Ausrichtung“ zu beschließen sei.⁹¹⁸ Für die restlichen Artikel (Artikel 10 und Artikel 14 bis 26) konnte zwar noch kein Konsens gefunden werden, der Richtlinienvorschlag bot allerdings eine

⁹¹³ Ebd., S. 37 ff.

⁹¹⁴ Ebd., S. 87 ff.

⁹¹⁵ EU-Ministerratsdokument 14052/10, S. 2.

⁹¹⁶ Ebd., S. 2 ff.

⁹¹⁷ Ebd., S. 10.

⁹¹⁸ Ebd., S. 3.

solide Grundlage, um mit dem EP in Verhandlungen treten zu können. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die Kommission Einwendungen gegenüber den Vorbehalten des EU-Ministerrates im Hinblick auf die bevorstehenden Verhandlungen mit dem EP habe.⁹¹⁹

Am 7. Oktober 2010 wurde jener Sachverhalt bei einer Tagung des EU-Ministerrates für Justiz und Inneres als „B-Punkt“ klassifiziert auf der Tagesordnung erörtert. Dabei erfolgte die Konzentration auf die ersten 13 Artikel (mit Ausnahme von Artikel 10) des Richtlinienvorhabens. Bis auf die zwei Delegationen, die ihre Vorbehalte zu Artikel 4 Absatz 3a des Richtlinienentwurfs nicht zurückzogen, konnte Einvernehmen mit der partiellen Ausgestaltung des Richtlinienvorschlags erzielt werden.⁹²⁰

In einem weiteren interinstitutionellen Dossier ersuchte der EU-Ministerratsvorsitz am 26. November 2010 erneut den AStV und den EU-Ministerrat, die noch bestehenden Vorbehalte von Vertreter/innen der Mitgliedstaaten auszuräumen und das gesamte Richtlinienvorhaben mittels einer „allgemeinen Ausrichtung“ zu billigen, sodass Beratungen mit der Kommission und dem EP schnellstmöglich und effektiv vonstattengehen können.⁹²¹ Die angestrebte „allgemeine Ausrichtung“ des EU-Ministerratsvorsitzes wurde am 2. Dezember 2010 abermals als „B-Punkt“ auf der Tagesordnung der EU-Ministerratstagung für Justiz und Inneres diskutiert und konnte am selben Tag erzielt werden – dennoch hielten Kommission und einige Delegationen der Mitgliedstaaten vereinzelte Änderungsfordernungen zum Richtlinienvorschlag mit Blick auf die Verhandlungen mit dem EP aufrecht.⁹²²

Am 1. August 2011 präsentierte der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres als federführender Ausschuss seinen Bericht auf Grundlage der Änderungsanträge der mitberatenden Ausschüsse. Insbesondere gestützt auf Art. 294 Abs. 2 und 3 AEUV, Art. 82 Abs. 2 AEUV, Art. 83 Abs. 1 AEUV und Art. 55 GOEP legte der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres darin mit 50 zu drei Stimmen den Standpunkt

⁹¹⁹ *Ebd.*, S. 3.

⁹²⁰ EU-Ministerrat, *Mitteilung an die Presse. 3034. Tagung des Rates Justiz und Inneres, 2010*, S. 16: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14423-2010-INIT/de/pdf>.

⁹²¹ EU-Ministerratsdokument 16958/10, S. 2.

⁹²² EU-Ministerratsdokument 17583/10, S. 2; vgl. EU-Ministerratsdokument 17362/10, S. 6.

des EP in erster Lesung – nach Zuleitung des Richtlinienentwurfs an die nationalen Parlamente und der Stellungnahme des EWSA gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – in Form seines legislativen Entschließungsentwurfes vor und billigte außerdem eine gemeinsame Erklärung des EP und des EU-Ministerrates hinsichtlich des Tatbestands zur Kontaktaufnahme zu Kindern für sexuelle Zwecke.⁹²³ Die finale Version der vielzähligen Änderungen des EP zum ursprünglichen Richtlinienvorhaben wurde am 21. Oktober 2011 übermittelt, sodass sechs Tage später die legislative Entschließung durch das EP in erster Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens eingebracht wurde.⁹²⁴

Gegen die Stimme der dänischen Vertretung billigte der EU-Ministerrat den Standpunkt des EP samt den darin aufgeführten Änderungen zum Richtlinienentwurf der Kommission im Rahmen der ersten parlamentarischen Beratung und stimmte der abgeänderten Fassung gemäß Art. 294 Abs. 2 AEUV zu.⁹²⁵ Ebenso nahm die Kommission alle Abänderungen des EP an.⁹²⁶

Der ersten Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens vorgelagert, konnten das EP und der EU-Ministerrat somit einen Kompromiss zum Richtlinienvorschlag erzielen, sodass der Standpunkt des EP mit dem Inhalt des endgültigen Rechtsaktes identisch war.⁹²⁷ Die *Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates* bedurfte daher nur noch der Unterzeichnung der jeweiligen Präsidenten des EP und des EU-Ministerrates und war sodann spätestens bis zum 18. Dezember 2013, in nationales Recht umzusetzen.⁹²⁸

Neben der vorgenannten Richtlinie wurden auch die – bis dato nur von Deutschland unterzeichneten und noch nicht ratifizierten – „Lanzarote“- und „Istanbul-Konventionen“ als Grundlage für den Gesetzentwurf der Regierungsfraktionen im BT vom 23. Septem-

⁹²³ EP-Plenarsitzungsdokument, A7-0294/2011, S. 5 ff.

⁹²⁴ ABl. EU 2013, Nr. CE131/270; EP-Änderungsanträge 001-001, A7-0294/2011, *passim*.

⁹²⁵ EU-Ministerratsdokument 17021/11 (ADD 1), S. 3.

⁹²⁶ EUR-Lex, Dokument 32011L0093. Verfahren 2010/0064/COD, 2011: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:32011L0093&qid=1588343053473>.

⁹²⁷ ABl. EU 2013, Nr. CE 131/270.

⁹²⁸ ABl. EU 2011, Nr. L 335/13 f.

ber 2014 zum *49. StrÄndG – Umsetzung der europäischen Vorgaben zum Sexualstrafrecht* (§ 5, § 6, § 78b, § 130, § 130a, § 131, § 174, § 176, § 176a, § 182, § 183, § 184, § 184a, § 184b, § 184c, § 184d, § 184e (neu), § 184e, § 184f, § 184g, § 194, § 201a, § 205 StGB) herangezogen.⁹²⁹ Im Zentrum stand als Regelungsinhalt der Schutz von Kindern und Jugendlichen gegen sexuellen Missbrauch und sexuelle Ausbeutung. Vor diesem Hintergrund wurde insbesondere die Ausweitung des Auslandstatenkatalogs hinsichtlich nicht einvernehmlicher sexueller Handlungen und sexuellen Handlungen mit und an Kindern sowie im Rahmen von Zwangsheirat, Genitalverstümmelung und Zwangssterilisation beschlossen.⁹³⁰ Zudem fanden diverse strafrechtliche Ausschärfungen in Bezug auf das zur Verfügung stellen, Zugänglichmachen und Abrufen von kinder- und jugendpornographischen Online-Darbietungen mittels Informations- und Kommunikationstechnologie statt.⁹³¹ In der ersten Beratung des BT vom 25. September 2014 wurde der von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD eingebrachte Gesetzentwurf federführend dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie mitberatend dem Auswärtigen Ausschuss, dem Innenausschuss, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dem Ausschuss für Gesundheit, dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und dem Ausschuss Digitale Agenda überwiesen.⁹³²

Der Auswärtige Ausschuss stimmte dem Gesetzentwurf unverändert mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CDU und SPD und gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu.⁹³³ Mit demselben fraktionellen Abstimmungsergebnis übermittelten alle weiteren beteiligten Ausschüsse Änderungsanträge und empfahlen den Gesetzentwurf in den geänderten Fassungen anzunehmen, wobei der Gesetzentwurf im Ausschuss Digitale Agenda punktuell auch von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in geänderter Fassung abgelehnt wurde.⁹³⁴ In seinem Beschlussbericht empfahl der federführende Ausschuss, den Gesetzentwurf in geänderter Version mit den Stimmen der Regierungsfraktionen und der Fraktion BÜNDNIS

⁹²⁹ BT-Drs. 18/2601, S. 1ff.

⁹³⁰ Ebd., *passim*.

⁹³¹ Ebd., *passim*.

⁹³² BT-Plenarsitzungsprotokoll 18/54, S. 4932.

⁹³³ BT-Drs. 18/3202, S. 21.

⁹³⁴ Ebd., S. 21.

90/DIE GRÜNEN – trotz weiterbestehender partieller Ablehnung einzelner Gesetzesvorhaben – gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE anzunehmen.⁹³⁵ Auf Grundlage dieser Beschlussempfehlung und Ausschussfassung erfolgte am 14. November 2014 in der zweiten Beratung des BT die Aussprache zum Gesetzentwurf, der in nachfolgender Schlussabstimmung durch die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE und bei Enthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Ganzen angenommen wurde.⁹³⁶ Bereits Anfang 2014 brachte das Bundesland Bayern in Form einer Bundesratsinitiative gemäß § 36 Abs. 2 GOBR einen Gesetzesantrag für einen verbesserten Schutz von Kindern bei Nacktaufnahmen ein.⁹³⁷ Zur weiteren Beratung wurde dieser am 11. April 2014 federführend dem Rechtsausschuss sowie mitberatend dem Ausschuss für Frauen und Jugend und dem Ausschuss für Innere Angelegenheiten des BR zugeleitet.⁹³⁸ Im Rahmen der Beratung des BR zur Umsetzung der europäischen Vorgaben zum Sexualstrafrecht Ende 2014 konnte die Initiative Bayerns punktuell in das Gesetzesvorhaben der Regierungsfraktionen eingespeist werden.⁹³⁹ Der Gesetzentwurf wurde sodann als Ganzes auch vom BR – ohne Anrufung des Vermittlungsausschusses gemäß Art. 77 Abs. 2 GG – gebilligt.⁹⁴⁰ Durch das 49. StrÄndG vom 27. Januar 2015 sind die Vorgaben der *Richtlinie 2011/93/EU vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie* in deutsches materielles Strafrecht umgesetzt worden und in Kraft getreten.⁹⁴¹

Mit Rückblick auf den vorherigen *Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie* wurde der materiell-strafrechtliche Änderungsbedarf im Zuge der verbindlichen Richtlinienumsetzung indes als überschaubar und wenig weitreichend bewertet.⁹⁴² Am 25. Juli 2019 gab die Kommission jedoch bekannt, dass Deutschland mit sechs weiteren europäischen Ländern aufgefordert wurde, die Vorschriften der *Richtlinie 2011/93/EU*

⁹³⁵ Ebd., S. 2.

⁹³⁶ BT-Plenarprotokoll 18/67, S. 6337, 6351.

⁹³⁷ BR-Drs. 127/14, S. 1f.

⁹³⁸ BR-Plenarprotokoll 921, S. 92.

⁹³⁹ BR-Plenarprotokoll 929, S. 414.

⁹⁴⁰ Ebd., S. 415.

⁹⁴¹ BGBl. I v. 26.01.2015, S. 15.

⁹⁴² Vgl. Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 369.

vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie ordnungsgemäß in nationales Recht umsetzen.⁹⁴³ Durch das umfangreiche Vorhaben einer einheitlichen Kriminalisierung von repressiven Verfolgungs- und Sanktionierungsverfahren sowie umfassenden Opferschutz- und Präventionsmaßnahmen innerhalb der EU, kam es in nahezu allen Mitgliedstaaten zu Verzögerungen bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht.⁹⁴⁴ Mit einem Aufforderungsschreiben leitete die Kommission daher auch gegen Deutschland gemäß Art. 258 AEUV ein Vertragsverletzungsverfahren ein, in welchem sie darauf hinwies, dass die Richtlinie vollständig in nationales Recht zu überführen sei und Deutschland zwei Monate Zeit habe, diesbezüglich gegenüber der Kommission Stellung zu nehmen.⁹⁴⁵ Sollte die Kommission diese Äußerung als nicht zufriedenstellend genug erachten und der Auffassung sein, Deutschland verstöße gegen seine Verpflichtung aus den Verträgen, kann die Kommission mittels einer mit Gründen versehenen Stellungnahme Deutschland dazu auffordern, innerhalb einer von der Kommission bestimmten Frist, die Richtlinie ordnungsgemäß umzusetzen (Art. 258 AEUV).

Vollständigkeitshalber sei darauf hingewiesen, dass im Anschluss an die Umsetzung der europäischen Vorgaben zum Sexualstrafrecht am 27. Januar 2015 im BT und in Bezugnahme auf die Vorgaben der „Lanzarote-Konvention“, am 13. Februar 2015 im BR und am 15. April 2015 im BT, ein Gesetzentwurf der BReg zur *Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz)* vorgebracht wurde.⁹⁴⁶ Dieses Gesetzesvorhaben war wiederum auf die Umsetzung der *Richtlinie 2012/29/EU vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI* zurückzuführen.⁹⁴⁷ Insbesondere sollten europäische Mindeststandards bezüglich opferrechtlicher Verfahrensrechte eingeführt und die Informationsrechte von Opfern sowie die Unterrich-

⁹⁴³ Kommission, Pressemitteilung: *Vertragsverletzungsverfahren im Juli: wichtigste Beschlüsse, 2019:* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de_inf_19_4251.

⁹⁴⁴ Ebd.

⁹⁴⁵ Ebd.

⁹⁴⁶ BR-Drs. 56/15, S. 1; BT-Drs. 18/4621, S. 1.

⁹⁴⁷ Ebd.

tungspflichten der Ermittlungsbehörden und Strafverfolgungsbehörden ausgeweitet werden.⁹⁴⁸ Das 3. *Opferrechtsreformgesetz* trat am 31. Dezember 2015 in Kraft und setzte die Vorgaben der zuvor genannten Richtlinie in nationales Strafprozessrecht um.⁹⁴⁹

Gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG war die Zustimmung des BT Voraussetzung für die Ratifikation der „Lanzarote-Konvention“.⁹⁵⁰ Der unter Federführung des BMJV angefertigte Gesetzentwurf der BReg zum *Übereinkommen des Europarats vom 25. Oktober 2007 zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch* wurde zunächst nach Art. 76 Abs. 2 GG dem BR zugeleitet und von diesem am 7. November 2014 gebilligt.⁹⁵¹ Der Gesetzentwurf wurde nachfolgend in erster Beratung im BT am 13. November 2014 federführend dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie mitberatend dem Innenausschuss, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dem Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe und dem Ausschuss für Tourismus überwiesen.⁹⁵² In der Beschlussempfehlung und im Bericht des federführenden Ausschusses wurde niedergelegt, dass alle fünf beteiligten Ausschüsse mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfahlen, den Gesetzentwurf der BReg unverändert anzunehmen und sich lediglich die Fraktion DIE LINKE ausnahmslos im Abstimmungsverfahren enthielt.⁹⁵³ Selbiges Abstimmungsverhältnis erfolgte im Annahmeverfahren des Gesetzentwurfs im Rahmen der zweiten Beratung und Schlussabstimmung im BT.⁹⁵⁴ Nachdem somit auch im zweiten Durchgang im BR keine weiteren Einwendungen zu erwarten waren, konnte das Gesetz zur „Lanzarote-Konvention“ am 28. Januar 2015 in Kraft treten, um im Rahmen einer verbesserten und spezialisierten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Ermittlungs-, Strafverfolgungs- und Sanktionierungsmaßnahmen bei der Bekämpfung von sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch von Kindern zu optimieren.⁹⁵⁵

⁹⁴⁸ BR-Drs. 56/15, S. 2; BT-Drs. 18/4621, S. 2.

⁹⁴⁹ BGBl. I v. 30.12.2015, S. 2530.

⁹⁵⁰ BR-Drs. 438/14, S. 1.

⁹⁵¹ BT-Drs. 18/3122, S. 3.

⁹⁵² BT-Plenarprotokoll 18/66, S. 6206.

⁹⁵³ BT-Drs. 18/3437, S. 3.

⁹⁵⁴ BT-Plenarprotokoll 18/73, S. 7021.

⁹⁵⁵ BGBl. II v. 27.01.2015, S. 26 ff.

2b) Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung

Am 1. Juli 2015 brachte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Gesetzentwurf für ein *StrÄndG zur Verbesserung des Schutzes vor sexueller Misshandlung und Vergewaltigung* in den BT ein.⁹⁵⁶ Inhaltlich stand insbesondere die Schließung von Schutzlücken in Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 36 der „Istanbul-Konvention“ (Sexuelle Gewalt, einschließlich Vergewaltigung) im Vordergrund. Zudem sollten einschlägige Nötigungsregelungen zusammengefasst werden und die Strafbarkeit von der Gewaltanwendung des Täters bzw. dem objektiven Vorliegen einer schutzlosen Lage auf das Ausnutzen der Wehr- oder Arglosigkeit des Opfers bzw. auf die bewusste Missachtung des zum Ausdruck gebrachten entgegenstehenden Willens umgestellt werden.⁹⁵⁷ In der ersten Beratung im BT am 1. Oktober 2015 wurde der Gesetzentwurf sodann federführend dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie mitberatend dem Innenausschuss und dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend überwiesen.⁹⁵⁸ Am 25. Februar 2016 zog die Fraktion DIE LINKE nach und brachte einen Gesetzentwurf für ein *StrÄndG zur Änderung des Sexualstrafrechts* in den BT ein.⁹⁵⁹ Ebenfalls aufgegriffen als neuer Grundtatbestand wurde die Strafbarkeit bei nichteinvernehmlichen sexuellen Handlungen. Darüber hinaus sollte die sexuelle Selbstbestimmung durch eine punktuelle Neugestaltung des Strafrechts gestärkt werden und die legal definierte Vergewaltigung als Regelbeispiel eines besonders schweren Falls bei sexuellen Handlungen gegen den Willen des Opfers eingeführt werden. Zudem sollte eine Anpassung bei den bisherigen Qualifikationstatbeständen sowie eine Neusortierung der Missbrauchstatbestände unter Einbeziehung von sogenannten Überraschungsfällen und der Widerstandsunfähigkeit erfolgen.⁹⁶⁰ Die Gesetzesinitiative der Fraktion DIE LINKE wurde in gleicher Weise – wie auch der vorgenannte Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – an die Ausschüsse des BT überwiesen.⁹⁶¹

Gemäß Art. 76 Abs. 2 S. 4 GG leitete auch die BReg dem BR am 1. April 2016 einen durch das BMJV angefertigten Gesetzentwurf für ein StrÄndG zur *Verbesserung des*

⁹⁵⁶ BT-Drs. 18/5384, *passim*.

⁹⁵⁷ *Ebd.*, S. 1 f.

⁹⁵⁸ BT-Plenarprotokoll 18/127, S. 12370.

⁹⁵⁹ BT-Drs. 18/7719, *passim*.

⁹⁶⁰ *Ebd.*, S. 1 f.

⁹⁶¹ BT-Plenarprotokoll 18/167, S. 16387.

Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung (§ 5, § 66, § 78b, § 140, § 177, § 178, § 179, § 184i (neu), § 184j (neu), § 218a, § 240 StGB) zu.⁹⁶² Im Rahmen einer noch weitreichenderen Ausgestaltung des Gesetzesvorhabens sollte im Vergleich zu den Oppositionsentwürfen eine grundlegende Neuausrichtung des Rechts der sexuellen Selbstbestimmung erfolgen. Dies beinhaltete die Strafbarkeit sexueller Handlungen gegen den erkennbaren entgegenstehenden Willen des Opfers, unabhängig von der Motivlage oder der Verteidigungshaltung und der Aufnahme der Nichteinverständnislösung "Nein-heißt-Nein". Außerdem wurden unter anderem alle Tathandlungen des sexuellen Übergriffs zusammengefasst, Einzelregelungen zur Bildung und Äußerung des entgegenstehenden Willens formuliert, der Begriff der Vergewaltigung durch den Wegfall des Nötigungserfordernisses ausgeweitet, neue Straftatbestände der sexuellen Belästigung und der Straftaten aus einer Gruppe eingeführt oder das Ausweisungsrechts für Ausländer/innen bei Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung angepasst.⁹⁶³

Zu erwähnen sei an diesem Punkt, dass einschlägige Menschenrechtsorganisationen sowie Frauenvereine, -bewegungen und -verbände mittels Kampagnen und legislativen Stellungnahmen oder Modifikationsvorschlägen ihre jeweilige Position bereits öffentlichkeitswirksam kundgaben, noch bevor die drei oben genannten Gesetzentwürfe entstanden.⁹⁶⁴ Nach der besonders eilbedürftigen Zuleitung des Gesetzentwurfs der BReg an den BR wurde dieser auch dem BT am 25. April 2016 übersandt.⁹⁶⁵ In der ersten Lesung des BT wurde der Gesetzentwurf sodann federführend dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie mitberatend dem Innenausschuss, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dem Ausschuss für Gesundheit und dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe überwiesen.⁹⁶⁶ In seinen Ausschussempfehlungen begrüßte der BR prinzipiell die Neufassung des Sexualstrafrechts, verwies aber in diesem Zusammenhang in den Berichten des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz und des Ausschusses für Frauen und Jugend auf weiterbestehende Strafbarkeitslücken, wäh-

⁹⁶² BR-Drs. 162/16, S. 3.

⁹⁶³ BR-Drs. 162/16, S. 3 ff.; BT 18/9097, S. 2 ff.

⁹⁶⁴ Kölbel, in: Goeckenjan et al., *Kriminalwissenschaften aus unabhängiger Perspektive*, 2019, S. 67, 69.

⁹⁶⁵ BT-Drs. 18/8210, S. 3.

⁹⁶⁶ BT-Plenarprotokoll 18/167, S. 16386f.

rend der Ausschuss für Innere Angelegenheiten keine Einwendungen gegen den Gesetzentwurf der BReg erhob.⁹⁶⁷ Insgesamt regten die Ausschüsse im BR neun grundlegende Änderungsvorschläge an.⁹⁶⁸ Im ersten Beratungsdurchgang des BR waren auf Grundlage der vorgelegten Ausschussdokumente sieben der neun aufgerufenen Ziffern mehrheitsfähig, woraufhin eine Änderungsanregung im Rahmen des Abstimmungsverfahrens automatisch entfiel.⁹⁶⁹ Neben der Stellungnahme des BR unterrichtete die BReg den BT auch über deren Gegenäußerung, in welcher sie bekundete, dass sie für die vom BR vorgeschlagene Nichteinverständnislösung offen sei und sämtliche vom BR geäußerten Anregungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren sorgfältig prüfe und gegebenenfalls entsprechende Änderungsvorschläge vorgelegt werden.⁹⁷⁰ Auch aufgrund des gesellschaftlichen Drucks und der öffentlichen Debatte im Hinblick auf eine Sexualstrafrechtsreform stand seither die Nichteinverständnislösung „Nein-heißt-Nein“ im Mittelpunkt der politischen Debatte.⁹⁷¹

Erwartungsgemäß wurden die jeweiligen Gesetzentwürfe von den Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in allen beteiligten Ausschüssen mit den Stimmen der Regierungsfraktionen gegen die Stimmen der Oppositionsfraktionen abgelehnt.⁹⁷² Gleichzeitig empfahl der federführende Ausschuss in seinem Beschlussbericht mit den Stimmen der Fraktion CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs der BReg in geänderter Fassung.⁹⁷³ Dieselben fraktionellen Abstimmungsergebnisse ergaben sich für die jeweils miteinander aufgerufenen Gesetzentwürfe in der zweiten Beratung des BT, sodass letztendlich der Gesetzentwurf der BReg in geänderter Fassung in der Schlussabstimmung angenommen wurde.⁹⁷⁴ Die Änderungen basierten maßgeblich auf einem *Eckpunktepapier zur Reform des Sexualstrafrechts – mit dem Grundsatz „Nein heißt Nein“*, welches von den regierungstragenden Fraktionen am 1. Juni 2016 eingebracht wurde und Sexualekontakte „gegen den Willen oder unter Umständen, in denen

⁹⁶⁷ BR-Drs. 162/I/16, S. 1, 15.

⁹⁶⁸ Ebd., *passim*.

⁹⁶⁹ Vgl. BR-Plenarprotokoll 945, S. 198; BR-Drs. 162/16 (B), *passim*.

⁹⁷⁰ BT-Drs. 18/8626, S. 1, 9.

⁹⁷¹ Kölbel, in: Goeckenjan et al., *Kriminalwissenschaften aus unabhängiger Perspektive*, 2019, S. 67 ff.

⁹⁷² BT-Drs. 18/9097, S. 18.

⁹⁷³ Ebd., S. 3, 17f.

⁹⁷⁴ BT-Plenarprotokoll 18/183, S. 18025.

fehlende Zustimmung offensichtlich ist“ in den Vordergrund stellte.⁹⁷⁵ Nach Unterrichtung des BR durch den BT über den Gesetzbeschluss für ein StrÄndG zur Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung, billigte der BR am 23. September 2016 das verabschiedete Gesetz, ohne Anrufung des Vermittlungsausschusses gemäß Art. 77 Abs. 2 GG.⁹⁷⁶ Das *50. StrÄndG zur Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung* trat nachfolgend am 10. November 2016 in Kraft.⁹⁷⁷ Ziel des 50. StrÄndG war es, einen völkerrechtlichen Vertrag zu erfüllen und Strafbarkeitslücken – hinsichtlich eines Verhaltens, welches in einer modernen Gesellschaft längst als moralisch verwerflich und strafwürdig erachtet wurde – in einem der sensibelsten Strafrechtsbereiche zu schließen. Vollständigkeitshalber sei an dieser Stelle jedoch noch darauf hingewiesen, dass aufgrund des zeitlichen Kontextes die Entstehung des 50. StrÄndG durch sogenannte „Signal Crimes“⁹⁷⁸ aus soziologisch-kriminologischer Sichtweise indes auch für migrationspolitische- und ausländerrechtliche Fragestellungen im Rahmen einer sogenannten „Moral Panic“⁹⁷⁹ instrumentalisiert wurde.⁹⁸⁰

Ebenso wie die „Lanzarote-Konvention“ bedurfte auch der Gesetzentwurf zur „Istanbul-Konvention“ gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG der Zustimmung des BT.⁹⁸¹ Ziel war es, die europäische Kooperation auf supranationaler Ebene noch weiter in den Bereichen Prävention, Opferschutz und Strafverfolgung auszubauen, indem einheitliche Schutzstandards für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt festgelegt wurden.⁹⁸² Federführend durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend angefertigt, wurde der Gesetzentwurf am 31. März 2017 durch die BReg dem BR im Eilverfahren gemäß Art. 76 Abs. 2 S. 4 GG zugleitet.⁹⁸³ Dem Gesetzentwurf wurde am 12. Mai 2017 mehrheitlich im BR zugestimmt.⁹⁸⁴ In der ersten Lesung des BT wurde

⁹⁷⁵ BT, *Eckpunktepapier zur Reform des Sexualstrafrechts – mit dem Grundsatz „Nein heißt Nein“*, 2016: <https://www.bundestag.de/resource/blob/425890/.../tischvorlage-data.pdf>.

⁹⁷⁶ BR-Drs. 436/16, S. 1; BR-Plenarprotokoll 948, S. 343.

⁹⁷⁷ BGBl. I v. 9.11.2016, S. 2463.

⁹⁷⁸ Vgl. Innes/Fielding, *Sociol. Res. Online* 2002, 56 (56ff.).

⁹⁷⁹ Vgl. Cohen, *Crime, Media, Cult.* 2011, 237 (237ff.).

⁹⁸⁰ Vgl. Kölbel, in: Goeckenjan et al., *Kriminalwissenschaften aus unabhängiger Perspektive*, 2019, S. 71; Kölbel, NK 2019, 249 (252f.).

⁹⁸¹ BR-Drs. 260/17, S. 1.

⁹⁸² BT-Drs. 18/12610, S. 1.

⁹⁸³ BR-Drs. 260/17, S. 3.

⁹⁸⁴ BR-Plenarprotokoll 957, S. 219.

der Gesetzentwurf zur „Istanbul-Konvention“ federführend an den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie mitberatend an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz und den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe überwiesen.⁹⁸⁵ Ebenfalls wurde allen beteiligten Ausschüssen am 18. Februar 2016 ein Antrag der Fraktion DIE LINKE überwiesen, in welchem die BReg aufgefordert wurde, ein eigenes Gesetz mit Rechtsanspruch auf sofortigen Schutz und umfassende Hilfe für von Gewalt betroffene Frauen und deren Kinder vorzulegen und eine bundeseinheitliche Finanzierung sicherzustellen.⁹⁸⁶ Der BR erhob gegen den Gesetzentwurf der BReg gemäß Art. 76 Abs. 2 GG keine Einwendungen.⁹⁸⁷ In seinem Beschlussbericht legte der federführende Ausschuss den wesentlichen Inhalt der Gesetzesvorlage dar und verwies dabei bereits auf partielle Erfüllungen der Verpflichtungen aus der „Istanbul-Konvention“ durch das 49. *StrÄndG zur Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht* und das 50. *StrÄndG zur Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung*.⁹⁸⁸ Zudem beinhaltete die Beschlussempfehlung die einstimmige Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung in allen Ausschüssen, während der Antrag der Fraktion DIE LINKE mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS/90 DIE GRÜNEN abgelehnt wurde.⁹⁸⁹ Mit demselben fraktionellen Mehrheitsverhältnis konnte der Gesetzentwurf der BReg zur Umsetzung der „Istanbul-Konvention“ sodann in zweiter Beratung beschlossen werden.⁹⁹⁰ Nachdem der BR über den Gesetzbeschluss des BT unterrichtet wurde, billigte auch dieser das verabschiedete Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 5 und 6 GG, welches am 1. Februar 2018 in Kraft trat.⁹⁹¹

⁹⁸⁵ *BT-Plenarprotokoll 18/231*, S. 23347.

⁹⁸⁶ *BT-Drs. 18/7540, passim*.

⁹⁸⁷ *BR-Drs. 260/17 (B)*, S. 1.

⁹⁸⁸ *BT-Drs. 18/12610*, S. 6.

⁹⁸⁹ *Ebd.*, S. 7.

⁹⁹⁰ *BT-Plenarprotokoll 18/237*, S. 24130f.

⁹⁹¹ *BR-Drs. 475/17, S. 1; BR-Drs. 475/17 (B), S. 1; BGBl. II v. 16.04.2018, S. 142*.

3) Strafrechtlicher Schutz der EU-Finanzen

3a) Bekämpfung von Cyberkriminalität und Korruption

Am 30. September 2010 übermittelte die GD Migration und Inneres der Kommission den Vorschlag für eine Richtlinie über Angriffe auf Informationssysteme und zur Aufhebung des *Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über Angriffe auf Informationssysteme* an das EP, den EU-Ministerrat, den Europäischen Datenschutzbeauftragten sowie für eine fakultative Konsultation an den EWSA und den AdR.⁹⁹² Im Vordergrund standen als Regelungsinhalt aktuelle technische Neuentwicklungen auf dem Gebiet der Internetkriminalität und damit verbundene Gefahren für Angriffe auf Informationssysteme.⁹⁹³ Cyberabwehrstrategien wurden unter anderem bereits im *Stockholmer Programm* oder im dazugehörigen Aktionsplan der Kommission hervorgehoben und als neu aufkommende supranationale Deliktsfelder identifiziert.⁹⁹⁴ Im Rahmen des informationstechnologischen Fortschritts entwickelte sich Cyberkriminalität zu einem der prädestiniertesten Kriminalitätsbereiche mit grenzüberschreitendem Ausmaß.⁹⁹⁵ Zum einen erleichterten uneinheitliche europäische Strafverfolgungsmaßnahmen Cyberangriffe auf bestimmte Informationssysteme, während zum anderen im Bereich der Cyberkriminalität ohnehin ein hohes Dunkelfeld festzustellen ist, da eine Viktimisierung oftmals von den Betroffenen gar nicht bemerkt wird oder es für Täter/innen ein Einfaches ist, ihre Anonymität zu wahren und entsprechende Schadprogramme ausreichend verschlüsselt agieren zu lassen.⁹⁹⁶ Vor dem Hintergrund, dass der Umfang und die Schwere von Cyberattacken kontinuierlich zunahmen, wurde die Anzahl an bereits harmonisierten Straftatbeständen als nicht mehr ausreichend erachtet, um für hinreichend Netzsicherheit und Sicherheit für Internetnutzer/innen auf europäischer Ebene sorgen zu können.⁹⁹⁷ Nach gründlicher Prüfung, ob die mit dem Vorschlag verfolgten Ziele mit anderen Politikbereichen und Zielen der EU – vor allem hinsichtlich einschlägiger Grundrechte und Da-

⁹⁹² EUR-Lex, Dokument 32013L0040. Verfahren 2010/0273/COD, 2010: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:32013L0040>.

⁹⁹³ KOM (2010) 517 endgültig, S. 2.

⁹⁹⁴ Vgl. ABl. EU 2010, Nr. C 115/22; KOM (2010) 171, S. 6.

⁹⁹⁵ Vgl. SEK (2010) 1123 final, S. 2.

⁹⁹⁶ KOM (2010) 517 endgültig, S. 3f.

⁹⁹⁷ KOM (2010) 517 endgültig, S. 4; vgl. SEC (2010) 1122 final, S. 7, 11 ff.

tenschutz sowie wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Folgen – im Einklang stehen, erfolgten Expertenanhörungen und Folgeabschätzungen zum Richtlinienvorhaben.⁹⁹⁸ An der Anhörung waren mitunter mitgliedstaatliche Vertreter/innen des öffentlichen und des privaten Sektors, fachkundige Richter/innen und Staatsanwälte/innen sowie Vertreter/innen aus europäischen bzw. internationalen Organisationen und Agenturen beteiligt.⁹⁹⁹ Im Nachgang zu einer Vielzahl an Sitzungen herrschte zwischen Regierungsvertreter/innen und dem privaten Sektor und Sachverständigen dahingehend Einigkeit, dass erheblicher Handlungsbedarf bei der gemeinschaftlichen Bekämpfung von Cyberkriminalität besteht.¹⁰⁰⁰ Ziel war es, neue Formen von Cyberkriminalität (bspw. sog. Botnetze¹⁰⁰¹) auf europäischer Ebene strafrechtlich zu harmonisieren und einheitliche Rahmenbedingungen für die Strafverfolgung zu schaffen.¹⁰⁰² Erreicht werden sollte dies mittels einer neuen Richtlinie, die den zuvor geltenden Rahmenbeschluss aufhob und durch die Einführung spezifischer strafrechtlicher Vorschriften vor allem auf eine verbesserte Identifikation und Bekämpfung von Großangriffen auf Informations- und Computersysteme abzielte.¹⁰⁰³ Da durch Überführung eines Rahmenbeschlusses in eine Richtlinie die darin enthaltenden Bestimmungen weiterhin Gültigkeit haben, sollten diese durch das Richtlinienvorhaben im materiell-strafrechtlichen Sinn um folgende Aspekte ergänzt werden:¹⁰⁰⁴

- „Das Herstellen, Verkaufen, Beschaffen zwecks Gebrauchs, Einführen, Verbreiten oder anderweitige Verfügbarmachen von Vorrichtungen/Instrumenten, die zur Begehung der betreffenden Straftaten genutzt werden, werden unter Strafe gestellt
- Einführung von Bestimmungen über erschwerende Umstände: Als erschwerender Umstand gilt:
 - der Einsatz von Botnetzen oder ähnlichen Instrumenten (Cyber-Großangriff) bei der Begehung von Straftaten, die im geltenden Rahmenbeschluss aufgeführt sind;

⁹⁹⁸ KOM (2010) 517 endgültig, S. 5; SEC (2010) 1122 final, S. 18 f., 27 ff.

⁹⁹⁹ KOM (2010) 517 endgültig, S. 5.

¹⁰⁰⁰ Vgl. SEC (2010) 1122 final, S. 6, 16; SEK (2010) 1123 final, S. 3.

¹⁰⁰¹ Vgl. SEK (2010) 1123 final, S. 2.

¹⁰⁰² KOM (2010) 517 endgültig, S. 5.

¹⁰⁰³ Ebd., S. 6.

¹⁰⁰⁴ Ebd., S. 7 f.

- die Verschleierung der wahren Identität des Täters bei Cyberangriffen, wenn dadurch der rechtmäßige Identitätseigentümer geschädigt wird. Die betreffenden Bestimmungen müssen dem Gesetzlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsprinzip in Bezug auf Straftaten und Sanktionen entsprechen und mit den geltenden Datenschutzvorschriften im Einklang stehen
- Einführung des Straftatbestands „rechtswidriges Afangen von Daten“
- Einführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der europäischen Strafjustiz durch Ausbau des vorhandenen 24/7-Netzwerks
- Einführung einer Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, ein geeignetes System für die Aufzeichnung, Erstellung und Bereitstellung statistischer Angaben zu den im geltenden Rahmenbeschluss aufgeführten Straftatbeständen bereitzustellen, um dem Bedarf an einer statistischen Erfassung der Cyberkriminalität zu entsprechen.“

Als Rechtsgrundlage diente vorrangig Art. 83 Abs. 1 AEUV. Da Internetkriminalität und Cyberattacken theoretisch aus jedem beliebigen Land durchgeführt werden und die allgemeine Öffentlichkeit, Regierungsbehörden, europäische oder internationale Organisationen sowie Unternehmen in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen treffen können, standen die materiell-strafrechtlichen Annäherungen mit Blick auf die präventiven und repressiven Maßnahmen weder im Gegensatz zum Subsidiaritäts- noch zum Verhältnismäßigkeitsprinzip.¹⁰⁰⁵ Als Argument wurde angeführt, dass die im Richtlinienvorschlag enthaltenden Ziele besser durch Unionsrecht, anstatt durch einzelstaatliche Maßnahmen, erreicht werden können.¹⁰⁰⁶ Auf Grundlage des Art. 67 AEUV sollten konkret Cyberattacken auf Informationssysteme verstärkt bekämpft werden. Ziel war es, im Rahmen eines erforderlichen Mindestmaßes durch Annäherung und Präzisierung der Strafgesetzgebung einheitliche Straftatbestände zu schaffen, die Wirkung von Präventivmaßnahmen zu erhöhen und den supranationalen Daten- und Informationsaustausch bei der Strafverfolgung zu verbessern.¹⁰⁰⁷ Binnen fünf Jahren sollte die erste Bewertung des Richtlinienvorhabens durch die Kommission erfolgen, die regelmäßig auf potenzielle Entwicklungen auf dem Gebiet der Cyberkriminalität eingeht und diese den Zielen der Richtlinie anpasst.¹⁰⁰⁸

¹⁰⁰⁵ KOM (2010) 517 endgültig, S. 8 f.; SEK (2010) 1123 final, S. 3.

¹⁰⁰⁶ SEK (2010) 1123 final, S. 3.

¹⁰⁰⁷ KOM (2010) 517 endgültig, S. 9; SEC (2010) 1122 final, S. 16, 18; SEK (2010) 1123 final, S. 3 f.

¹⁰⁰⁸ SEK (2010) 1123 final, S. 7.

Für den EWSA wurde am 15. Februar 2011 die Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Stellungnahme beauftragt, in welcher er das Richtlinienvorhaben zur Bekämpfung von Angriffen auf Informationssysteme ausdrücklich begrüßte und auf die zunehmende Bedrohung durch Cyberkriminalität sowohl für Privatbürger/innen als auch für die Wirtschaft hinwies.¹⁰⁰⁹ Insbesondere die Anpassung von Straftatbeständen und Sanktionen wurde im Hinblick auf eine angemessene Geräte- und Internetsicherheit im Richtlinienvorhaben hervorgehoben, indem beispielsweise, ein je nach Schwere des Vergehens, gestaffeltes schärferes Strafmaß auch eine ausreichend abschreckende Wirkung entfalten kann.¹⁰¹⁰ Vor dem Hintergrund, dass das Internet mittlerweile als grundlegende Informations- und Kommunikationsplattform für eine global vernetzte und digitale Gesellschaft und Wirtschaft dient, gilt es laut EWSA, derartige Informationssysteme und kritische Infrastrukturen durch grenzüberschreitende Maßnahmen und umfassende europäische Rechtsrahmen vor Angriffen zu schützen.¹⁰¹¹

Im EP wurde das Richtlinienvorhaben federführend dem Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres sowie mitberatend dem Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten und dem Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie zugeleitet.¹⁰¹² Der Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie ersuchte den federführenden Ausschuss am 11. November 2011 mit 49 Stimmen bei einer Enthaltung, 28 Änderungsanträge in die Beschlussempfehlung zu den Richtlinienvorschlägen der Kommission zu übernehmen.¹⁰¹³ Der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten hob ebenso die Notwendigkeit hervor, auf europäischer Ebene einheitliche Netz- und Sicherheitsstandards zu etablieren. Zusammen mit dem Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung wurde für eine effektive Cyberkriminalitätsbekämpfung insbesondere Handlungsbedarf im Rahmen einer verstärkten supranationalen Koordinierung und Zusammenarbeit aufgezeigt.¹⁰¹⁴ Mit 38 Stimmen bei acht Enthaltungen wurden demgemäß am 28. November 2011 weitere 21

¹⁰⁰⁹ *ABl. EU 2011, Nr. C 218/130.*

¹⁰¹⁰ *Ebd., Nr. C 218/131f.*

¹⁰¹¹ *Ebd., Nr. C 218/132 ff.*

¹⁰¹² *EP-Plenarsitzungsdokument A7-0224/2013, S. 3.*

¹⁰¹³ *Ebd., S. 52 ff.*

¹⁰¹⁴ *Ebd., S. 39.*

Änderungsanträge gegenüber dem federführenden Ausschuss angeregt.¹⁰¹⁵ Auf Grundlage der Stellungnahmen aus den mitberatenden Ausschüssen legte der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres am 18. Juni 2013 seine Berichtsempfehlung für das EP vor.¹⁰¹⁶ In Kenntnis des Richtlinienvorschlags der Kommission und der Stellungnahme des EWSA legte das EP gemäß Art. 294 Abs. 2 bis 4 AEUV, Art. 83 Abs. 1 AEUV und Art. 55 GOEP, in Anlehnung an die Berichtsempfehlung des federführenden Ausschusses, seine legislative Entschließung in erster Lesung mit 129 Änderungsanträgen fest und forderte die Kommission auf, das EP erneut zu befassen, falls die Kommission beabsichtige, ihren Vorschlag entscheidend zu ändern oder durch einen anderen Text zu ersetzen.¹⁰¹⁷

Die Erörterung des Richtliniensachverhalts wurde vom EU-Ministerrat für Justiz und Inneres bei seiner Tagung vom 8. und 9. November 2010 zur Kenntnis genommen.¹⁰¹⁸ Die zuständigen Minister/innen begrüßten das Vorhaben der Kommission, Cyberkriminalität effektiver bekämpfen zu wollen und beauftragten die vorbereitenden Dienststellen des EU-Ministerrates, zügig in die Beratungen des Richtliniendossiers einzusteigen.¹⁰¹⁹ Ende 2010 wurde der CATS als Vorbereitungsgremium für die EU-Ministerratsarbeitsgruppe „Materielles Strafrecht“ im Rahmen seiner drei Sitzungen mit der strategischen Ausrichtung für die anstehenden Beratungen betraut.¹⁰²⁰ Bei einer Tagung am 24. und 25. Februar 2011 wurden die jeweiligen Justiz- und Innenminister/innen über den Beratungssachstand in Kenntnis gesetzt. Zum einen appellierte der EU-Ministerratsvorsitz an alle Mitgliedstaaten, die das *Übereinkommen*¹⁰²¹ über Computerkriminalität des Europarats noch nicht ratifiziert hatten, dies endlich zu tun und zum anderen sollten die Beratungen in den jeweiligen Vorbereitungsgremien des EU-Ministerrates fortgesetzt werden mit dem Ziel, einheitliche Straftatbestände im Zusammenhang mit Angriffen auf Informationssysteme

¹⁰¹⁵ *Ebd.*, S. 39 ff.

¹⁰¹⁶ *Ebd.*, *passim*.

¹⁰¹⁷ *Ebd.*, S. 2, 5 ff.

¹⁰¹⁸ EU-Ministerratsdokument 16077/10, S. 5.

¹⁰¹⁹ EU-Ministerrat, Mitteilung an die Presse. 3043. Tagung des Rates Justiz und Inneres, 2010, S. 13: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/pres_10_291/PRES_10_291_DE.pdf

¹⁰²⁰ EU-Ministerratsdokument 10751/11, S. 2.

¹⁰²¹ Vgl. Europarat, *Übereinkommen über Computerkriminalität*, 2001: <https://rm.coe.int/CoERMPublic-CommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008157a>.

zu determinieren und das Strafmaß für betreffende Cyberstraftaten zu vereinheitlichen.¹⁰²² Ende März 2011 nahm der CATS zu noch offenen Fragen Stellung, die sich beispielsweise auf den Geltungsbereich der Bestimmungen von „leichten Fällen“ von Cyberangriffen, die Tatbestandmerkmale des rechtswidrigen Zugangs zu Informationssystemen oder das Strafmaß bezogen.¹⁰²³ In fünf Sitzungsterminen im ersten Quartal des Jahres 2011 erfolgten diesbezüglich die Beratungen der EU-Ministerratsarbeitsgruppe „Materielles Strafrecht“.¹⁰²⁴ Zudem wurde der Richtlinienvorschlag auf Referentenebene im Fachbereich für Justiz und Inneres geprüft.¹⁰²⁵ Anfang April 2011 wurden die Kompromissanregungen dem AStV zugleitet, sodass im Rahmen einer EU-Ministerratssitzung für Justiz und Inneres eine Orientierungsaussprache zum damals gegenwärtigen Sachstand abgehalten werden konnte.¹⁰²⁶ Obwohl einige Delegationen den Kommissionsvorschlag in Bezug auf das Strafmaß für Grundtatbestände, welcher ein Höchstmaß von mindestens zwei Jahren vorsah, auf ein Jahr absenken wollten, unterstützte die Mehrheit das ursprüngliche Vorhaben, da auch die Vorbereitungsgremien des EU-Ministerrates dieses als angemessen erachteten.¹⁰²⁷ Zudem stimmte die Mehrzahl der Delegationen dem Vorschlag des EU-Ministerratsvorsitzes im Hinblick auf die Strafbarkeit von Vorfällen zu, die als Tatwerkzeuge (bspw. Schadsoftware) für Angriffe auf Informationsysteme verwendet werden (Artikel 7 des Richtlinienentwurfs), wohingegen die Vorhaben zu den erschwerenden Umständen (Artikel 9 des Richtlinienentwurfs) einer erneuten Nachjustierung auf technischer Ebene bedurften.¹⁰²⁸ Denn nach Auffassung des EU-Ministerrates für Justiz und Inneres sollte bei erschwerenden Umständen durch zwei Schwellenwerte – je nach Schwere der Straftat ein Höchstmaß von mindestens drei bzw. fünf Jahren – ein höheres Maß an Flexibilität bei der Strafzumessung ermöglicht werden. Die Höchststrafe war demgemäß begründet, wenn eine Cyberattacke schwere Schäden

¹⁰²² EU-Ministerratsdokument 7718/11, S. 7; EU-Ministerrat, Mitteilung an die Presse. 3071. Tagung des Rates Justiz und Inneres, 2011, S. 10; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/pres_11_38/PRES_11_38_DE.pdf.

¹⁰²³ EU-Ministerratsdokument 10751/11, S. 2.

¹⁰²⁴ Ebd.

¹⁰²⁵ EU-Ministerratsdokument 8795/11, S. 2.

¹⁰²⁶ EU-Ministerratsdokument 8795/11, S. 2; EU-Ministerratsdokument 8881/11, S. 6.

¹⁰²⁷ EU-Ministerratsdokument 8881/11, S. 6.

¹⁰²⁸ Ebd.

hervorrief oder ein Angriff auf ein Informationssystem der kritischen Infrastruktur ausgerichtet war.¹⁰²⁹ In diesem Zusammenhang wurde vom CATS zuvor ein weiterer erschwerender Umstand betreffend der Verschleierung der wahren Identität des rechtmäßigen Identitätseigentümers bei Angriffen auf Informationssysteme („Identitätsdiebstahl“) angeregt, der ebenfalls aufgenommen werden sollte, ohne ein spezifisches Strafmaß vorzugeben.¹⁰³⁰ Ohne von der ursprünglichen kommissarischen Zielsetzung maßgeblich abzuweichen, erfuhr insbesondere der Vorschlag zu den erschwerenden Umständen grundlegende Modifikationen, um einen weitreichenden Konsens zwischen den Delegationen zu erreichen.¹⁰³¹ So regten beispielsweise manche die Streichung des „Identitätsdiebstahls“ als erschwerenden Umstand an, da dies als eigenes Rechtsinstrument erfasst werden sollte oder lehnten die inhaltliche Ausgestaltung hinsichtlich der Tatwerkzeuge bzw. Strafbarkeiten bezüglich der Verwendung bestimmter Vorrichtungen zur Ausübung folgeschwerer Cyberangriffe ab.¹⁰³² Wohlgleich konnten am 12. April 2011 bereits die Artikel 1 bis 6 und die Artikel 11 bis 19 des Richtlinienvorhabens vorläufig im EU-Ministerrat konsentiert werden, der sich dennoch vorbehält, im weiteren Beratungsverlauf sämtliche Bestimmungen erneut auf den Prüfstand stellen zu können.¹⁰³³ Um eine „allgemeine Ausrichtung“ zwischen den Mitgliedstaaten erreichen und mit dem EP in Verhandlung treten zu können, wurde erneut über die Strafbarkeit von Angriffen durch die missbräuchliche Verwendung von personenbezogenen Daten im Rahmen des „Identitätsdiebstahls“ beraten.¹⁰³⁴ Ferner regte der EU-Ministerrat für Justiz und Inneres an, dass sich das Richtlinienvorhaben lediglich auf schwere Fälle von Cyberattacken beziehen solle und sich die Erfassung von „leichten Fällen“ über den Geltungsbereich des mitgliedstaatlichen Rechts vollziehen könne.¹⁰³⁵ Am 30. Mai 2011 erfolgte in einem interinstitutionellen Dossier des EU-Ministerratsvorsitzes an den AStV und die Delegationen des EU-

¹⁰²⁹ EU-Ministerrat, *Mitteilung an die Presse*. 3081. Tagung des Rates Justiz und Inneres, 2011, S. 16: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/pres_11_93/PRES_11_93_DE.pdf.

¹⁰³⁰ Vgl. EU-Ministerratsdokument 8795/11, S. 5; EU-Ministerratsdokument 10751/11, S. 2.

¹⁰³¹ EU-Ministerratsdokument 8795/11, S. 4.

¹⁰³² Ebd., S. 5 f.

¹⁰³³ EU-Ministerratsdokument 8795/11, S. 7; EU-Ministerratsdokument 10751/11, S. 2.

¹⁰³⁴ EU-Ministerrat, *Mitteilung an die Presse*. 3081. Tagung des Rates Justiz und Inneres, 2011, S. 15: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/pres_11_93/PRES_11_93_DE.pdf.

¹⁰³⁵ Ebd., S. 16.

Ministerrates die „allgemeine Ausrichtung“ im Hinblick auf den Vorschlag für eine *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Angriffe auf Informationssysteme und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates*.¹⁰³⁶

Grundsätzlich bestand zwischen Kommission und EU-Ministerrat Einigkeit, dass für eine effektivere Bekämpfung von Cyberkriminalität effizientere strafrechtliche Maßnahmen auf europäischer Ebene notwendig seien; dennoch legte, neben einigen weiteren Mitgliedstaaten, unter anderem auch Deutschland einen allgemeinen Prüfungsvorbehalt hinsichtlich der durch die Richtlinie aufzutretenden Umsetzungsmaßnahmen ein.¹⁰³⁷ In der „allgemeinen Ausrichtung“ wurde dann vom EU-Ministerratsvorsitz zunächst auf die bis dato getroffenen Kompromisslösungen in Bezug auf die vorgesehenen Bestimmungen zu Strafbarkeiten (Artikel 3 bis 7 des Richtlinienentwurfs), Sanktionen (Artikel 9 des Richtlinienentwurfs), gerichtlichen Zuständigkeiten (Artikel 13 des Richtlinienentwurfs) sowie den Informationsausaustausch über Straftaten (Artikel 14 des Richtlinienentwurfs) hingewiesen.¹⁰³⁸ Für eine finale Kompromisseinigung wurde angeregt, insbesondere die Vorschriften zu Tatwerkzeugen für die Durchführung von Cyberattacken (Artikel 7 des Richtlinienentwurfs), den erschwerenden Umständen bei groß angelegten Angriffen (Artikel 9 des Richtlinienentwurfs) und zu den Bedingungen für die Ausübung der gerichtlichen Zuständigkeit (Artikel 13 des Richtlinienentwurfs) einer erneuten Prüfung zu unterziehen.¹⁰³⁹ Der AStV wurde ersucht, die neu eingebrachten Aspekte als integrale Elemente des Kompromissvorschlages zu prüfen, um diesen im Nachgang im Rahmen der „allgemeinen Ausrichtung“ dem EU-Ministerrat vorzulegen und gemäß Art. 294 AEUV als Grundlage für die Verhandlungen mit dem EP heranziehen zu können.¹⁰⁴⁰ Nach Zustimmung des AStV am 1. Juni 2011 konnte der EU-Ministerrat für Justiz und Inneres letztlich im Rahmen seiner Sitzung am 9. und 10. Juni 2011 seine „allgemeine Ausrichtung“ zu dem erarbeiteten Kompromisstext festlegen.¹⁰⁴¹ Sämtliche Erörterungen zum Richtlinienvorhaben erfolgten im EU-Ministerrat für Justiz und Inneres durchweg als „B-

¹⁰³⁶ Vgl. EU-Ministerratsdokument 10751/11, *passim*.

¹⁰³⁷ Vgl. EU-Ministerratsdokument 10751/11, S. 1 f.; EU-Ministerratsdokument 8795/11, S. 14.

¹⁰³⁸ Vgl. EU-Ministerratsdokument 10751/11, S. 3 f.

¹⁰³⁹ *Ebd.*, S. 4 ff.

¹⁰⁴⁰ *Ebd.*, S. 6.

¹⁰⁴¹ EU-Ministerratsdokument 11454/11, S. 7.

Punkt“ klassifizierter Tagesordnungspunkt; ausschließlich in der noch ausstehenden Beratung über die Annahme des Gesetzgebungsaktes im EU-Ministerrat für Auswärtige Angelegenheiten konnte das Vorhaben aufgrund des vorangegangenen Konsultationsverfahrens als „A-Punkt“ auf der Tagesordnung abgehandelt werden.¹⁰⁴²

Auf Grundlage des oben genannten parlamentarischen Beratungsverlaufs legte das EP am 4. Juli 2013 seinen Standpunkt im Hinblick auf den Vorschlag für eine *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 über Angriffe auf Informationssysteme und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates* fest, der aufgrund des zuvor erzielten Kompromisses zwischen EP und EU-Ministerrat bereits dem endgültigen Rechtsakt entsprach.¹⁰⁴³ Denn der EU-Ministerrat billigte die vom EP in erster Lesung vorgebrachten Änderungen und stimmte der Richtlinie in abgeänderter Fassung bei Enthaltung der deutschen Delegation gemäß Art. 294 Abs. 4 AEUV zu.¹⁰⁴⁴ Ebenfalls billigte die Kommission am 4. Juli 2013 in der ersten Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in ihrem Standpunkt alle Änderungsanträge.¹⁰⁴⁵ Nach der Unterzeichnung durch die jeweiligen Präsidenten des EP und des EU-Ministerrates am 12. August 2013 trat die *Richtlinie 2013/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 über Angriffe auf Informationssysteme und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates* am 3. September 2013 in Kraft, wodurch die Mitgliedstaaten zur Umsetzung bis zum 4. September 2015 verpflichtet wurden.¹⁰⁴⁶ Am 23. Januar 2015 wurde dem BR gemäß Art. 76 Abs. 2 GG, ein federführend durch das BMJV, erarbeiteter Gesetzentwurf zur Bekämpfung der Korruption übersandt.¹⁰⁴⁷ Der Gesetzentwurf zielte inhaltlich auf die Bekämpfung grenzüberschreitender Korruption ab, indem entsprechende supranational-entwickelte Rechtsinstrumente in deutsches Strafrecht umgesetzt werden sollten.¹⁰⁴⁸ Neben der *Richtlinie 2013/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 über Angriffe auf Informationssysteme und zur*

¹⁰⁴² EU-Ministerratsdokument 12435/13, S. 2; EUR-Lex, Dokument 32013L0040. Verfahren 2010/0273/COD, 2010: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:32013L0040>.

¹⁰⁴³ ABl. EU 2016, Nr. C 75/332.

¹⁰⁴⁴ EU-Ministerratsdokument 12644/13 (ADD 1), S. 5.

¹⁰⁴⁵ EUR-Lex, Dokument 32013L0040. Verfahren 2010/0273/COD, 2010: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:32013L0040>.

¹⁰⁴⁶ ABl. EU 2013, L 218/14.

¹⁰⁴⁷ BR-Drs. 25/15, S. 1; BT-Drs. 18/4350, S. 1.

¹⁰⁴⁸ BR-Drs. 25/15, S. 3.

Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates und der Richtlinie 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt, bestand unter anderem auch Umsetzungsbedarf hinsichtlich des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor, des Strafrechtsübereinkommens des Europarats vom 27. Januar 1999 über Korruption samt Zusatzprotokoll vom 15. Mai 2003 zum Strafrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption sowie des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. Oktober 2013.¹⁰⁴⁹

Durch die Umsetzung von Rechtsinstrumenten durch internationale Übereinkommen und europäische Rechtsakte erfolgten allgemein im Rahmen des Gesetzesvorhabens zur Bekämpfung der Korruption Anpassungen und Erweiterungen im deutschen Recht (§ 5, § 11, § 78b, § 202c, § 261, § 263, § 264, § 267, § 298, § 299, § 301, § 302, § 329, § 331, § 332, § 333, § 334, § 335a (neu), § 336, § 338 StGB). Diese umfassten unter anderem den Auslands- und Vortatenkatalog bezüglich Geldwäsche, die Bestechung ausländischer Amtsträger/innen bzw. Amtsträger/innen internationaler Organisationen oder Korruption im Geschäftsverkehr.¹⁰⁵⁰ Darüber hinaus wurden Bestechungsvorschriften aus dem Nebenstrafrecht in das Kernstrafrecht überführt und die Differenzierung zwischen Bestechlichkeit und Bestechung im Rahmen der Nichtigkeitserklärung des BVerfG zur Bestimmung der Vermögensstrafe aus § 43a StGB aufgehoben.¹⁰⁵¹

Im Hinblick auf die *Richtlinie 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt* erfolgte ausschließlich eine rechtsförmliche Modifikation zur Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete (§ 329 Abs. 4 Nr. 1 und 2 StGB), wohingegen die *Richtlinie 2013/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 über Angriffe auf Informationssysteme und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates* konkret eine Anhebung des Strafrahmens auf eine Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren beim Vorbereiten des Ausspähens und Abfangens von Daten gemäß § 202c StGB zur Folge hatte. Zuvor beinhaltete die Strafandrohung eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder eine Geldstrafe.¹⁰⁵²

Die Korruptionsbekämpfung fällt zwar vornehmlich in den nationalstaatlichen Aufgabenbereich, jedoch erforderte beispielsweise das Schengen-Abkommen zunehmend globale

¹⁰⁴⁹ BR-Drs. 25/15, S. 1; BT-Drs. 18/4350, S. 1.

¹⁰⁵⁰ Vgl. BR-Drs. 25/15, S. 3 ff.; BT-Drs. 18/4350, S. 3 ff.

¹⁰⁵¹ Vgl. BR-Drs. 25/15, S. 3 ff.; BT-Drs. 18/4350, S. 3 ff.; BVerfGE 105, 135 (passim).

¹⁰⁵² BR-Drs. 25/15, S. 1, 18; BT-Drs. 18/4350, S. 1, 13, 19.

zwischenstaatliche Interdependenzen. Ein liberaler Weltmarkt mit wachsenden internationalen Organisationen und Unternehmen braucht darüber hinaus ein effektives grenzüberschreitendes Vorgehen gegen Korruptionstaten, um das Vertrauen in internationale und einzelstaatliche Institutionen sicherzustellen und einen fairen und freien transnationalen Wettbewerb zu gewährleisten.¹⁰⁵³ Bereits zum damaligen Zeitpunkt hatte Deutschland diesbezüglich beträchtliche Vorarbeit geleistet und eine Vielzahl an internationalen Rechtsinstrumenten zur Bekämpfung grenzüberschreitender Korruption umgesetzt oder dies vorbehaltlich eines entsprechenden parlamentarischen Tätigwerdens zumindest antizipiert.¹⁰⁵⁴ Demgemäß bestand hinsichtlich der *Richtlinie 2013/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 über Angriffe auf Informationssysteme und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates* nur marginal Umsetzungsbedarf, da ein Großteil der Richtlinievorschriften bereits durch mannigfaltige nationale strafrechtliche Bestimmungen erfüllt werden konnte.¹⁰⁵⁵

Mit der Beratung des Gesetzentwurfs wurden im BR der Rechtsausschuss, der Finanzausschuss und der Ausschuss für Innere Angelegenheiten betraut.¹⁰⁵⁶ In der Sitzung vom 6. März 2015 nahm der BR gemäß Art. 76 Abs. 2 GG auf Empfehlung des Finanzausschusses lediglich zu redaktionellen Änderungen im Hinblick auf wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen (§ 298 Abs. 1 StGB) sowie zu internationalen Übereinkommen und Regelungen des *Rahmenbeschlusses 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor* bezüglich Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB) Stellung.¹⁰⁵⁷ In der ersten Beratung im BT wurde der Gesetzentwurf zur Bekämpfung der Korruption federführend an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz und mitberatend an den Innenausschuss überwiesen.¹⁰⁵⁸ Die Beratungen und Empfehlungen der betroffenen Ausschüsse bezogen sich dabei ebenfalls ausschließlich auf den Umsetzungsbedarf im Hinblick auf internati-

¹⁰⁵³ BR-Drs. 25/15, S. 8; BT-Drs. 18/4350, S. 11.

¹⁰⁵⁴ Vgl. BR-Drs. 25/15, S. 8 f.; BT-Drs. 18/4350, S. 11 f.

¹⁰⁵⁵ Vgl. BR-Drs. 25/15, S. 12 f.; BT-Drs. 18/4350, S. 14 f.

¹⁰⁵⁶ BR-Drs. 25/15, S. 1.

¹⁰⁵⁷ BT-Drs. 18/4350, S. 30; BR-Drs. 25/15, S. 1 f.; BR-Drs. 25/15 (B), S. 1 f.; BR-Plenarprotokoll 931, S. 73.

¹⁰⁵⁸ BT-Plenarprotokoll 18/97, S. 9288 f.

onale Übereinkommen und beinhalteten vorrangig Normen zur Geldwäsche: Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte (§ 261 Abs. 1 S. 2 StGB, § 261 Abs. 9 S. 3 StGB) und Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB).¹⁰⁵⁹ Im Zusammenhang mit der Behandlung zur Strafbarkeit der Geldwäsche – beispielsweise hinsichtlich der Strafverfolgung bei Vortatbegehung – und Selbstgeldwäsche, wurde zudem auf Empfehlungen und Evaluierungsberichte der FATF zurückgegriffen.¹⁰⁶⁰ Auf Grundlage der Beratungsergebnisse zu oben genannten Normen empfahl der Innenausschuss, mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Annahme des Gesetzentwurfs.¹⁰⁶¹ Im federführenden Ausschuss wurde sodann durch die Regierungsfraktionen der CDU/CSU und SPD ein entsprechender Änderungsantrag zum Gesetzentwurf eingebracht, dem auch die Fraktion DIE LINKE im Hinblick auf die Beschlussempfehlung zustimmte.¹⁰⁶² Gleichzeitig wurde ein weiterer Änderungsantrag seitens der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.¹⁰⁶³ Schlussendlich wurde der Gesetzentwurf in abgeänderter Fassung mit den Stimmen der Regierungsfraktionen gegen die Stimmen der beiden Oppositionsfaktionen – die das Gesetzesvorhaben als nicht weitreichend genug bewerteten – angenommen.¹⁰⁶⁴ Nach der Aussprache im Rahmen der zweiten Beratung im BT wurde der Ausschussfassung zum Gesetzentwurf mit den Stimmen der Regierungskoalition und gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zugestimmt, sodass in der nachfolgenden Schlussabstimmung das *Gesetz zur Bekämpfung der Korruption* mit demselben Abstimmungsverhältnis verabschiedet wurde.¹⁰⁶⁵ Nach Unterichtung des BR am 16. Oktober 2015 über den Gesetzbeschluss des BT, folgte auch der BR den Empfehlungen und Vorschlägen und erhob keine Einwendungen gemäß Art. 76

¹⁰⁵⁹ BT-Drs. 18/6389, S. 12 ff.

¹⁰⁶⁰ Ebd., S. 12.

¹⁰⁶¹ Ebd., S. 6.

¹⁰⁶² Ebd., S. 7.

¹⁰⁶³ Ebd., S. 7.

¹⁰⁶⁴ Ebd., S. 1, 10 f.

¹⁰⁶⁵ BT-Plenarprotokoll 18/130, S. 12703.

Abs. 2 GG.¹⁰⁶⁶ Infolgedessen trat das *Gesetz zur Bekämpfung der Korruption* am 26. November 2015 in Kraft.¹⁰⁶⁷

3b) Strafrechtliche Vermögensabschöpfung

Für die Kommission übermittelte federführend die GD Migration und Inneres und als mitverantwortliche Dienststelle die GD Justiz am 12. März 2012 einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der EU an das EP, den EU-Ministerrat, den Europäischen Datenschutzbeauftragten sowie für eine fakultative Konsultation an den EWSA und den AdR.¹⁰⁶⁸

Ziel des Richtlinievorschlags war es, organisierter grenzüberschreitender Kriminalität – vorrangig in den äußerst profitorientierten Bereichen des Drogen-, Menschen- oder Waffenhandels –, einschließlich Geldwäsche, Betrug und Korruption, entgegenzuwirken, indem illegal erzielte Gewinne auf supranationaler Ebene besser abgeschöpft und in den legalen Wirtschafts- und Finanzkreislauf zurückgeführt werden können.¹⁰⁶⁹ Ebenfalls im *Stockholmer Programm* niedergeschrieben, sollte kriminelles Vermögen effektiver und koordinierter eingezogen werden können, um schwerkriminellen Aktivitäten die Grundlage zu entziehen.¹⁰⁷⁰ Nachdem die in einer Mitteilung der Kommission 2008 erarbeiteten prioritären Handlungsmaßnahmen, mit denen die organisierte Kriminalität wirtschaftlich an Lukrativität einbüßen sollte, aus transnationaler Perspektive nur unzureichend geeignet waren, schlug die Kommission eine „Richtlinie zur Festlegung von Mindestvorschriften der Mitgliedstaaten über die Sicherstellung und Einziehung von kriminellem Vermögen im Wege der direkten Einziehung, der Einziehung des Wertersatzes, der erweiterten Einziehung, der Einziehung ohne vorherige Verurteilung (in begrenzten Fällen) und der Dritteinziehung“ vor.¹⁰⁷¹

Zu diesem Vorhaben fanden mehrere Anhörungen und Treffen mit Sachverständigen aus

¹⁰⁶⁶ BT-Drs. 468/15 (neu), S. 1; BR-Plenarprotokoll 938, S. 414; BR-Drs. 468/15 (B), S. 1.

¹⁰⁶⁷ BGBl. I v. 25.11.2015, S. 2025.

¹⁰⁶⁸ EUR-Lex, Dokument 32014L0042. Verfahren 2012/0036/COD, 2012: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:32014L0042&qid=1592645488758>.

¹⁰⁶⁹ Vgl. COM (2012) 85 final, S. 2, 5f.

¹⁰⁷⁰ COM (2012) 85 final, S. 3.

¹⁰⁷¹ Ebd., S. 4.

Vermögensabschöpfungsstellen und der Zivilgesellschaft statt.¹⁰⁷² Die vorgeschlagenen Richtlinienbestimmungen entsprachen größtenteils auch den Empfehlungen entsprechender Fachkreise – wie etwa der FATF – während Strafverteidiger/innen anmahnten, dass durch überzogene Einziehungsbefugnisse bestimmte Grundrechte unangemessen eingeschränkt würden.¹⁰⁷³

Im EU-Ministerrat für Justiz und Inneres stand das Thema einer Effektuierung der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung bereits im Juni 2010 auf der Tagesordnung und enthielt eine Vielzahl an Prüfaufträgen an die Kommission und an alle europäischen Mitgliedstaaten.¹⁰⁷⁴ Demgemäß bestand mit dem Richtlinienvorschlag der Kommission überwiegend Einverständnis; einzig gegenüber dem Vorhaben zur Vermögenseinziehung ohne vorheriger Verurteilung legten manche Mitgliedstaaten einen Vorbehalt ein.¹⁰⁷⁵ Folgeabschätzungen zum Richtlinienvorhaben erfolgten insbesondere im Rahmen einer wissenschaftlichen Aufarbeitung zu Strafverfolgungsverfahren im Hinblick auf einheitliche supranationale Vermögensabschöpfungsmaßnahmen.¹⁰⁷⁶ Als Rechtsgrundlage wurden Art. 82 Abs. 2 AEUV und Art. 83 Abs. 1 AEUV herangezogen, sodass als Anwendungsbereich für eine verbesserte Vermögensabschöpfung insbesondere die Kriminalitätsbereiche aus Art. 83 Abs. 1 UA 1 AEUV in Betracht kamen.¹⁰⁷⁷ Die Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie die Achtung von Grundrechten wurde damit begründet, dass neben grenzüberschreitenden kriminellen Aktivitäten vor allem auch die daraus illegal erzielten Erträge zunehmend transnational zirkulieren und einer supranationalen Einziehungsstrategie bedurften.¹⁰⁷⁸ In ausführlichen Arbeitsunterlagen teilte der damalige Generaldirektor der Kommission dem Generalsekretär des EU-Ministerrates die Folgenabschätzungen zum Richtlinienvorhaben mit.¹⁰⁷⁹ Im Wesentlichen sollte sowohl im präventiven als auch im repressiven Sinne, im Rahmen einer Maximalregelung mit gegenseitiger Anerkennung, eine europäische strafrechtliche Vermögensabschöpfung erleichtert werden, um illegal erwirtschaftete Einkünfte aus grenzüberschreitender schwerer Kriminalität zu dezimieren.¹⁰⁸⁰

¹⁰⁷² *Ebd.*, S. 6 f.

¹⁰⁷³ *Ebd.*, S. 7.

¹⁰⁷⁴ Vgl. EU-Ministerratsdokument 7769/3/10 (REV 3), *passim*.

¹⁰⁷⁵ COM (2012) 85 final, S. 7.

¹⁰⁷⁶ *Ebd.*, S. 7 f.

¹⁰⁷⁷ *Ebd.*, S. 9.

¹⁰⁷⁸ *Ebd.*, S. 9 f.

¹⁰⁷⁹ Vgl. EU-Ministerratsdokument 7641/12, *passim*; EU-Ministerratsdokument 7641/12 (ADD 1), *passim*; EU-Ministerratsdokument 7641/12 (ADD 2), *passim*.

¹⁰⁸⁰ EU-Ministerratsdokument 7641/12 (ADD 2), S. 2 ff.

Im EP war für das Richtlinienvorhaben über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten der EU der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres zuständig. In der Beschlussempfehlung vom 20. Mai 2013 erläuterte die Berichterstatteerin, dass das Vorhaben zur Mindestharmonisierung von Rechtsvorschriften im Rahmen der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung grundsätzlich unterstützt wird – gleichzeitig wurden allerdings mit 48 zu sieben Stimmen bei zwei Stimmenthaltungen insgesamt 59 Änderungsanträge hinsichtlich des kommissarischen Richtlinienentwurfs vorgelegt, die insbesondere auf erweiterte Einziehungsbestimmungen abzielten und beispielsweise auch eine verstärkte Einbeziehung, ohne vorherige Verurteilung, vorsahen.¹⁰⁸¹ Am 26. und 27. April 2012 wurde der Richtlinienvorschlag – nach Vorstellung durch die Kommission – bei einer Tagung des EU-Ministerrates für Justiz und Inneres als „B-Punkt“ auf der Tagesordnung, öffentlich beraten und für die weitere Ausarbeitung den Vorbereitungsgremien des EU-Ministerrates überlassen.¹⁰⁸²

Die EU-Ministerratsarbeitsgruppe „Materielles Strafrecht“ und der CATS waren dafür zuständig, das Richtlinienvorhaben gründlich zu prüfen.¹⁰⁸³ Am 23. Juli 2012 erfolgte bei einer informellen Tagung des EU-Ministerrates für Justiz und Inneres eine Aussprache über die Einziehung ohne vorherige Verurteilung und am 26. Oktober 2012 fand eine Orientierungsaussprache über den Anwendungsbereich erweiterter Einziehungsmöglichkeiten statt.¹⁰⁸⁴ Am 3. Dezember 2012 legte der Vorsitz des EU-Ministerrates, ein aus den Beratungen der vorbereitenden Dienststellen hervorgegangenes, umfassendes Kompromisspaket vor. Im Hinblick auf eine „allgemeine Ausrichtung“ wurde der EU-Ministerrat ersucht, den zwischen den verschiedenen Delegationen angestrebten Gesamtkompromiss zu prüfen, welcher unter anderem Bestimmungen zum Anwendungsbereich (Artikel 2 des Richtlinienentwurfs), zu den erweiterten Einziehungsmöglichkeiten (Artikel 4 des Richtlinienentwurfs), zur Einziehung ohne vorherige Verurteilung in bestimmten Fällen (Artikel 5 des Richtlinienentwurfs), zur Sicherstellung (Artikel 7 des Richtlinienentwurfs), zu

¹⁰⁸¹ EP-Plenarsitzungsdokument A7-0178/2013, S. 6 ff.

¹⁰⁸² EU-Ministerratsdokument 9274/12, S. 6.

¹⁰⁸³ EU-Ministerratsdokument 17117/12, S. 1.

¹⁰⁸⁴ Ebd., S. 2.

den Garantien (Artikel 8 des Richtlinienentwurfs), zu Statistiken (Artikel 11 des Richtlinienentwurfs) und zur Umsetzungsfrist (Artikel 12 des Richtlinienentwurfs) enthält.¹⁰⁸⁵ Nach Billigung des Kompromisspakets sollte der Weg für Beratungen mit dem EP gemäß Art. 294 AEUV geebnet werden.¹⁰⁸⁶ Auf dieser Grundlage konnte sich drei Tage später der EU-Ministerrat für Justiz und Inneres auf eine „allgemeine Ausrichtung“ einigen.¹⁰⁸⁷

In seiner Stellungnahme vom 11. Juli 2012 befürwortete der EWSA grundsätzlich das Vorhaben der Kommission hinsichtlich der Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der EU, wenngleich er ebenso die Anregungen vonseiten des EP und des EU-Ministerrates aufgriff.¹⁰⁸⁸ Gestützt auf Art. 5 Abs. 3 AEUV und Art. 67 AEUV waren aus Sicht des EWSA Harmonisierungsbestrebungen im Bereich der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung unausweichlich, um den komplexen Strukturen und gewinnbringenden Raffinessen transnational agierender organisierter Kriminalität entgegentreten zu können.¹⁰⁸⁹ Als Begründung für eine notwendige Stärkung des europäischen Rechtsrahmens und einer verbesserten Harmonisierung zur Bekämpfung krimineller Organisationen und deren kriminogenen Profitstreben, wurden unter anderem die immanen Folgewirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft herangezogen.¹⁰⁹⁰

Dennoch wurde in Bezug auf die Vorgehensweise zur Umsetzung der Harmonisierungsmaßnahme darauf hingewiesen, dass mitgliedstaatliche materiell-strafrechtliche Usancen und Empfindlichkeiten in ausreichendem Maße berücksichtigt werden sollen.¹⁰⁹¹ Insgesamt erfolgten somit acht Änderungsanregungen vonseiten des EWSA, die Artikel 1 bis 5 sowie die Artikel 7 bis 9 des Richtlinienentwurfs betreffend.¹⁰⁹²

Auch der AdR bezog sich in seiner Stellungnahme vom 10. Oktober 2012 auf den beträchtlichen finanziellen Schaden, welcher der EU aufgrund von kriminellen Aktivitäten

¹⁰⁸⁵ *Ebd.*, S. 2 ff.

¹⁰⁸⁶ *Ebd.*, S. 4.

¹⁰⁸⁷ EU-Ministerratsdokument 17486/12, S. 7.

¹⁰⁸⁸ ABl. EU 2012, Nr. C 299/128.

¹⁰⁸⁹ *Ebd.*

¹⁰⁹⁰ *Ebd.*, Nr. C 299/129.

¹⁰⁹¹ *Ebd.*, Nr. C 299/128.

¹⁰⁹² *Ebd.*, Nr. C 299/130f.

einschließlich Betrug und Korruption entstehe.¹⁰⁹³ Als supranationale prioritäre Repressalie wurden die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten als effektives Instrument erachtet, um schwerer organisierter Kriminalität den Anreiz zu nehmen.¹⁰⁹⁴ In diesem Zusammenhang wurde auf unzureichende grenzübergreifende Betrugs- und Korruptionsbekämpfungsstrategien hingewiesen und zentrale europäische Straftatbestände im Bereich des Betrugs und der Veruntreuung öffentlicher Mittel begrüßt.¹⁰⁹⁵ Gleichzeitig wurde festgehalten, dass Harmonisierungsmaßnahmen nur im Rahmen einer unzulänglichen einzelstaatlichen Strafverfolgungspraxis gerechtfertigt seien. Grundsätzlich wird die Möglichkeit zur Einführung von Mindestvorschriften gemäß Art. 83 AEUV begrüßt, sodass auch die Sicherstellung und Einziehung von aus Straftaten stammenden Vermögenswerten wirksame Mechanismen darstellen und insbesondere äußerst lukrativen kriminellen Aktivitäten entgegentreten.¹⁰⁹⁶ Auf der einen Seite wurde dabei durch den AdR eine weite Auslegung des Begriffs „Erträge aus Straftaten“ befürwortet, während auf der anderen Seite auch Vorbehalte hinsichtlich der Einziehung ohne vorherige Verurteilung dargelegt wurden, da dies mit weitreichenden Auswirkungen auf die nationalen Strafrechtssysteme und deren Sanktionspraxis einherginge.¹⁰⁹⁷

Gestützt auf Art. 294 Abs. 2 und 3 AEUV, Art. 82 Abs. 2 AEUV und Art. 83 Abs. 1 AEUV, in Kenntnis des Verhandlungsstandes mit dem EU-Ministerrat gemäß Art. 294 Abs. 4 AEUV, in Kenntnis der Stellungnahmen durch den EWSA und den AdR sowie gemäß Art. 55 GOEP in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, legte das EP am 25. Februar 2014 seinen Standpunkt in erster Lesung fest und forderte die Kommission auf, das EP erneut zu befassen, falls sie beabsichtige, ihren Vorschlag entscheidend zu ändern oder durch einen anderen Text zu ersetzen.¹⁰⁹⁸ Der EU-Ministerrat nahm den Standpunkt des EP am 14. März 2014 in erster Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens an und auch die Kommission billigte

¹⁰⁹³ ABl. EU 2012, Nr. C 391/135.

¹⁰⁹⁴ Ebd.

¹⁰⁹⁵ Ebd., Nr. C 391/136.

¹⁰⁹⁶ Ebd., Nr. C 391/137.

¹⁰⁹⁷ Ebd., Nr. C 391/137.

¹⁰⁹⁸ ABl. EU 2017, Nr. C 285/287.

am 20. Mai 2014 alle Änderungsanträge des EP in erster Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens.¹⁰⁹⁹ Aufgrund der Einigung zwischen EP und EU-Ministerrat entspricht der Standpunkt des EP somit der endgültigen Richtlinienfassung.¹¹⁰⁰ Nach der Unterzeichnung durch die jeweiligen Präsidenten des EP und des EU-Ministerrates am 3. April 2014, trat die *Richtlinie 2014/42/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der EU* am 19. Mai 2014 in Kraft, wodurch die Mitgliedstaaten zur Umsetzung bis zum 4. Oktober 2015 verpflichtet wurden.¹¹⁰¹ Die Umsetzungsfrist wurde somit für einen Zeitraum von unter 24 Monaten angesetzt.

In Bezugnahme auf die *Richtlinie 2014/42/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der EU*, wurde durch das *Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung* (§ 2, § 11, § 41, § 43a, § 52, § 53, § 54, § 55, § 57, § 59, § 73, § 73a, § 73b, § 73c, § 73d, § 73e, § 74, § 74a, § 74b, § 74c, § 74d, § 74e, § 74f, § 75, § 76, § 76a, § 76b (neu), § 78, § 79, § 79a, § 89a, § 101a, § 109k, § 129b, § 150, § 152a, § 152b, § 181c, § 184b, § 184d, § 233b, § 244, § 244a, § 256, § 260, § 260a, § 261, § 263, § 263a, § 282, § 286, § 297, § 302, § 338 StGB) die Sicherstellung von rechtswidrigen Vermögensvorteilen vereinfacht und wirksamer ausgestaltet. Dies umfasste beispielsweise eine Begriffsänderung im Hinblick auf die "Einziehung von Taterträgen", eine Neuregelung der Opferentschädigung oder die Schließung von entsprechenden Regelungs- bzw. Abschöpfungslücken.¹¹⁰² Innerhalb der BReg wurde der Gesetzentwurf für das Reformwerk der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung federführend durch das BMJV angefertigt und am 12. August 2016 in den BR sowie am 5. September 2016 in den BT eingebbracht.¹¹⁰³

Im BR wurde der Gesetzentwurf federführend dem Rechtsausschuss und mitberatend dem Finanzausschuss für eine Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG zugewiesen.¹¹⁰⁴

¹⁰⁹⁹ EUR-Lex, Dokument 32014L0042. Verfahren 2012/0036/COD, 2012: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:32014L0042&qid=1592645488758>.

¹¹⁰⁰ ABl. EU 2017, Nr. C 285/287.

¹¹⁰¹ ABl. EU 2015, Nr. L 127/50.

¹¹⁰² BR-Drs. 418/16, S. 1 ff.; BT-Drs. 18/9525, S. 1 f.

¹¹⁰³ BR-Drs. 418/16, *passim*; BT-Drs. 18/9525, *passim*.

¹¹⁰⁴ BR-Drs. 418/1/16, S. 1.

In der Ausschussempfehlung wurden insgesamt 16 umfassende Änderungsanträge zu mehreren Gesetzestexten vorgelegt.¹¹⁰⁵ Als kriminalpolitisch wirksames Instrument und gemäß des Leitsatzes „Straftaten dürfen sich nicht lohnen“ stimmte der BR allen Ausschussempfehlungen mehrheitlich zu.¹¹⁰⁶ Im BT wurde der Gesetzentwurf federführend dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz und mitberatend dem Innenausschuss überwiesen.¹¹⁰⁷ Außerdem unterrichtete die BReg gemäß § 80 Abs. 3 GOBT die zuständigen Ausschüsse über die Stellungnahme des BR.¹¹⁰⁸ In ihrer Gegenäußerung stimmte die BReg drei Vorschlägen des BR zu und teilte mit, in drei Fällen die Anliegen des BR im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen.¹¹⁰⁹ Zudem wurde einem Vorschlag nur teilweise zugestimmt, während acht Anliegen abgelehnt wurden.¹¹¹⁰ Der Innenausschuss stimmte nach Abschluss der Beratungen mit den Stimmen der Regierungsfraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE für die Annahme des Gesetzentwurfs.¹¹¹¹ Mit dem Ziel, die strafrechtliche Vermögensabschöpfung grundlegend zu reformieren, beschloss der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, für die Beratung des Gesetzentwurfs eine öffentliche Anhörung mit sieben renommierten Expert/innen abzuhalten.¹¹¹² Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Sachverständigen brachten die Fraktionen CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE bei Enthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen umfassenden Änderungsantrag in den Ausschuss ein.¹¹¹³ Daraufhin wurde der Gesetzentwurf in geänderter Fassung am 22. März 2017 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Oppositionsfraktionen, die die Ausführungen des Gesetzentwurfs als nicht zielführend erachteten, angenommen.¹¹¹⁴ Mit demselben Abstimmungsverhältnis wurde die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses in der zweiten Beratung des BT angenommen, sodass in nach-

¹¹⁰⁵ *Ebd., passim.*

¹¹⁰⁶ *BR-Plenarprotokoll 948, S. 369; BR-Drs. 418/16 (B), passim.*

¹¹⁰⁷ *BT-Plenarprotokoll 18/193, S. 19226.*

¹¹⁰⁸ *BT-Drs. 18/10307, S. 2.*

¹¹⁰⁹ *BT-Drs. 18/10146, S. 11 ff.*

¹¹¹⁰ *Ebd.*

¹¹¹¹ *BT-Drs. 18/11640, S. 74.*

¹¹¹² *Ebd.*

¹¹¹³ *Ebd., S. 4 ff.*

¹¹¹⁴ *Ebd., S. 2, 75, 77.*

folgender Schlussabstimmung der gesamte Gesetzentwurf in geänderter Fassung verabschiedet wurde.¹¹¹⁵ Nachdem der BT den BR über den Gesetzbeschluss unterrichtete, wurde dieser auch vom BR am 31. März 2017 im zweiten Durchgang – ohne Anrufung des Vermittlungsausschusses gemäß Art. 77 Abs. 2 GG – angenommen.¹¹¹⁶ Schlussendlich trat das *Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung* am 1. Juli 2017 in Kraft.¹¹¹⁷

4) Zwischenfazit

Für eine abschließende Bewertung des Ausmaßes einer *Europäisierung* des nationalen Strafrechts können, im Hinblick auf die Fortentwicklung eines supranationalen Strafrechts im Rahmen einer objektiven Analyse amtlicher Dokumente, in dem Jahrzehnt zwischen 2009 und 2019 insbesondere zwei EU-Ministerratspräsidentschaften hervorgehoben werden. Im Jahr 2012 wurde der zypriotische EU-Ministerratsvorsitz mit einer Halbzeitüberprüfung des *Stockholmer Programms* betraut. Dabei wurde über längst harmonisierte materiell-strafrechtliche Deliktsbereiche Bilanz gezogen. Im Folgejahr berieten die europäischen Justiz- und Innenminister/innen – bereits bei einem informellen Treffen – über ein entsprechendes Nachfolgeprogramm. Indessen wurde sich aber darauf geeinigt, dass grundsätzlich die Rolle der EU-Ministerratsgremien bezüglich supranationaler kriminalpolitischer Aushandlungsverläufe gestärkt und vorerst die Implementierung bereits bestehender strafrechtlicher Vorschriften vorangetrieben werden solle.

Erst im Jahr 2019 setzte die rumänische EU-Ministerratspräsidentschaft das Thema materielles Strafrecht erneut auf die Tagesordnung und führte zusammen mit den europäischen Mitgliedstaaten eine Befragung durch, ob und inwieweit für bestimmte Kriminalitätsphänomene – in naher Zukunft – materiell-strafrechtliche Legislativakte notwendig seien und antizipiert werden sollen. Für die Ausarbeitung eines derartigen kriminalpolitischen Strategiepapiers waren vorrangig die EU-Ministerratsarbeitsgruppe „Materielles Strafrecht“, der CATS und der AStV II zuständig. Bei der Orientierungsaussprache hinsichtlich des final vorgelegten Arbeitspapiers wurde abermals betont, dass zukünftige Harmonisierungsbestrebungen bei schwerer und grenzüberschreitender Kriminalität ausschließlich auf der dogmatischen Grundlage des Art. 83 AEUV und unter Wahrung grundlegender kriminalpolitischer Leitprinzipien zu erfolgen haben. Zwar konnte sich die

¹¹¹⁵ BT-Plenarprotokoll 18/225, S. 22622 f.

¹¹¹⁶ BR-Drs. 237/17, S. 1; BR-Plenarprotokoll 956, S. 174; BR-Drs. 237/17 (B), S. 1.

¹¹¹⁷ BGBl. I v. 21.04.2017, S. 894.

Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten über neun weitere Deliktsbereiche einigen, für die ebenfalls strafrechtliche Mindestvorschriften in Erwägung gezogen wurden. Dennoch war die überwiegende Mehrheit der einzelstaatlichen Vertreter/innen der Auffassung, dass der Schwerpunkt vorerst weiterhin auf der wirksamen Umsetzung und Durchführung bereits geltender EU-Strafrechtsvorschriften liegen solle. Ein Interessenkonflikt zwischen Kommission und mitgliedstaatlichen Delegierten ergab sich mitunter bei der Frage, wie konkret bestimmte strafrechtspolitische Termini für ein supranationales Strafrechtsverständnis in einer harmonisierenden Weise einheitlich definiert werden sollten. Denn dieser Schritt wurde auf einzelstaatlicher Ebene als nicht erforderlich und als zu tiefgreifender Eingriff in die nationale Strafrechtsordnung erachtet.

In Bezug auf die Selektion der verschiedenen Kriminalitätsbereiche wurde deutlich, dass beim strafrechtlichen Schutz der Umwelt alle beteiligten Akteur/innen auf europäischer Ebene ein gemeinsames Ziel verfolgten, um der grenzüberschreitenden Problematik von Umweltkriminalität bestmöglich entgegenzutreten. Im Rahmen informeller Trilogverhandlungen konnte somit frühzeitig die legislative Ausgestaltung supranationaler Umweltstrafvorschriften vorangetrieben werden. Insbesondere die zuständigen Ausschüsse im EP modellierten den Richtlinienvorschlag dahingehend, dass die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses vom gesamten EP angenommen wurde und somit nachfolgend auf Ersuchen des Generalsekretariats ebenfalls der EU-Ministerrat dem Richtlinienvorhaben zustimmte. Obwohl zunächst die Umsetzungsfrist auf nationaler Ebene nicht eingehalten wurde und die Kommission mit einem Vertragsverletzungsverfahren drohte, herrschte in den beiden ständigen gesetzgebenden deutschen Verfassungsorganen grundsätzlich über die Notwendigkeit zur Implementierung europäischer Umweltstandards Einigkeit. Die überschaubare Anzahl vorgebrachter Änderungsanträge im Rahmen der nationalen Ausschussarbeit sowie die Tatsache, dass zwei Drittel der damaligen Oppositionsfaktionen im BT dem finalen Gesetzentwurf zum strafrechtlichen Schutz der Umwelt zustimmten, illustriert, mit welcher Eindringlichkeit strafrechtliche Mindeststandards für Umweltdelikte auf einzelstaatlicher Ebene verfolgt wurden.

Die Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht war anfangs mit der „Lanzarote-“ und „Istanbul-Konvention“ auf völkerrechtliche Verträge zurückzuführen. Im Vordergrund stand die Schließung von Strafrechtslücken und die Ausweitung der Straftatbestände, um schweren Formen des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeu-

tung von Kindern – unter anderem mittels Informations- und Kommunikationstechnologie – entgegenzuwirken.¹¹¹⁸ Während auf europäischer Ebene alle fakultativ beteiligten Akteur/innen den Richtlinienvorstoß der Kommission als längst überfällig bewerteten und durchaus begrüßten, kritisierten vor allem die obligatorisch zuständigen parlamentarischen Ausschüsse im EP, dass die strafrechtlichen Regelungsinhalte nicht weitreichend genug seien. Konträrer Auffassung waren die Delegierten hingegen im EU-Ministerrat. Zwar konnte nach einem ersten Appell des EU-Ministerratsvorsitzes ungefähr die Hälfte des Richtlinienentwurfs konsentiert werden, allerdings bedurfte es einiger weiterer Aufrufe an den AStV und den EU-Ministerrat, um die Vorbehalte der einzelstaatlichen Delegationen auszuräumen. Im Rahmen der interinstitutionellen Beratungen zwischen den europäischen Legislativorganen konnte somit nach Vorlage der Beschlussempfehlung durch den federführenden Ausschuss im EP – trotz einer Gegenstimme im EU-Ministerrat – dennoch ein Kompromiss in der ersten parlamentarischen Lesung erzielt werden. Da es bei der Umsetzung der Richtlinienvorschriften auf nationaler Ebene abermals zum Verzug kam, erfolgte eine Aufforderung der Kommission zur Überführung der strafrechtlichen Vorgaben in nationales Recht. Das Überschreiten der Frist war mitunter auf die vielzähligen und umfangreichen Regelungsinhalte zurückzuführen, sodass zweifelsohne auch auf national-parlamentarischer Ebene der Schutz von Kindern und Jugendlichen gegen sexuellen Missbrauch und sexuelle Ausbeutung nachdrücklich gestärkt werden sollte. Die damaligen Regierungsfraktionen setzen somit in ihrer Ausschusstätigkeit ihre Zielsetzung durch. Den Oppositionsfraktionen reichte der Gesetzentwurf indes nicht weit genug, woraufhin diese sich in der Schlussabstimmung unter anderem aus abstimmungstaktischen Gründen enthielten bzw. gegen das Vorhaben votierten.

Ähnlich verhielt es sich bei der Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung. Nachdem die beiden damaligen Oppositionsfraktionen die Regierungsfraktionen diesbezüglich mit einem Gesetzentwurf unter Druck setzten, mussten diese buchstäblich nachlegen und legislativ tätig werden. Im Mittelpunkt stand dabei die Nichteinverständnislösung "Nein-heißt-Nein". Nach ausführlicher Beratung in den Ausschüssen des BR und BT wurden die oppositionellen Gesetzentwürfe erwartungsgemäß von den Regie-

¹¹¹⁸ Vgl. Kölbel, NK 2019, 249 (252f.).

rungsfraktionen abgelehnt, wohingegen sich die Oppositionsfraktionen bei der Schlussabstimmung über den Gesetzentwurf der Regierungsfraktionen aus abstimmungstaktischen Gründen ihrer Stimme enthielten. Nichtsdestotrotz bestand zwischen den Politikakteur/innen dahingehend Konsens, dass nicht einvernehmliche sexuelle Handlungen umfangreicher zu kriminalisieren seien.¹¹¹⁹ Im Nachgang zur Gesetzentstehung bietet das reformierte Sexualstrafrecht für die Kriminologie im Rahmen der Evaluationsforschung einen idealen Ausgangspunkt, um den normativen Wirkungsgehalt anhand klassischer Variablen (bspw. Anzeigeverhalten, Verurteilungsrate, Sanktionshärte) zu überprüfen.¹¹²⁰

Beim strafrechtlichen Schutz der EU-Finanzen stand auf europäischer Ebene die Bekämpfung von Cyberkriminalität im Vordergrund. Sowohl die fakultativ als auch die obligatorisch am supranationalen Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteur/innen stimmten damit überein, dass Internetkriminalität und Angriffe auf Informations- und Kommunikationsplattformen – aufgrund des kontinuierlichen technologischen Fortschritts – ernst zunehmende Kriminalitätsbereiche mit grenzüberschreitendem Ausmaß darstellen. Die zuständigen Ausschüsse im EP modifizierten den kommissarischen Richtlinienentwurf erwartungsgemäß anhand einer Vielzahl von Änderungsanregungen. Nachdem im Rahmen der Vorbereitungsgremien sowie zwischen den verschiedenen mitgliedstaatlichen Delegationen umfangreich und kontrovers beraten wurde, erfolgten bezüglich des Richtlinienentwurfs, auch vonseiten des EU-Ministerrates, etliche legislative Abänderungen und Ergänzungen. Obwohl einige Delegationen zunächst Prüfungsvorbehalte hinsichtlich der kommissarischen Bestimmungen einlegten, konnte eine „allgemeine Ausrichtung“ zu dem erarbeiteten Kompromisstext konsentiert werden. Durch die, der ersten parlamentarischen Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens vorgelagerten, Konsensfindung der drei europäischen Legislativorgane, konnte das Richtlinienvorhaben verabschiedet werden und gab Anlass dazu, auf nationaler Ebene die Bekämpfung von Korruption, Geldwäsche und Bestechung zu intensivieren. Der überschaubare Umsetzungsbedarf der Richtlinienbestimmungen in nationales Recht erleichterte es den Regierungsfraktionen, entsprechende supranationale Vorschriften im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens in deutsches Recht zu überführen. Aus oppositioneller Sicht wurden die europäischen Vorgaben und nationalen Gesetzesvorhaben jedoch als nicht weitreichend genug erachtet, um Korruption wirksam entgegenzutreten, sodass dem Gesetzentwurf nicht

¹¹¹⁹ Vgl. hierzu ebd., 249 (251).

¹¹²⁰ Kölbel, StV 2020, 340 (340 ff.).

zugestimmt wurde.

Bei der Initiative zur strafrechtlichen Vermögensabschöpfung herrschte auf europäischer Ebene bereits frühzeitig größtenteils über die vorgegebene Zielsetzung Einigkeit. Deutlich wurde die Relevanz des Anliegens mitunter durch die Kontaktaufnahme des kommissarischen Generaldirektors mit dem Generalsekretär des EU-Ministerrates, der diesen ausführlich über die Folgenabschätzung zum Richtlinienentwurf unterrichtete. Auch im Rahmen der Ausschussarbeit im EP wurde das Richtlinienvorhaben zur Mindest harmonisierung von Vorschriften zur strafrechtlichen Vermögensabschöpfung grundsätzlich befürwortet und um weitere parlamentarische Initiativen ergänzt. Auf Anregung des EU-Ministerratsvorsitzes konnten Vorbehalte verschiedener einzelstaatlicher Delegationen mittels eines Kompromisspaketes ausgeräumt und trilaterale Verhandlungen begonnen werden. Der erfolgreiche interinstitutionelle Beratungsverlauf ebnete den Weg zur Annahme des Richtlinienvorhabens in erster parlamentarischer Lesung und somit zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung auf nationaler Ebene. Nach der Prämiss „Straftaten dürfen sich nicht lohnen“, waren sich die in den ständigen gesetzgebenden Verfassungsorganen beteiligten Akteur/innen über die allgemeine Zielsetzung der Richtlinienbestimmungen überwiegend einig. Während sich die Regierungsfraktionen überzeugt von ihren gesetzgeberischen Regelungsinhalten zeigten und diese problemlos durch das parlamentarische Verfahren manövrierten, kritisierten die Oppositionsfraktionen, dass mit den Ausführungen des Legislativentwurfs das vorgegebene strafrechtspolitische Ziel vollkommen verfehlt wurde.

Zum Schluss kann konstatiert werden, dass informelle trilaterale Beratungen maßgeblich zu einer Kompromissfindung bei strafrechtspolitischen Regelungsinhalten auf europäischer Ebene beitragen. Dabei nimmt für die verschiedenen mitgliedstaatlichen Delegationen insbesondere der EU-Ministerratsvorsitz eine wesentliche Vermittlerrolle hinsichtlich der Konsensfindung innerhalb des EU-Ministerrates ein. Um mit dem EP in Verhandlungen treten zu können, stellt eine „allgemeine Ausrichtung“ das vordringlichste Ziel des EU-Ministerrates dar. Für eine gründliche Prüfung von Richtlinienvorhaben sind als Vorbereitungsgremien vor allem die EU-Ministerratsarbeitsgruppe „Materielles Strafrecht“, der CATS und der AStV – vorrangig der AStV II – zuständig.

Die legislative materiell-strafrechtliche Ausgestaltung wird, nach der Vorlage eines Richtlinienvorschlags durch die Kommission, an erster Stelle von den zuständigen Ausschüssen des EP mittels etwaiger Änderungsanträge forciert. Auffällig ist, dass bei materiell-strafrechtlichen Angelegenheiten die Umsetzungsfristen oftmals überschritten werden. Zwar fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, ihren Verpflichtungen zur

firstgerechten Umsetzung von europäischen Rechtsakten nachzukommen, die tatsächliche Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens erfolgt jedoch äußerst selten.

Auf nationaler Ebene geben vor allem die Aushandlungsverläufe im Rahmen der Ausschusstätigkeit sowie das fraktionelle Abstimmungsverhalten bei parlamentarischen Initiativen Aufschluss über den Stellenwert europäischer Rechtakte. Symbolträchtige strafrechtliche Regelungsinhalte scheinen insofern auch aus oppositioneller Sicht zustimmungsfähig zu sein, wohingegen bei komplexen und ausdifferenzierten Sachverhalten – oftmals aus abstimmungstaktischen Gründen – eine konträre Auffassung vertreten und legislatorischer Verbesserungsbedarf gesehen wird.

Obenstehende Fallbeispiele geben eine Vorstellung von Akteur/innen, Prozessen und Zusammenhängen der nationalstaatlichen Gesetzesentstehung. Diesbezüglich wurde ebenfalls die Wichtigkeit des EU-Inputs vergewahrt. Die Genese dieses EU-Inputs ist bislang jedoch eine „Black Box“ und soll daher im weiteren Verlauf elaboriert werden.

III) Politische Prozesse auf supranationaler Ebene

1) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, strafrechtliche Annexkompetenz, Subsidiaritätsprinzip („Frühwarnsystem“)

Mit Blick auf die Karikatur zum Einstieg in die Experteninterviews waren einerseits alle Befragten übereinstimmend der Meinung, dass die Darstellung Brüssels als starke, mächtige Persönlichkeit, deren strafrechtspolitischen Weisungen nationale Parlamente unterworfen sind, im Rahmen ihrer bildlich-satirischen Form als überspitzt und überzeichnend verstanden werden muss.¹¹²¹ Vor allem scheint dies auch die Wahrnehmung von Bürger/innen in Bezug auf die europäische Gesetzgebung und Vorhaben zu sein, die sich auf den politischen Alltag Brüssels zurückführen lassen.¹¹²² Andererseits wurde ebenfalls konstatiert, dass die Karikatur durchaus Wahres beinhaltet, allerdings eine Korrektur vorgenommen werden müsse, denn es fehlt mit dem EU-Ministerrat ein wesentlicher Zwi-

¹¹²¹ E1-D – E6-D; E1-EU – E4-EU.

¹¹²² E4-D; E6-D.

schenschritt, der als Schnittstelle zwischen Brüssel und den nationalen Parlamenten fungiert.¹¹²³ Zudem müsste, aufgrund der zeitlichen Abfolge von europäischen Integrationsprozessen, die Zeichnung zur Vervollständigung auf der linken Seite erweitert werden. Mit dem Vertrag von Maastricht 1992, dem Vertrag von Amsterdam 1997 und dem Vertrag von Nizza 2001 wurden nämlich durch die nationalen Parlamente bereits Kompetenzen an die EU übertragen – ein Prozess, der von den Mitgliedstaaten mitgetragen wurde und gewollt war.¹¹²⁴ Als rechtliche Grundlage hat mit dem Vertrag von Lissabon das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung weiterhin Gültigkeit, welches auf dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aufbaut (vgl. Art. 5 EUV, Art. 2 Abs. 1 und 2 AEUV).¹¹²⁵ Nach diesen essenziellen Leitprinzipien kann die EU nur innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeiten tätig werden, die die Mitgliedstaaten ihr in den oben erwähnten Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben (Art. 5 Abs. 2 S. 1 EUV). Sind für bestimmte Politikbereiche keine Zuständigkeiten in den Verträgen übertragen worden, so verbleiben diese bei den jeweiligen Mitgliedstaaten (Art. 5 Abs. 2 S. 2 EUV).¹¹²⁶ Für den Bereich des *Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* erfolgt beispielsweise eine geteilte Zuständigkeit zwischen EU und Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2 lit. j AEUV). Auf europäischer Ebene wurde eindeutig dementiert, dass Mitgliedstaaten einem Diktat aus Brüssel unterliegen und die öffentliche Wahrnehmung, dass Nationalstaaten mit ihren nationalen Parlamenten keinen Einfluss auf das politische Geschehen in Brüssel haben, keinesfalls zutreffend sei.¹¹²⁷ Infolgedessen präsentiert das verzerrte Bild, dass die Kommission den nationalen Parlamenten willkürliche Gesetzgebungsprozesse aufoktroyiert, nicht die Realität.¹¹²⁸ Auch auf nationaler Ebene wird der Strafgesetzgebungsprozess nicht als Diktat von oben herab aus Brüssel dargestellt. Nichtsdestotrotz wird aus Sicht des BMJV auch klar darauf hingewiesen, dass der nationale Gesetzgeber unter einem gewissen Zugzwang steht. Wenn auf europäischer

¹¹²³ E2-D.

¹¹²⁴ E4-EU; E6-D.

¹¹²⁵ Zimmermann, JURA 2009, 844 (843); Satzger, in: Sieber et al., Europäisches Strafrecht, 2014, S. 107.

¹¹²⁶ Hecker, in: Ambos, Europäisches Strafrecht post-Lissabon, 2001, S. 19.

¹¹²⁷ E1-EU – E5-EU.

¹¹²⁸ E1-EU; E2-EU.

Ebene strafrechtliche Rechtsakte beschlossen wurden, sind die Mitgliedstaaten demzufolge verpflichtet, entsprechend zu reagieren und diese umsetzen.¹¹²⁹ Dies lässt sich damit begründen, dass die EU eine Rechtsunion mit gemeinsamen Rechtsgrundsätzen darstelle, sodass es durchaus vertretbar sei, dass Initiativen auf europäischer Ebene formuliert und dann durch die nationalen Parlamente angenommen und umgesetzt werden.¹¹³⁰ Generell wehrten sich Mitgliedstaaten in der Vergangenheit beständig gegen eine Strafgesetzgebungskompetenz auf europäischer Ebene. Sie sahen die Gefahr, dass dadurch die nationale Souveränität und die legislative Vorrangstellung des mitgliedstaatlichen Gesetzgebers untergraben wird.¹¹³¹ Seitens der Kommission wurden bereits frühzeitig Vorstöße unternommen, um explizit kriminalstrafrechtliche Anweisungen mittels Richtlinien oder Verordnungen zu fixieren.¹¹³²

Bei der Frage, inwiefern die EU als supranationaler Gemeinschaftsgesetzgeber mittlerweile kriminalpolitisch agiert, ist festzuhalten, dass mit dem Vertrag von Lissabon erstmals eine strafrechtliche Annexkompetenz im unionalen Primärrecht vorliegt (Art. 83 Abs. 2 AEUV).¹¹³³ Hier ist insbesondere zwischen der sich aus der strafrechtlichen Annexkompetenz abzuleitenden Anweisungsbefugnis – welche sich nicht ausschließlich durch Art. 83 Abs. 2 AEUV rechtfertigen lässt, sondern einer weiteren, primärrechtlichen Rechtsgrundlage bedarf –, der originären Strafrechtsangleichungskompetenz nach Art. 83 Abs. 1 AEUV und der Kriminalstrafrechtsetzungskompetenz, die der EU grundsätzlich abgesprochen wird, zu unterschieden.¹¹³⁴

Eine strafrechtliche Annexkompetenz in Form einer Anweisungskompetenz wurde bereits *ante-Lissabon* richterrechtlich durch den EuGH in seinen beiden Grundsatzurteilen vom 13. September 2005 und 23. Oktober 2007 entwickelt.¹¹³⁵ Viele Aktivitäten im materiellen Strafrecht gab es bereits vor dem Vertrag von Lissabon. Dabei handelte es sich

¹¹²⁹ EI-D.

¹¹³⁰ E3-D.

¹¹³¹ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 258.

¹¹³² Vgl. Dieblich, *Strafrechtlicher Schutz der Rechtsgüter der EG*, 1985, S. 262 ff.; Hugger, *Strafrechtliche Anweisungen der EG*, 2000, S. 35 ff.

¹¹³³ Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 4.

¹¹³⁴ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 260.

¹¹³⁵ Vgl. EuGH C-176/03, 7879 (7879 ff.); EuGH C-440/05, 9097 (9097 ff.); Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 157 f.

um eine ganze Reihe von neuen Vorschlägen, die nicht nur seitens der Kommission, sondern auch von einer Vielzahl von Mitgliedstaaten unter der damaligen „Dritten Säule“ im Rahmen der PJZS vorgebracht wurden.¹¹³⁶

Die Tatsache, dass sich diese EuGH-Urteile vorrangig auf Aspekte des Umweltschutzes bezogen, spielt nur eine untergeordnete Rolle, da derartige Grundsatzentscheidungen auch Auswirkungen auf weitere Gemeinschaftspolitiken haben.¹¹³⁷ Es wurde zwar verdeutlicht, dass das Strafrecht prinzipiell nicht in die Zuständigkeit des Gemeinschaftsgesetzgebers falle. Dies sei indes nicht hinderlich, wenn strafrechtliche Maßnahmen für Mitgliedstaaten notwendigerweise ergriffen werden, um die volle Wirksamkeit der zum Schutz von Unionsbereichen erlassenen Rechtsgrundlagen zu gewährleisten.¹¹³⁸ Durch die erwähnten Entscheidungen des EuGH wurde somit die Determinierung von Strafbarkeiten auf europäischer Ebene bejaht, woraufhin diese in der Folge durch das Inkrafttreten entsprechender Richtlinien Gültigkeit erlangten.¹¹³⁹ Demnach wurde bereits vor dem Vertrag von Lissabon das mitgliedstaatliche Strafrecht dem der Gemeinschaftszuständigkeit unterlegenen Politikfelder angeglichen, wie beispielsweise bei Maßnahmen zum Umweltschutz oder zu Aufenthaltsbestimmungen für Arbeitnehmer aus Drittstaaten.¹¹⁴⁰ Ergänzend wurde allerdings ebenso ausdrücklich angemerkt, dass die Festlegungen über Art und Maß der anzuwendenden Strafe weiterhin den Mitgliedstaaten zugeschrieben wird.¹¹⁴¹ Mit Art. 83 Abs. 2 AEUV wurde nunmehr explizit in den Vertrag von Lissabon eine strafrechtliche Annexkompetenz der EU zur Schaffung einheitlicher Tatbestandsmerkmale und Strafen aufgenommen, die infolgedessen nicht mehr ausschließlich entsprechende Strafbarkeiten, sondern auch Art und Maß der strafrechtlichen Sanktionen (Rechtsfolgenseite¹¹⁴²) umfasst.¹¹⁴³ Diese primärrechtliche Neuschaffung im Sinne der EuGH-Rechtsprechung betreffenden „Mindesthöchststrafen“ kann hingegen als deklaratorisch und ohne Berücksichtigung divergierender Strafzumessungsvorgaben als rein

¹¹³⁶ E2-EU.

¹¹³⁷ E4-EU; Satzger, *KritV* 2008, 17 (22 f.); Hecker, in: Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 22.

¹¹³⁸ Zöller, *Vortrag 54. Bitburger Gespräche*, 2011, S. 7.

¹¹³⁹ Zimmermann, *JURA* 2009, 844 (847).

¹¹⁴⁰ Vgl. Trüg, *Konzeption und Struktur des Insiderstrafrechts*, 2014, S. 62.

¹¹⁴¹ Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 22.

¹¹⁴² Vgl. Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 161 ff.

¹¹⁴³ Satzger, *ZIS* 2009, 691 (692).

symbolisch verstanden werden und manifestiert die Existenz einer strafrechtlichen Annexkompetenz der EU.¹¹⁴⁴ Ferner sei darauf hingewiesen, dass in der Vergangenheit auch über europäische Grenzen hinweg etliche internationale Konventionen (vgl. etwa vorangegangene Strafgesetzgebungsanalyse) beschlossen wurden. Die EU ist hinsichtlich strafrechtspolitischer Regelungsinhalte jedoch bereits viel weiter als die Vereinten Nationen und der Rest der Welt, sodass es diese strafrechtlichen Standards einerseits zu halten und andererseits die internationale Kooperation und Zusammenarbeit weiter auszubauen gilt.¹¹⁴⁵ Eine elementare Voraussetzung hierfür ist, dass zwischen den Mitgliedstaaten Einigkeit herrscht und die EU mit einer Stimme spricht. Nach Auffassung des BVerfG (2009) ist die Annexzuständigkeit in Art. 83 Abs. 2 AEUV nach dem Vertrag von Lissabon eng auszulegen, denn „hinter der Annexzuständigkeit verbirgt sich eine gravierende Ausdehnung der Zuständigkeit zur Strafrechtspflege im Vergleich zur bislang geltenden Rechtslage“, sodass „wegen drohender Uferlosigkeit dieses die Strafrechtsetzung betreffenden Kompetenztitels eine solche Kompetenzvorschrift mit dem Prinzip einer sachlich bestimmten und nur begrenzten Übertragung von Hoheitsrechten an sich ebenso wenig zu vereinbaren ist, wie mit dem gebotenen Schutz des demokratisch an die Mehrheitsentscheidung des Volkes besonders rückgebundenen nationalen Gesetzgebers“.¹¹⁴⁶ Eine extensive Ausweitung der Strafrechtsetzungskompetenz der EU bürge die Gefahr, dass die neu normierte Annexkompetenz nicht mehr mit dem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung vereinbar ist.¹¹⁴⁷

Die Voraussetzung des Art. 83 Abs. 2 AEUV, dass sich eine Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften zwischen den Mitgliedstaaten als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der EU auf einem Gebiet erweisen muss, auf welchem bis dato noch keine anderweitigen Harmonisierungsmaßnahmen erfolgten, wurde aufgrund der hohen Anzahl an zuvor erfolgten politikfeldübergreifenden harmonisierten Rechtsakten als wenig einschränkend bewertet und eine große Bandbreite an zu erwartenden strafrechtlichen EU-Vorgaben in diversen Politikbereichen prognostiziert.¹¹⁴⁸

¹¹⁴⁴ Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 22; Satzger, *Vortrag auf der japanischen Strafrechtslehrertagung*, 2018, S. 32.

¹¹⁴⁵ E2-EU.

¹¹⁴⁶ BVerfGE 123, 267 (411).

¹¹⁴⁷ Bock, ZIS 2011, 266 (270).

¹¹⁴⁸ Zimmermann, JURA 2009, 844 (847); Zöller, *Vortrag 54. Bitburger Gespräche*, 2011, S. 7.

Gegenläufige Meinungen in der Literatur, die die Ansicht einer gravierenden Ausdehnung der Zuständigkeit nicht teilen, verweisen wiederum auf die oben genannten Entscheidungen des EuGH vom 13. September 2005 und 23. Oktober 2007, woraufhin durch die *ante*-Lissabon Rechtsprechung lediglich die bisherige europäische Rechtslage fortgeführt und weiterentwickelt wurde.¹¹⁴⁹ Gleichwohl verlangt insbesondere das Kriterium der „Unerlässlichkeit“ in Art. 83 Abs. 2 AEUV eine enge Auslegung im Sinne des Subsidiaritätsgedankens und schränkt somit die Annexkompetenz ein. Das Unionsrecht gibt in Art. 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 EUV vor, dass strafrechtliche Rechtsakte durch den europäischen Gesetzgeber in Bereichen, in denen eine geteilte Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten herrscht, ausschließlich nach dem Subsidiaritätsprinzip erfolgen dürfen, wenn Ziele von geplanten Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend sind und daher auf Grund ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene verwirklicht werden können. Da es sich bei strafrechtlichen Harmonisierungsmaßnahmen in der Regel um Bereiche der geteilten Zuständigkeit handelt (vgl. Art. 4 Abs. 2 AEUV), dürfen Maßnahmen ausschließlich unter Beachtung und Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit erfolgen, um eine ausufernde europarechtliche Kompetenzausübung zu verhindern.¹¹⁵⁰

Die originäre Strafrechtsangleichungskompetenz nach Art. 83 Abs. 1 AEUV stellt europäische Strafgesetzgebungsentwicklungen vor spezielle Herausforderungen. Wie bereits festgestellt, sind die ausdifferenzierten europäischen Strafrechtssysteme geprägt von mannigfältigen historischen und kulturellen Entwicklungen. Gerade im Hinblick auf das Kriminalstrafrecht wird den Nationalstaaten weiterhin ein Handlungsvorrang zugesprochen, dessen immense Wirkung sich auf die europäische Werteverordnung zurückführen lässt, in der Strafrecht als „nationale Identität“ zu werten ist, die es im Gemeinschaftsrecht zu achten gilt (vgl. Art. 4 Abs. 2 EUV).¹¹⁵¹ Prinzipiell sind Mitgliedstaaten hinsichtlich einer Vielzahl von Politikbereichen selbst im Stande, ausreichende strafrechtliche Maßnahmen zu ergreifen, sodass europäische Harmonisierungsvorhaben dem Grundsatz der Subsidiarität untergeordnet werden müssen. Im Hinblick auf Angleichungsmaßnahmen

¹¹⁴⁹ Vgl. Bock, ZIS 2011, 266 (268).

¹¹⁵⁰ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 281.

¹¹⁵¹ Satzger, in: Sieber et al., *Europäisches Strafrecht*, 2014, S. 107; Prittitz, NK 2010, 108 (110).

zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalitätsphänomene, wie etwa bei Umweltkriminalität oder dem Schutz der EU-Finanzinteressen, bei denen uneinheitliche europäische Strafrechtssysteme keinen hinreichenden unionsrechtlichen Strafrechtsschutz gewährleisten können, hat das Subsidiaritätsprinzip zur Schaffung supranationaler strafrechtlicher Mindeststandards hingegen das Nachsehen.¹¹⁵² Auf dem formellen Weg besteht gegebenenfalls noch die Möglichkeit einer Subsidiaritätsrüge.¹¹⁵³ In einer begründeten Stellungnahme an die jeweiligen Präsident/innen des EP, des EU-Ministerrates oder der Kommission besteht für den BT die Möglichkeit darzulegen, weshalb ein Gesetzgebungsvorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist (Artikel 6 des Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon gemäß Art. 5 EUV). Gemäß § 93a Abs. 1 GOBT werden die für das jeweilige Legislativvorhaben zuständigen federführenden oder mitberatenden Fachausschüsse im BT mit der Prüfung betraut, ob der Grundsatz der Subsidiarität eingehalten wurde. Unter Einbeziehung und in Abstimmung mit dem Ausschuss für die Angelegenheiten der EU wird sodann beraten, ob durch eine entsprechende Beschlussempfehlung eine Subsidiaritätsrüge für geboten gehalten wird, um diese dann im nächsten Schritt nach einem Plenarbeschluss der EU-Ebene zuzuleiten (§ 93a Abs. 1 GOBT).

Durch eine Art „Frühwarnsystem“ wurden mit dem Vertrag von Lissabon sogenannte „gelbe“ und „orangefarbene Karten“ eingeführt, die den nationalen Parlamenten mehr Kontrolle einräumen und diese strukturierter als vorher einbeziehen sollen.¹¹⁵⁴

Artikel 7 Abs. 1 und 2 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon legen dar, dass jedem nationalen Parlament im Rahmen einer Subsidiaritätsrüge zwei Stimmen zustehen, die abhängig vom mitgliedstaatlichen parlamentarischen System aufgeteilt werden. In einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme, die auf Bundesebene auf den BT und den BR verteilt werden. Voraussetzung dafür, dass Subsidiaritätsbedenken auf europäischer Ebene berücksichtigt werden ist, dass bei einem Gesetzesvorhaben mindestens ein Drittel der Parlamente oder Kammern das Subsidiaritätsprinzip als verletzt erachten. Für Vorhaben, die den *Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts* betreffen, wird ein engerer Maßstab angelegt, bei dem bereits ein Viertel der Parlamente

¹¹⁵² Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 282.

¹¹⁵³ E5-D.

¹¹⁵⁴ E2-EU.

oder Kammern ausreichend ist (Artikel 7 Abs. 2 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon). Infolgedessen ist die Kommission zur Prüfung des weiteren Vorgehens sowie zur Begründung der jeweiligen Entscheidung verpflichtet, ohne das Legislativvorhaben jedoch zwingend aussetzen zu müssen („gelbe Karte“).¹¹⁵⁵ Hat mehr als die Hälfte der Parlamente oder Kammern Subsidiaritätsbedenken angekündigt, gilt eine verschärfte Regelung und die Kommission muss gemäß Artikel 7 Abs. 3 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon in einer begründeten Stellungnahme ihr Festhalten an dem Gesetzesvorhaben gegenüber dem EP und dem EU-Ministerrat rechtfertigen und darlegen, dass der Vorschlag im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht („orangefarbene Karte“).¹¹⁵⁶ Teilen vor Abschluss der ersten Lesung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren 55 Prozent der Mitglieder des EU-Ministerrates oder die einfache Mehrheit des EP die Subsidiaritätsbedenken, wird der Gesetzentwurf nicht weiterverfolgt (Artikel 7 Abs. 3 b) des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon). Nationalen Parlamenten wird somit ermöglicht, über ihre Ausschüsse Positionen zu bestimmten Vorhaben in Form von begründeten Stellungnahmen an die Kommission zu übermitteln.¹¹⁵⁷ Die Stellungnahmen der nationalen Parlamente können vor dem Hintergrund, dass innerhalb des Unionsrechts die Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatzes ohnehin eine Selbstverständlichkeit darstellen sollte, lediglich als Appell verstanden werden.¹¹⁵⁸ So entstand auch im parlamentarischen Betrieb des BT der Eindruck, dass – sobald ein strafrechtspolitischer Vorschlag der Kommission auf dem Tisch liegt – eine vollständige Intervention durch das nationale Parlament nahezu ausgeschlossen sei.¹¹⁵⁹ Abgesehen von der Tatsache, dass nationale Parlamente der Kommission zu legislativen Vorhaben Stellungnahmen zuleiten können, werden dem „Frühwarnsystem“ auch gewisse Defizite nachgesagt. So kritisiert de Wilde (2012) beispielsweise, dass ein derartiges System die Kompetenzstreitigkeiten zwischen nationaler und supranationaler Ebene eher verschärfe. Die Kompetenz nationaler Parlamente erweitert sich dahingehend, dass der Aufgabenbereich nicht mehr ausschließlich die politische Prüfung von Initiativen, sondern auch deren Vereinbarkeit mit Unionsrecht

¹¹⁵⁵ BT, *Wegweiser in EU Angelegenheiten*, 2020, S. 97, 132 f.; Hoppe, in: Weidenfeld/Wessels, *Jahrbuch der Europäischen Integration*, 2016, S. 177.

¹¹⁵⁶ Hoppe, in: Weidenfeld/Wessels, *Jahrbuch der Europäischen Integration*, 2016, S. 177.

¹¹⁵⁷ E2-EU.

¹¹⁵⁸ Zimmermann, JURA 2009, 844 (848).

¹¹⁵⁹ E6-D.

beinhaltet. Eine solche Prüfung sollte sich jedoch auf nationale Ebene beschränken und vor allem der Judikative überlassen werden. Letztlich stellt sich die Frage der Effektivität eines „Frühwarnsystems“ im Hinblick auf dessen Inanspruchnahme.¹¹⁶⁰ Den letztgenannten Punkt betreffend kann festgehalten werden, dass nach über einem Jahrzehnt, das Verfahren der „gelben Karte“ nur dreimal – in Bezug auf den Vorschlag für eine Verordnung über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen, den Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung der EuStA und die Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern – und das Verfahren der „orange farbenen Karte“ noch nie eingeleitet wurden. In einem der drei Fälle, in dem die „gelbe Karte“ aufgezeigt wurde, zog die Kommission ihren Vorschlag zurück, in den weiteren beiden Fällen hielt sie an ihren Vorschlägen fest.¹¹⁶¹ Darüber hinaus wird auch von Mandatsträgern auf nationaler und europäischer Ebene die Praktikabilität des „Frühwarnsystems“ stark angezweifelt.¹¹⁶²

Als Fazit ist hierzu anzumerken, dass eine strafrechtliche Angleichungs- bzw. Annexkompetenz zwar bereits *ante-Lissabon* existierte, diese aber durch den Vertrag von Lissabon in Art. 83 Abs. 1 AEUV bzw. Art. 83 Abs. 2 AEUV primärrechtlich verankert wurden. Die äußerst seltene Inanspruchnahme des „Frühwarnsystems“ – generell im vergangenen Jahrzehnt – lässt auch explizit mit Blick auf zukünftige europäische Strafgesetzgebungsinitiativen nicht auf eine häufigere Anwendung schließen.

Umgekehrt wurden durch den Vertrag von Lissabon zudem ein Vertragsverletzungsverfahren und eine Umsetzungskontrolle bei Richtlinien neu einführt, was Auswirkungen auf den parlamentarischen Betrieb auf nationaler haben kann.¹¹⁶³ Art. 258 AEUV regelt, dass die Kommission im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Mitgliedstaaten vorgehen kann, wenn diese gegen Verpflichtungen aus den Verträgen verstößen. Ein Verstoß gegen eine Verpflichtung kann vorliegen, wenn eine Richtlinie beispielsweise nicht vollständig, fehlerhaft, nicht fristgemäß oder überhaupt nicht umgesetzt wurde, oder wenn ein Mitgliedstaat die Kommission nicht rechtzeitig über die Umsetzung

¹¹⁶⁰ Wilde de, SSRN Journal 2012, 1 (1 ff.).

¹¹⁶¹ Vgl. Kommission, Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle, 2016: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_de.

¹¹⁶² E4-EU; E6-D.

¹¹⁶³ E1-D.

einer Richtlinie benachrichtigt.¹¹⁶⁴ Da Richtlinien in der Regel durch den Erlass von Gesetzen oder Verordnungen umgesetzt werden, sind sowohl Legislative als auch Exekutive für die Umsetzung von Richtlinien verantwortlich.¹¹⁶⁵ Die Kommission als „Hüterin der Europäischen Verträge“ beaufsichtigt nicht nur die Einhaltung und Anwendung des Unionsrechts, sondern ist auch dafür zuständig, dass Beschlüsse des EP und des EU-Ministerrates ordnungsgemäß umgesetzt werden.¹¹⁶⁶ Auf Richtlinien als überwiegende europäische Rechtsakte wird daher – im Hinblick auf das kommissarische Initiativrecht – im nächsten Abschnitt näher eingegangen.

2) Initiativrecht der Europäischen Kommission

Wie bereits thematisiert, beinhaltet eine strafrechtliche Anweisung in Form von Richtlinien keine unmittelbar geltende Strafnorm, sondern umfasst eine, an die Mitgliedstaaten gerichtete, legislatorische Handlungspflicht. Angesichts der oben genannten Differenzierung zwischen verschiedenen europäischen Rechtsakten erweist sich die Richtlinie als typisches Instrumentarium der Anweisungsbefugnis, was konkret auch Art. 83 Abs. 2 AEUV zu entnehmen ist. Rückblickend auf die durchgeführte Strafgesetzgebungsanalyse zwischen 2009 und 2018 ergeben sich insgesamt 18 materiell-strafrechtliche Änderungen, die auf eindeutige europäisch-legislative Impulse zurückzuführen sind. Diesbezüglich erfolgten zehn Änderungen im StGB ausschließlich aufgrund von europäischen Richtlinien. Bei vier weiteren Gesetzesänderungen fungierten Richtlinien neben Rahmenbeschlüssen, Verordnungen oder völkerrechtlichen Verträgen als Grundlage für eine materiell-strafrechtliche Änderung. Bei mehr als drei Viertel (ca. 78 Prozent) der untersuchten Gesetzesänderungen dienten Richtlinien somit im Beobachtungszeitraum als Ausgangspunkt für strafrechtlich-legislatorisches Tätigwerden auf nationaler Ebene.

Es kann durchaus behauptet werden, dass alle europäischen Organe darauf abzielen, innerhalb des europäischen Politiksystems ihre Kompetenzen zu nutzen, um eine maximale Einflussnahme auf Entscheidungsfindungen auszuüben. Dies setzt jedoch eine organ-

¹¹⁶⁴ Vgl. Haltern, *Europarecht*, 2017, S. 288 ff.

¹¹⁶⁵ Milej, *EuR* 2009, 577 (580).

¹¹⁶⁶ BT, *Wegweiser in EU Angelegenheiten*, 2020, S. 25, 63.

bzw. institutsinterne Konformität voraus und bedarf strategischer sowie taktischer Optimierungsprozesse gegenüber den anderen europäischen Organen.¹¹⁶⁷

Das BMJV zielt in seiner Arbeit darauf ab, das Lissabon-Urteil strikt zu befolgen und sich bei europäischen Vorhaben stets an den Entscheidungen des BVerfG zu orientieren.¹¹⁶⁸ Die Kommission hingegen steht unter einem gewissen Druck, was die Vorlage strafrechtlicher Initiativen betrifft.¹¹⁶⁹ Für die Arbeit der Kommission ist es schwierig zu verlautbaren, dass alle Regelungen zur Kriminalitätsbekämpfung bereits final getroffen wurden und kein weiterer Handlungsbedarf besteht. Im Vergleich zu anderen Gemeinschaftspolitiken sind im Bereich des Strafrechts jene Punkte, die im Rahmen des Möglichen umsetzbar sind, jedoch schnell abgehandelt.¹¹⁷⁰ Mit Rücksicht auf den Ansatz des *Neofunktionalismus* könnte behauptet werden, dass die Kommission in Bezug auf Politikbereiche, in denen Nationalstaaten äußerst ungerne in ihrer Souveränität berührt werden, wie beispielsweise im Bereich des Strafrechts, keine sonderlich große Rolle spielen dürfte.¹¹⁷¹ Allerdings nimmt die Kommission im supranationalen Mehrebenensystem als politische Akteurin eine außergewöhnliche Rolle ein. Als ursprünglich neutrale Instanz muss die Kommission angesichts der unionsrechtlichen Aufgabenzuteilung einen Spagat vollziehen, bei dem sie einerseits ihrer Funktion als „Hüterin der Verträge“ und andererseits als „Motor der Integration“ nachkommen muss, was zu einer gewissen Diskrepanz führt und paradoxe Entwicklungen von einer technokratischen hin zu einer politischen Ebene verlagert.¹¹⁷² Insofern war auch der Zeitpunkt zur strafrechtlichen Vereinheitlichung grenzüberschreitender Vorgänge absehbar, da durch die Etablierung des Binnenmarktes die Erkenntnis wuchs, dass gewisse europarechtliche Bestimmungen zwingend notwendig sind, um konkrete Kriminalitätsphänomene wirkungsvoll bekämpfen zu können.¹¹⁷³ Zwar ist das Strafrecht bei weitem noch nicht vergleichbar mit der rechtlichen Vergemeinschaftung des Binnenmarktes¹¹⁷⁴ oder manch anderer Rechtsbereiche, dennoch zeichnet es sich ab, dass die EU in Zukunft vermehrt die Gelegenheit nutzen und

¹¹⁶⁷ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 147.

¹¹⁶⁸ E1-D; E2-D.

¹¹⁶⁹ E3-EU; E4-D.

¹¹⁷⁰ Ebd.

¹¹⁷¹ Vgl. Becker/Bauer, in: Becker/Lippert, *Handbuch EU*, 2020, S. 374 f.

¹¹⁷² Ondarza von, *SWP-Aktuell* 2019, 1 (3).

¹¹⁷³ E4-D.

¹¹⁷⁴ Satzger, *Vortrag auf der japanischen Strafrechtslehrertagung*, 2018, S. 26 f.

ergreifen wird, um bestimmte strafrechtliche Aspekte durchzusetzen.¹¹⁷⁵ Ein Problem – das mit dem Initiativrecht einhergeht – ist, dass die Kommission bei der Kriminalitätsbekämpfung handlungsfähig sein und Maßnahmen durchsetzen möchte, die sich nach außen, vor allem bei den EU-Mitgliedstaaten und ihren Bürger/innen, durch eine positive Bilanz als wirksam erweisen.¹¹⁷⁶ Dieser Tätigkeitsnachweis bietet sich insbesondere im Rahmen des materiellen Strafrechts an. Auf nationaler Ebene wird der Eindruck erweckt, als ließen sich Eigeninitiativen der Kommission vor allem auf den Austausch und die Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden zurückführen.¹¹⁷⁷ Dieser durchaus einseitige Blick auf registrierte Problemfelder hat zur Folge, dass bei den Voraussetzungen für Tatbestandsmerkmale im Rahmen der Bekämpfung spezieller Deliktsbereiche eine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen möglichen Nenner erfolgen muss. In Betracht gezogen wird dann beispielsweise jenes europäische Land, welches am repressivsten kriminalisiert und sodann die Frage geklärt werden muss, wo im Hinblick auf Mindeststandards angesetzt wird, um eine weitgehende und flächendeckende Strafrechtsharmonisierung zu erreichen.¹¹⁷⁸

Während auf nationalstaatlicher Ebene politisches Handeln auf die verfassungsgemäße Ordnung beschränkt ist, hat es den Anschein, als wäre die Kommission als zentrales Exekutivorgan angesichts ihrer politischen Praxis – im Vergleich zu anderen europäischen Organen – einem besonderen Legitimitätsdruck ausgesetzt.¹¹⁷⁹ In diesem Zusammenhang kann auf das ambivalente Verhältnis zwischen Kommission und nationaler Ebene hingewiesen werden. Trotz der Tatsache, dass die Kommission als unabhängiges supranationales Organ agiert, ist deren Besetzung dennoch von den europäischen Mitgliedstaaten abhängig.¹¹⁸⁰ Hinsichtlich der Größe der Mitgliedstaaten ergeben sich unter Umständen politische Ränkespiele, bei denen potenziellen Kommissar/innen prestigeträchtige Ressorts zugeteilt werden sollen.¹¹⁸¹ Ungeachtet dessen, sind die europäischen Rechtsetzungsgorgane demokratisch legitimiert, sodass sich der Gedanke, dass Brüssel autonom

¹¹⁷⁵ E5-D.

¹¹⁷⁶ E1-D.

¹¹⁷⁷ Ebd.

¹¹⁷⁸ Ebd.

¹¹⁷⁹ Vgl. Gaus/Schmidtke, *Sozialer Sinn* 2013, 23 (23 ff.).

¹¹⁸⁰ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 147.

¹¹⁸¹ E4-EU; Spence, in: Spence/Edwards, *European Commission*, 2006, S. 34 ff., 44 f.

agieren und strafrechtliche Vorhaben nach einem *top-down* Verfahren an die Mitgliedstaaten weiterreichen könne, nicht bewahrheitet.¹¹⁸² Regt sich seitens der Mitgliedstaaten unüberwindbarer Widerstand gegenüber einer punitiven Initiative, ist es auch der Kommission nicht möglich, diese durchzusetzen.¹¹⁸³

Als politische Schaltstelle zwischen den Kommissar/innen und der GD dienen die jeweiligen Kommissionskabinette. Die Zusammensetzung aus kundigen Politiker/innen und Expert/innen beläuft sich aktuell auf je maximal sechs Mitglieder, welche zumeist mehrheitlich aus dem Herkunftsland der jeweiligen Kommissar/innen stammen und in wöchentlichen Sitzungen Sachverhalte beraten, die unter anderem für Kommissionsbeschlüsse herangezogen werden.¹¹⁸⁴ Die Tatsache, dass die gesamte Kommission aktuell von ungefähr 1000 Expertengruppen beraten wird, die sich teilweise in weitere spezifische Subgruppen untergliedern, verdeutlicht, wie sich ein zunächst unsichtbares Verfahren in zunehmender Weise innerhalb des vielschichtigen Organgefüges verwurzeln konnte.¹¹⁸⁵ Auf das Zurückgreifen eines nunmehr etablierten Beratungssystems ließe sich heutzutage im Rahmen der Rechtsetzungsverfahren keineswegs mehr verzichten. Obwohl das unionale Primärrecht keine derartigen Beteiligungsrechte und Unterstützungsleistungen vorsieht, ist es zu einer essenziellen Komponente für die Kommissionstätigkeit herangewachsen, indem technokratische und politische Aspekte für die Entscheidungsfindung zusammengeführt werden.¹¹⁸⁶

Das BMJV sowie Parlamentarier bekräftigen, dass nationale Regierungen in den supranationalen Strafgesetzgebungsprozess eingebunden sind und an den komplexen Beratungen zu strafrechtlichen Vorhaben und Legislativvorschlägen mitwirken können.¹¹⁸⁷ Die Kommission verfolgt dabei ein jährliches und klar definiertes Arbeitsprogramm mit festgelegten politischen Prioritäten, welche auf dem Vertrag von Lissabon fußen, sodass sich keine exklusiven Kompetenzermächtigungen ergeben und Vorschläge in der Regel mit

¹¹⁸² E3-EU.

¹¹⁸³ Becker/Bauer, in: Becker/Lippert, Handbuch EU, 2020, S. 374.

¹¹⁸⁴ Vgl. Tömmel, Politische System der EU, 2014, S. 148.

¹¹⁸⁵ Dankowski, Expertengruppen in der europäischen Rechtsetzung, 2019, S. 20.

¹¹⁸⁶ Ebd.

¹¹⁸⁷ E1-D; E4-D; E5-D; E4-EU.

der/dem verantwortlichen Kommissionspräsidenten/in abgestimmt sind.¹¹⁸⁸ Welche Relevanz dies haben kann, wird bei einem Blick auf verschiedene Amtsperioden deutlich. Während die EU *ante-Lissabon* jährlich über 250 Gesetzgebungsvorschläge veranlasste, kam es zu Zeiten der Präsidentschaft von Jean-Claude Juncker zwischen 2014 und 2019 nahezu zu einer Halbierung dieses Durchschnittswertes.¹¹⁸⁹ Im Vergleich zur vorangegangenen Legislaturperiode der *Kommission Barroso II* von 2010 bis 2014 lag die Anzahl der Gesetzgebungsakte somit um fast 40 Prozent niedriger.¹¹⁹⁰ Die angekündigte Priorisierung der Kommissionsarbeit unter Präsident Jean-Claude Juncker wurde somit tatsächlich vollzogen, von den 94 Prozent an vorgelegten Gesetzesinitiativen wurden jedoch nur knapp zwei Drittel durch das EP und den EU-Ministerrat angenommen und demzufolge verabschiedet.¹¹⁹¹ Überdies zeichnete sich bereits mit dem Amtsantritt von José Manuel Barroso als Kommissionschef im Jahr 2004 eine zunehmend präsidentielle Amtsführung ab, deren Vormachtstellung und Legitimation durch die Nachfolge von Jean-Claude Juncker durch weitere Reformen untermauert wurde.¹¹⁹² Ferner führt die Aufteilung der kommissarischen Posten nach mitgliedstaatlichem Proporz indes nicht immer dazu, dass die personelle Postenbesetzung auch immer mit den materiellen Qualifikationen designierter Kommissar/innen übereinstimmt.¹¹⁹³ Als Ressortspitze bestimmt demnach auch die/der gegenwärtig amtierende Justizkommissar/in im Kommissionsgremium darüber, inwiefern entsprechende strafrechtliche Gesetzesinitiativen in den kommissionsinternen Abstimmungsprozess eingespeist werden. Obwohl der Kommission die Funktion einer neutralen Vermittlerin zukommt, haben Hartlapp & Lorenz (2015) deren politische Tragweite analysiert. Dabei zeichnete sich eine zunehmende Polarisierung der Kommission ab, was einerseits im Falle von ideologischen Disparitäten inhaltliche Spannungsverhältnisse erzeugen kann und folglich supranationale Legislativprozesse blockiert. Andererseits ermöglicht ein politisiertes Umfeld unter anderem auch, Kontroversen zwischen den

¹¹⁸⁸ EI-EU.

¹¹⁸⁹ Ondarza von, SWP-Aktuell 2019, 1 (4); Dankowski, Expertengruppen in der europäischen Rechtsetzung, 2019, S. 38.

¹¹⁹⁰ Ondarza von, SWP-Aktuell 2019, 1 (4).

¹¹⁹¹ Ebd.

¹¹⁹² Vgl. Becker/Bauer, in: Becker/Lippert, Handbuch EU, 2020, S. 377 ff.

¹¹⁹³ Hesse, ZSE 2014, 408 (413).

Mitgliedstaaten zu beseitigen und gegebenenfalls sogar neue Bündnisse zu schmieden.¹¹⁹⁴ Beim rechtsetzungsvorbereitenden Agenda-Setting ist es nicht auszuschließen, dass auch die GD Justiz frühzeitig parteiideologische Machtkonstellationen innerhalb des EP oder des EU-Ministerrates antizipiert.¹¹⁹⁵

Zwar kann das Initiativrecht als wichtig erachtet werden, dennoch wird dieses in der Praxis so ausgeübt, dass vorab im Rahmen eines langwierigen konsultativen Prozesses darauf abgezielt wird, zu verstehen, welche strafrechtspolitischen Positionen die Mitgliedstaaten vertreten und welche Vorhaben sinnvoll erscheinen bzw. in welchem Bereich überhaupt Handlungsbedarf besteht.¹¹⁹⁶ Vorhaben der Kommission werden in der Regel über den offiziellen Weg veröffentlicht oder mitunter auch auf Konferenzen kommuniziert.¹¹⁹⁷ Sofern Gerüchte offenkundig werden, dass mit strafrechtlichen Initiativen der Kommission zu rechnen sei, gelangt dies grundsätzlich einem Mitglied der deutschen Vertretung in der EU-Ministerratsarbeitsgruppe zur Kenntnis.¹¹⁹⁸ Bis zur Publizierung durchläuft ein Entwurf somit systematisch die Kommissionshierarchie, beginnend von der Referentenebene über die Referatsleitung hin zu den jeweiligen GD und Kabinetts spitzen, bis er schlussendlich im Kommissionsgremium angenommen und verabschiedet wird.¹¹⁹⁹ Wird ein Vorhaben als außerordentlich wichtig oder umstritten erachtet, wird das Kommissionskabinett bereits in einer frühen Phase der legislativen Ausarbeitung beteiligt.¹²⁰⁰ Dabei findet durchgehend eine Kontaktpflege statt, indem mit sämtlichen zuständigen Akteur/innen auf europäischer Ebene Gespräche geführt werden, um in Erfahrung zu bringen bzw. darüber in Kenntnis gesetzt zu werden, welche konkreten Initiativen in naher Zukunft in materiell-strafrechtlicher Hinsicht zu erwarten sind.¹²⁰¹ Die Erkenntnisse, dass auf strafrechtlicher Ebene mit Initiativen der Kommission zu rechnen ist, wird sodann an das BMJV zurückgespiegelt, um entsprechende Gespräche zwischen europäischer und nationaler Ebene anzufragen oder einzuleiten.¹²⁰² Inwiefern und inwieweit

¹¹⁹⁴ Hartlapp/Lorenz, *Leviathan* 2015, 64 (84).

¹¹⁹⁵ Vgl. Hartlapp et al., *ZPol* 2016, 85 (89).

¹¹⁹⁶ E2-EU.

¹¹⁹⁷ E3-EU.

¹¹⁹⁸ Ebd.

¹¹⁹⁹ Koch/Sieber, *DFZ* 2019, 28 (29).

¹²⁰⁰ Pollak/Slominski, *Politische System der EU*, 2012, S. 131.

¹²⁰¹ E3-EU.

¹²⁰² Ebd.

nachfolgend auf nationaler Ebene die Möglichkeit zur Einflussnahme besteht, ist anfangs schwer zu sagen.¹²⁰³ Um Vorhaben im ersten Schritt zu kommunizieren, stellt sich dieses Verfahren jedoch als äußerst hilfreich für den weiteren Politikprozess dar.¹²⁰⁴

Diesbezüglich ist aus Sicht der Kommission zu betonen, dass Mitgliedstaaten prinzipiell Einfluss auf die Geschehnisse in Brüssel nehmen können und sich ein Austausch auf Prozesse und Denkweisen der Kommission innerhalb der jeweiligen Legislaturperiode auswirkt.¹²⁰⁵ Die Einbeziehung nationaler Vertreter/innen ermöglicht es der Kommission wiederum, sich rechtzeitig ein Gesamtbild über mitgliedstaatliche Standpunkte zu Legislativvorhaben zu verschaffen, um potenziellen Einwänden gegenüber einer Initiative bereits im Anfangsstadium und noch vor formellen Entscheidungsprozessen, durch die Berücksichtigung entsprechender Änderungs- und Kompromissvorschläge, entgegenzutreten.¹²⁰⁶ Die politische Entscheidungsfindung der Kommission, die sich keineswegs auf ein monolithisches interinstitutionelles Gerüst stützt, durchläuft insofern einen äußerst komplexen und diffizilen Abwägungsprozess, an dem sowohl eine große Bandbreite an kommissionsinternen als auch externen Akteur/innen und Entscheidungsträger/innen beteiligt sind.¹²⁰⁷ Externe Handlungsträger/innen umfassen Beamte/innen aus mitgliedstaatlichen Behörden, Mitglieder des Bundeskabinetts, unabhängige Berater/innen sowie Sachverständige und Vertreter/innen bestimmter Interessengruppierungen.¹²⁰⁸ Neben der Spitze der Ministerialbürokratie wohnen zudem auch die mittlere Beamtenebene und Fachleute aus einschlägigen staatlichen Institutionen dem Politikformulierungsprozess bei.¹²⁰⁹ Das Hinzuziehen von sachkundigen Fachleuten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft dient dazu, einen fachlichen und ideologiefreien Austausch zu befördern.¹²¹⁰ Eine Einbeziehung hat stets unter Berücksichtigung demokratischer, transparenter, verhältnismäßiger, objektiv-neutraler und pluralistischer Maßstäbe zu erfolgen.¹²¹¹ Der

¹²⁰³ Ebd.

¹²⁰⁴ Ebd.

¹²⁰⁵ E1-EU – E3-EU.

¹²⁰⁶ Larsson/Murk, in: Christiansen/Larsson, *Role of Committees in the Policy-Process of the EU*, 2008, S. 80 ff.; Ondarza von, SWP-Aktuell 2019, 1 (6).

¹²⁰⁷ Spence, in: Spence/Edwards, *European Commission*, 2006, S. 145 ff.

¹²⁰⁸ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 150.

¹²⁰⁹ Ebd.

¹²¹⁰ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 150; Dankowski, *Expertengruppen in der europäischen Rechtsetzung*, 2019, S. 38.

¹²¹¹ Dankowski, *Expertengruppen in der europäischen Rechtsetzung*, 2019, S. 270 ff.

Kommission obliegt zwar die letztendliche Entscheidungsgewalt, strafrechtliche Initiativen vorzubringen, individuelle Expertengruppen und Interessenträger/innen haben jedoch bereits zuvor – im Rahmen der strafrechtlichen Rechtsetzungsplanung – Gelegenheit, ihre Expertise einzuspeisen und substantielle Inhalte vorzugeben oder Bedenken zu äußern.¹²¹² Im nächsten Schritt unterbreitet die Kommission dann einen Vorschlag, in dem mitgeteilt wird, welches konkrete Regelungsproblem ausfindig gemacht wurde. In zwei bis drei Spiegelstrichen wird in der Regel festgehalten, was der Kommission zur Lösung des Problems vorschwebt.¹²¹³ Dies umfasst unter anderem auch den Vorschlag für eine Richtlinie, welcher durch die EU-Ministerratspräsidentschaft zum Verhandeln an den EU-Ministerrat weitergeleitet wird, woraufhin der EU-Ministerrat wiederum die Aspekte einbringen kann, die den jeweiligen Mitgliedstaaten wichtig sind.¹²¹⁴ In der Praxis bedeutet dies, dass eine Vielzahl an Expertentreffen stattfinden, in denen diskutiert wird, worin die strafrechtlichen Arbeitsschwerpunkte liegen. Im Anschluss wird für die Entscheidungsfindung die Expertise von den jeweiligen Sachverständigen eingeholt.¹²¹⁵ All dies bedarf einer weiteren Validierung innerhalb der Kommission, um einzuschätzen, welche konkreten Punkte die Mitgliedstaaten als wichtig erachten und welche Haltung diesbezüglich vor allem vom EP zu erwarten ist.¹²¹⁶ Dieser relativ lange Prozess ist der Ausübung des Initiativrechts vorgelagert, es sei denn, es besteht eine kurzfristige politische Handlungsnotwendigkeit, wie etwa bei terroristischen Gefahren.¹²¹⁷ Bei der strategischen Herangehensweise des Politikformulierungsprozesses hat dadurch auch bei strafrechtlichen Gesetzgebungsinitiativen der zeitliche Kontext eine Auswirkung auf die legislatorische Vormachtstellung der europäischen Rechtsetzungsorgane.¹²¹⁸ Nachdem die jeweiligen Kommissionskabinette untereinander einen Konsens erzielen konnten und sowohl interne als auch externe Abstimmungen erfolgreich verliefen, entscheidet das kommissarische Gesamtremium im Rahmen der Beschlussfassungsphase mit absoluter Mehrheit aller Mitgliedstaaten über die Vorlage.¹²¹⁹ Erfahrungsgemäß erfolgt allerdings

¹²¹² E4-EU.

¹²¹³ E3-EU.

¹²¹⁴ Ebd.

¹²¹⁵ E2-EU.

¹²¹⁶ Ebd.

¹²¹⁷ Ebd.

¹²¹⁸ Hartlapp et al., ZPol 2016, 85 (97).

¹²¹⁹ Tömmel, Politische System der EU, 2014, S. 151f.

meist eine konsensuale Abstimmung, was darauf zurückzuführen ist, dass die Kommission im Rahmen von Kompromissbildungsprozessen ein kollektives Vorgehen postuliert und dadurch frühzeitig versucht, nationale Interessen der Unionsgemeinschaft unterzuordnen.¹²²⁰

Ein auffallender Unterschied zwischen den rechtsetzungsvorbereitenden Verfahren auf europäischer und nationaler Ebene ist vor allem die Dauer der Exekutivbeteiligung. Auf nationaler Ebene stammen Gesetzesvorschläge zwar in der Regel von den jeweiligen Regierungen – analog zu den Verwaltungsbeamten auf supranationaler Ebene in der jeweiligen GD –, diese haben aber nicht wie die Kommission die Möglichkeit, Vorhaben bis zur endgültigen Verabschiedung zu begleiten.¹²²¹ Auf Bundesebene ist überwiegend zunächst die Exekutive durch ihre Ministerialbeamten für die Ausarbeitung von Gesetzesvorhaben zuständig und legt die angefertigten Entwürfe nachfolgend zur Abstimmung den Legislativakteuren vor.¹²²² Da der EU-Ministerrat gemäß Art. 293 AEUV Änderungen an einem Kommissionsvorschlag nur einstimmig abändern kann und die Kommission bis zu einer Beschlussfassung ihren ursprünglichen Vorschlag modifizieren darf, bleibt es der Kommission weiterhin möglich, Einfluss auf den weiteren Abstimmungsprozess zu nehmen.¹²²³ Schließlich wird angenommen, dass bei der Koordination von Gesetzesinitiativen durch die Vorverlagerung von Sitzungen der Kabinetts spitze schon im Vorfeld Sorge dafür getragen wird, dass Meinungsverschiedenheiten vermieden und letztendlich bis zu 80 Prozent der Entscheidungen bei Gesetzesformulierungen in Einvernahme des Kollegiums durchgeführt werden.¹²²⁴ Dass ein Initiativvorschlag tatsächlich vollständig unverändert bleibt, sobald er die Kommission verlassen hat, scheint etwas überzogen, dennoch wird ein inhaltlicher roter Faden vorgegeben, sodass signifikante Abweichungen im weiteren Abstimmungsprozess grundsätzlich nicht zu beobachteten sind.¹²²⁵ Ein ausdifferenziertes, kommissionsinternes Votum – mit teils vorgelagerten

¹²²⁰ E4-EU; Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 151 f.; Buttlar, *Initiativrecht der Kommission*, 2003, S. 18.

¹²²¹ Dankowski, *Expertengruppen in der europäischen Rechtsetzung*, 2019, S. 40.

¹²²² Grüner, *Quantität und Qualität der europäischen Rechtsetzung*, 2011, S. 148.

¹²²³ Dankowski, *Expertengruppen in der europäischen Rechtsetzung*, 2019, S. 40.

¹²²⁴ Schlotmann, *Interessenvertretung bei der Kommission*, 2006, S. 36; Hofmann, in: Weidenfeld/Wessels, *Europa von A bis Z*, 2016, S. 182.

¹²²⁵ Schlotmann, *Interessenvertretung bei der Kommission*, 2006, S. 36; Wonka, in: Selck/Veen, *Politische Ökonomie des EU-Entscheidungsprozesses*, 2008, S. 113; Knauff, in: Knauff/Oppelland, *Kommission zwischen Technokratie und Politisierung*, 2016, S. 20.

Expertenkonsultationen – ist von elementarer Bedeutung, um den „Legislativen Output“ zu optimieren und einen Vorschlag in Bezug auf das weitere Beschlussverfahren möglichst unangreifbar platzieren zu können.¹²²⁶ Der Ausgangspunkt spezifischer Legislativvorhaben ist nicht immer eindeutig festzustellen und nach Aussage der Kommission belaufen sich die Gesetzesvorlagen, die auf eine *genuine* Initiative der Kommission zurückzuführen sind, auf einen einstelligen Prozentbereich.¹²²⁷

Kassim et al. (2013) befragten knapp 2000 Kommissionsmitarbeiter/innen hinsichtlich ihrer Einstellung zur eigenen Institution. Bei der Frage, ob das Kommissionskollegium als Regierung der EU eingesetzt werden sollte, waren die Teilnehmer/innen noch geteilter Meinung. Jeweils knapp drei Fünftel der Befragten sprach den Mitgliedstaaten – anstelle der Kommission oder dem EP – hingegen die Funktion als zentraler Akteur im europäischen Mehrebenensystem ab und widersprach zudem der Annahme, die Kommission solle sich vorrangig auf die Durchführung und Umsetzung bestehender Politiken fokussieren, anstatt neue zu entwickeln. Dem Vorschlag, dass die Kommission ihr Initiativrecht mit dem EP teilen solle, stand die überwiegende Mehrheit der Kommissionsbeschäftigte positiv gegenüber.¹²²⁸ Exakt dieselbe Auffassung wird auf nationaler Ebene gegenüber dem letztgenannten Punkt vertreten, was materiell-strafrechtliche Angelegenheiten angeht.¹²²⁹ Ferner ist anzumerken, dass die Kommission Rechtsakte nur vorschlagen kann, angenommen werden müssen sie vom EP und EU-Ministerrat. In den vergangenen Jahren kam es bereits zunehmend zu Zerwürfnissen zwischen den nationalen Regierungen im EU-Ministerrat.¹²³⁰ Die heterogene Zusammensetzung im EP seit Mai 2019 erschwert zudem die Mehrheitsfindung.¹²³¹ Dies kann unter Umständen auch indirekt Entscheidungen des Europäischen Rates beeinflussen, der gemäß Art. 68 AEUV alle fünf Jahre die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung für den *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* festlegt.¹²³² Für Mitgliedstaaten stellt das Initiativrecht der Kommission oftmals eine Herausforderung dar, sodass

¹²²⁶ E1-EU; E2-EU.

¹²²⁷ Hofmann, in: Weidenfeld/Wessels, Europa von A bis Z, 2016, S. 176.

¹²²⁸ Kassim et al., European Commission of the Twenty-First Century, 2013, S. 252f.

¹²²⁹ E1-D – E3-D; E5-D; E6-D.

¹²³⁰ Ondarza von, SWP-Aktuell 2019, 1 (4).

¹²³¹ Ondarza von, SWP-Aktuell 2019, 1 (4); Maurer, in: Weidenfeld/Wessels, Jahrbuch der Europäischen Integration, 2019, S. 85.

¹²³² E1-EU.

diesbezüglich eine Art Sperrminorität hilfreich wäre, da die Kommission ansonsten mit ihren Vorhaben faktisch „durchmarschieren“ könne.¹²³³

Im Ergebnis kann vermutet werden, dass die Kommission auch zukünftig nicht stillstehen und erfahrungsgemäß von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen wird, um unter anderem auch im strafrechtlichen Bereich vermehrt tätig zu werden.¹²³⁴

3) Zusammenarbeit des europäischen Rechtsetzungstriumvirats bei strafrechtlichen Angelegenheiten

Das EP hat auch im Hinblick auf strafrechtliche Angelegenheiten durch den Vertrag von Lissabon eine weitaus wichtigere Rolle im Gesetzgebungsprozess eingenommen und tritt – neben dem EU-Ministerrat – mit der Kommission im Strafgesetzgebungsverfahren gleichberechtigt auf.¹²³⁵ Gemäß Art. 289 Abs. 3 AEUV werden Rechtsakte, die in einem Gesetzgebungsverfahren angenommen werden, als Gesetzgebungsakte bezeichnet. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 289 Abs. 1 AEUV und Art. 294 AEUV erfolgt auf Vorschlag der Kommission die gemeinsame Annahme eines Rechtsaktes durch das EP und den EU-Ministerrat. Anzumerken ist, dass für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 289 Abs. 1 AEUV das Initiativmonopol der Kommission in Art. 17 Abs. 2 S. 1 EUV rein deklaratorisch zu verstehen ist, da Art. 289 Abs. 1 AEUV und Art. 294 Abs. 2 AEUV das Erfordernis eines Kommissionsvorschlages beinhalten.¹²³⁶ Durch die Stärkung des EP im Rahmen des politischen Beteiligungsverfahrens entscheidet der EU-Ministerrat jedoch in der Regel mit qualifizierter Mehrheit, was im Vergleich zum zuvor praktizierten Einstimmigkeitsprinzip auch Auswirkungen auf strafrechtspolitische Entscheidungen im EU-Ministerrat hat.¹²³⁷ Neben dem Abstimmungsverfahren des EU-Ministerrates mit qualifizierter Mehrheit erweist es sich für das EP zudem als förderlich, seine politischen Inhalte durchzusetzen, wenn die Berichterstatter/innen in den Trilogen einer größeren Fraktion angehören, die Kommission eine unterstützende Position vertritt oder wenn anstatt der Kommission vorrangig Vertreter/innen des

¹²³³ E2-D.

¹²³⁴ Vgl. hierzu bereits Satzger, in: Sieber et al., *Europäisches Strafrecht*, 2014, S. 104f.

¹²³⁵ E1-EU; E3-EU.

¹²³⁶ Dankowski, *Expertengruppen in der europäischen Rechtsetzung*, 2019, S. 36.

¹²³⁷ E1-D; E2-EU.

EU-Ministerrates an einer Kompromisslösung beteiligt waren.¹²³⁸ Bei der Verhandlung von Rahmenbeschlüssen war es zuvor erforderlich, Kompromisse zu antizipieren und einen Konsens zu finden. Es bestand somit die Möglichkeit, Vorhaben zu blockieren, wohingegen jetzt die Gefahr besteht, bei strafrechtlichen Themen überstimmt zu werden.¹²³⁹ Für den EU-Ministerrat gestaltet es sich nunmehr schwieriger, neben der Kommission und dem EP, eigene strafrechtspolitische Interessen einfließen zu lassen, denn strafrechtsbezogene Gesetze können nur verabschiedet werden, wenn das EP zustimmt.¹²⁴⁰ Hierzu legt das EP hinsichtlich einer Initiative der Kommission seine Änderungsvorschläge vor und hat sodann seine Ansichten mit dem Standpunkt des EU-Ministerrates in Einklang zu bringen.¹²⁴¹

Der Machtzugewinn des EP hat den strafrechtspolitischen Gesetzgebungsprozess indessen auch verkompliziert. Nachdem die Kommission eine Initiative eingebracht hat und eine „allgemeine Ausrichtung“ in den Verhandlungen des EU-Ministerrates erfolgte, um das Vorhaben in erster Lesung im EP zu behandeln, kann es folglich zu mehreren hundert Änderungsanträgen kommen.¹²⁴² Bei der *Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates* kam es beispielsweise seitens des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres zu 228, bei der *Richtlinie 2014/42/EU vom 3. April 2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der EU* zu 177 und bei der *Richtlinie 2017/541/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates* sogar zu sage und schreibe 438 Änderungsvorschlägen.¹²⁴³ Dies belegt das

¹²³⁸ Franchino/Mariotto, EUP 2013, 345 (345 ff.).

¹²³⁹ E1-D.

¹²⁴⁰ E2-D.

¹²⁴¹ E2-EU.

¹²⁴² E2-D.

¹²⁴³ EP-Änderungsanträge 30-177, 2012/0036 (COD), *passim*; EP-Änderungsanträge 228, 2010/0065 (COD), *passim*; EP-Änderungsanträge 56-246, 2015/0281 (COD), *passim*; EP-Änderungsanträge 247-438, 2015/0281 (COD), *passim*.

ebenbürtige Kräfteverhältnis im Hinblick auf das politische Mitspracherecht im strafrechtlichen Rechtsetzungsverfahren *post-Lissabon*.

Generell muss zwischen den Beschäftigten in den EU-Ministerratsarbeitsgruppen, die den nationalen Regierungen weisungsgebunden sind, und den Abgeordneten im EP differenziert werden. Mitglieder im EP sind freie Mandatsträger/innen, die ausschließlich ihrem Gewissen und ihrer Wählerschaft verpflichtet sind, wenngleich sie dennoch auch auf ihre jeweiligen Parteiprogramme angewiesen sind und sich in ihrer individuellen Meinung in der Regel auch die Fraktionszugehörigkeit widerspiegelt.¹²⁴⁴ Sozialdemokrat/innen (S&D-Fraktion) sehen strafrechtliche Angelegenheiten erfahrungsgemäß sehr restriktiv, Konservative (EVP-Fraktion) hingegen eher repressiv, während Liberale (Renew Europa, *ehemals ALDE*) Wert darauf legen, dass die Privatsphäre nicht unter übermäßigen Überwachungsmaßnahmen (bspw. Datenschutz) leidet.¹²⁴⁵ Im Vergleich zum Verfahren bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen auf Bundesebene, bei denen teilweise ideologische Länderinteressen diametral den Vorhaben der BReg entgegenstehen, verläuft die Trennlinie auf europäischer Ebene zwischen der Kommission als Exekutiv- und dem EP als Legislativorgan weniger scharf, sodass sich ein politischer Dissens weitaus einfacher ausräumen lässt.¹²⁴⁶ Insbesondere die größeren Fraktionen, wie beispielsweise die EVP und die S&D, zielen mit ihren Änderungsanträgen im EP darauf ab, ihre eigenen Positionen und Interessen bestmöglich durchzusetzen und in die Vorschläge der Kommission einzuspeisen.¹²⁴⁷ Nationale strafrechtliche Interessen werden im Rahmen eines weitaus weisungsabhängigeren Mechanismus über die Leitungsebene des BMJV mitgeteilt, denn die jeweils auf EU-Ebene tätigen Minister/innen können erst im EU-Ministerrat auftreten, nachdem sie mit der nationalen Regierung über legislative Vorhaben Rücksprache gehalten haben.¹²⁴⁸ Zur Positionsfindung des BMJV wird sich auf Referatsebene vorab mit Verbänden und dem BT zu Richtlinienvorhaben ausgetauscht. Darüber hinaus wird, neben der Heranziehung von wesentlichen Stellungnahmen im Rahmen der Positionsfindung, auch auf einschlägige Strafrechtsliteratur zurückgegriffen.¹²⁴⁹ Primäres Ziel der

¹²⁴⁴ E1-EU; E3-EU.

¹²⁴⁵ E3-EU.

¹²⁴⁶ Dauner/Sohn, *cepInput 2015*, 1 (8f.).

¹²⁴⁷ *Ebd.*, 1 (9).

¹²⁴⁸ E1-D; E1-EU; E3-EU.

¹²⁴⁹ *Ebd.*

BReg ist es, dass die nationalen Interessen bestmöglich in supranationalen strafrechtlichen Rechtsakten zur Geltung kommen. Ein wesentlicher Grund für divergierende strafrechtsdogmatische Auffassungen zwischen den Rechtssetzungsorganen ist, dass sich die Kommission und das EP multinational zusammensetzen.¹²⁵⁰ Die Kommission sieht sich als strafrechtliche Koordinatorin und Schützerin der EU und bezieht sich dabei auf Kriminalitätsphänomene, die in ihrer Bekämpfungsstrategie über nationale Grenzen hinausragen.¹²⁵¹ Konträre Interessen sind somit nicht auf partei- bzw. fraktionsideologische Haltungen zurückzuführen, sondern auf verschiedene Ansichten, die beispielsweise auch Mitglieder des EP und des EU-Ministerrates aufgrund ihrer unterschiedlichen Verortung im supranationalen Mehrebenensystem, vertreten.¹²⁵²

Das Strafrecht stellt für Nationalstaaten bekanntermaßen einen sehr sensiblen Bereich dar, sodass der Transfer auf supranationaler Ebene nicht immer einfach zu realisieren ist. Die Zusammensetzung der europäischen Legislativakteur/innen erweist sich dabei als sehr nützlich, was durch die stattfindenden Triloge untermauert wird.¹²⁵³ Trilogsitzungen orientieren sich an einem Arbeitspapier, welches in vier Spalten aufgeteilt ist, in denen das EP und der EU-Ministerrat ihre Standpunkte darlegen können. Die erste Spalte beinhaltet die Initiative der Kommission, die zweite Spalte umfasst diesbezügliche Änderungen des EP aus der zweiten Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, in der dritten Spalte ist die Haltung des EU-Ministerrates – unter Berücksichtigung der Abänderungen des EP – niedergelegt und ob einem Rechtsakt zugestimmt oder dieser abgelehnt werden soll oder weitere Kompromisspassagen vorgesehen sind.¹²⁵⁴ Die letzte Spalte ist für Kompromisstexte hinsichtlich verschiedener Standpunkte der Verhandlungsführer/innen vorgesehen, sodass sich die Beratungstätigkeit im Rahmen einer sich dynamisch entwickelnden Kompromissfindung ausschließlich auf die letzten beiden Spalten beläuft, wohingegen die ersten beiden Spalten innerhalb des Verhandlungsverlaufs statisch bleiben.¹²⁵⁵ Interinstitutionelle Dreiertreffen zu einer Richtlinie gemäß Art.

¹²⁵⁰ E2-D.

¹²⁵¹ Ebd.

¹²⁵² Vgl. Dauner/Sohn, *cepInput* 2015, 1 (9).

¹²⁵³ EI-EU.

¹²⁵⁴ Vgl. Giersdorf, *Informelle Trilog*, 2019, S. 73 f., 201 ff.; EP, *Vermittlungsverfahren und Mitentscheidung*, 2007, S. 18.

¹²⁵⁵ Ebd.

83 AEUV fanden erstmals im Rahmen der Beratungen zu der bereits zuvor erwähnten *Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates* statt.¹²⁵⁶ Der Verhandlungsverlauf verdeutlicht, dass insbesondere das EP zu einer punitiven Gangart neigte und im konkreten Fall eine weite Strafbarkeit für Freier von Prostituierten, die Opfer von Menschenhandel wurden, forderte.¹²⁵⁷

Auch über den BT wurde berichtet, dass dieser gegenüber einer weitgehenden Strafrechtsausübung auf europäischer Ebene erfahrungsgemäß durchaus aufgeschlossen sei.¹²⁵⁸ Ebenso, wie das EP oftmals zu weitreichenden strafrechtlichen Gesetzesänderungen oder Sanktionsmaßnahmen tendiert, lässt sich dies nachfolgend über einen Mittelweg im Rahmen der Kompromissfindung ausgleichen.¹²⁵⁹ Dennoch ist der Einbezug des EP vor allem aus demokratischer Sicht ein notwendiger Prozess, da die Mandatsträger/innen direkt gewählt sind und demnach auch bei strafrechtlichen Gesetzgebungsprozessen gleichermaßen beteiligt werden sollen.¹²⁶⁰ Bezüglich der Meinungsbildung im EP ist häufig zu beobachten, dass die Abgeordneten größtenteils der Auffassung sind, dass Kriminalitätsbekämpfung supranational erfolgen müsse.¹²⁶¹ Für die Kommissionsarbeit wird hingegen der Grundsatz vertreten, dass Strafgesetzgebungsprozesse stets strikten Prinzipien im Sinne einer *ultima ratio* unterliegen und daher von keinen massiven Ausweitung auszugehen sei.¹²⁶² Auf nationaler Ebene wird indes wahrgenommen, dass die Kommission per se das unter Strafe Stellen befürworte und der anfängliche Harmonisierungsehrgeiz zur Vergemeinschaftung des Binnenmarktes nun sukzessiv auf den Bereich des Strafrechts übertragen wird.¹²⁶³ Außerdem war in der Vergangenheit zu beobachten, dass Kommission und EP durchaus bereit waren, strafrechtliche Grenzen, die auf nationaler Ebene beispielsweise bei Änderungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung gesetzt

¹²⁵⁶ Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 44.

¹²⁵⁷ *Ebd.*

¹²⁵⁸ *E3-D – E5-D.*

¹²⁵⁹ *E1-EU.*

¹²⁶⁰ *Ebd.*

¹²⁶¹ *Ebd.*

¹²⁶² *Ebd.*

¹²⁶³ *E1-D.*

wurden, zu überschreiten und beide Akteure bei der Forderung nach repressiveren Maßnahmen die gleiche Meinung vertreten und an einem Strang ziehen.¹²⁶⁴

Zudem kann es teilweise für die Kommission von Interesse sein, wenn nationale Parlemente Ideen oder Vorschläge unterbreiten, da diese ihr Eigenleben haben und somit auch ohne die EU aktiv werden können.¹²⁶⁵ Auf Bundesebene kommt es vor, dass sich Kommissionsbeamten/innen oder Kommissar/innen persönlich mit Vertreter/innen aus verschiedenen Fraktionen bzw. Ausschüssen treffen oder Kommissionsvertreter/innen im Rahmen des parlamentarischen Tagesgeschäfts in den BT eingeladen werden, um zu bestimmten strafrechtspolitischen Themen ins Gespräch zu kommen, aber auch, um nationale Präferenzen an die supranationale Ebene zurückkoppeln zu können.¹²⁶⁶ Ebenso finden regelmäßige Treffen zwischen Mitgliedern der nationalen Parlamente und des EP statt, um den beidseitigen Austausch zu strafrechtlichen Themen zu befördern.¹²⁶⁷ Außerdem besteht im EP die Möglichkeit, Anhörungen oder Expertentreffen zu speziellen strafrechtspolitischen Aspekten zu organisieren, die das EP oder bestimmte Parlamentarier/innen für wichtig erachten.¹²⁶⁸

Ferner werden Resolutionen verabschiedet. Diese beinhalten eine Reihe von Aufrufen und Vorschlägen an die Kommission, fachspezifisch strafrechtlich-legislatorisch tätig zu werden.¹²⁶⁹ Als Beispiel lässt sich die *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2016 zur Bekämpfung von Korruption und zur Weiterbehandlung der CRIM-Entschließung (2015/2110(INI))* anführen. Hier forderte das EP die Kommission – unter Darlegung einer Vielzahl an Erwägungsgründen – im Bereich der organisierten Kriminalität und Korruption unter anderem dazu auf:

die Umsetzung und die ordnungsgemäße Durchführung der bestehenden Vorschriften sowie die Überwachung ihrer Anwendung und die Bewertung ihrer Wirksamkeit zu ge-

¹²⁶⁴ E2-D.

¹²⁶⁵ E2-EU.

¹²⁶⁶ E2-EU; E5-D; vgl. BMI, EU-Justizkommissarin trifft Friedrich, 2013: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2013/03/jirat_datenschutz.html; BMI, Gemeinsam für einen modernen europäischen Datenschutz, 2015: <https://www.bmi.bund.de/Shared-Docs/pressemitteilungen/DE/2015/04/gespraech-zum-datenschutz-mit-eu-kommissarin-jourova.html>.

¹²⁶⁷ E2-EU.

¹²⁶⁸ Ebd.

¹²⁶⁹ Ebd.

währleisten; die Prioritäten und operativen Strukturen für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption neu zu überdenken; den Rechtsrahmen zu stärken; die Zusammenarbeit von Justiz und Polizeibehörden auf supranationaler Ebene zu verbessern; die Beschlagnahmung des Vermögens krimineller Organisationen für die Verwendung von sozialen Zwecken zu ermöglichen oder die Unterwanderung der legalen Wirtschaft durch die organisierte Kriminalität und Korruption abzuwenden.¹²⁷⁰

Die Sichtweisen des EU-Ministerrates werden durch die Verhandlungen in den jeweiligen EU-Ministerratsarbeitsgruppen eingebracht.¹²⁷¹ Dort finden in der Regel zweimal wöchentlich Diskussionsrunden statt, in denen entsprechende Probleme zum Vorschein kommen.¹²⁷² Umgekehrt werden dann ebenfalls die Ergebnisse, die beispielsweise im Rahmen der Trilogie erzielt wurden, auf nationaler Ebene an das BMJV rückgekoppelt.¹²⁷³ Abhängig vom Verhandlungsgegenstand wird festgehalten, wo gegebenenfalls noch Änderungsbedarf besteht oder wo bereits Konsens herrscht. Jedenfalls findet stets ein reger Austausch zwischen den europäischen Rechtsetzungsorganen statt.¹²⁷⁴ Der EU-Ministerratsvorsitz stellt in diesem Fall die Rückbindung an den AStV sicher, während gleichzeitig dem EP bei materiell-strafrechtlichen Angelegenheiten vornehmlich der Rechtsausschuss oder der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres über die Trilogverhandlungen zu berichten haben.¹²⁷⁵ Überdies kann der Vorsitz der EU-Ministerratspräsidentschaft eine entscheidende Vermittlerrolle einnehmen, indem bereits vorab mit den nationalen Ebenen bilateral zu strafrechtspolitische Aspekten verhandelt wird, um unterschiedliche Positionen präsentieren zu können.¹²⁷⁶ Ebenfalls kommt es in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU auf Referentenebene – abhängig von der zuständigen Arbeitsgruppe – zu regelmäßigen Treffen und Zwischensitzungen, bevor im AStV I oder AStV II weiterverhandelt wird.¹²⁷⁷ Lewis (2000) beschreibt für die Zusammenarbeit des AStV generell fünf Interaktionsmodi. Diese setzen

¹²⁷⁰ EP-Plenarsitzungsprotokoll A8-0284/2016, S. 3 ff.

¹²⁷¹ E3-EU.

¹²⁷² E2-D; E2-EU.

¹²⁷³ E3-EU.

¹²⁷⁴ Ebd.

¹²⁷⁵ E3-EU; vgl. EU, *Guide to the ordinary legislative procedure*, 2016, S. 16, 22.

¹²⁷⁶ E2-EU.

¹²⁷⁷ Ebd.

sich zusammen aus unklaren Wechselwirkungen, einem hohen Maß an Vertrauen, gegenseitiger Responsivität, einem Übereinstimmungsreflex sowie aus einer Kompromisskultur.¹²⁷⁸

Für bevorstehende Trilogie bereiten entweder die jeweils zuständigen EU-Ministerratsarbeitsgruppen die Verhandlungsführung für die EU-Ministerratspräsidentschaft vor oder dem Vorsitz des AStV II wird in Bezug auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, zusammen mit den Direktor/innen der zuständigen GD, direkt das Mandat zur Unterhandlung über ein strafrechtliches Dossier erteilt, welches sich mitunter teilweise bereits auf eine „allgemeine Ausrichtung“ des EU-Ministerrates stützt.¹²⁷⁹ Die Weichenstellung für Lösungsansätze und Kompromisstexte erfolgt taktisch und entsprechend der Tatsache, wie lange auf Arbeitsebene debattiert bzw. ab wann der Zeitpunkt für die nächsthöhere Eskalationsstufe als sinnvoll erachtet wird.¹²⁸⁰ Auf unteren Arbeitsebenen wird in sogenannten „technical meetings“ die Vorarbeit für potenzielle Trilogie geleistet, indem unproblematische politische Sachverhalte herausgefiltert und zu umstrittenen Themen Kompromissvorschläge vorbereitet werden.¹²⁸¹ Daran sind unter anderem politische Berater/innen der Berichterstatter/innen und Beschäftigte des zuständigen parlamentarischen Ausschussekretariats sowie Vorsitzende der EU-Ministerratsarbeitsgruppe mit Beamten aus dem EU-Ministerratssekretariat beteiligt.¹²⁸² Zu diesem Zeitpunkt ist es noch verhältnismäßig einfach, nationale Gesichtspunkte zum Ausdruck zu bringen, die allerdings mit anderen Mitgliedstaaten koordiniert werden müssen.¹²⁸³ Im ersten Schritt gilt es, grundsätzlich weitere europäische Länder zu finden, die dieselbe oder zumindest eine annährend ähnliche Auffassung bezüglich konkreter strafrechtspolitischer Verhandlungsgegenstände vertreten.¹²⁸⁴ In diesem Zusammenhang finden beispielsweise auch informelle Treffen außerhalb der Arbeitsgruppen statt, bei denen es darum geht herauszufinden, wie bestmöglich Mehrheiten bei der Meinungsbildung erreicht

¹²⁷⁸ Vgl. Lewis, J. Eur. Public Policy 2000, 261 (267 ff.).

¹²⁷⁹ E1-EU; E2-EU; vgl. EU, *Guide to the ordinary legislative procedure*, 2016, S. 16, 22 ff.; Costa et al., *Codecision and “early agreements”: An improvement or a subversion of the legislative procedure?*, 2011, S. 16 f.

¹²⁸⁰ E2-EU.

¹²⁸¹ EP, *Codecision and conciliation – A guide how the European Parliament co-legislates under the ordinary legislative procedure*, 2014, S. 19.

¹²⁸² Lay, EP in der Justiz- und Innenpolitik der EU, 2011, S. 63.

¹²⁸³ E2-D.

¹²⁸⁴ E1-D; E2-EU; E3-EU.

werden können.¹²⁸⁵ Ähnlich zu den Trilogien, bekommt auch bei informellen interinstitutionellen Verhandlungstreffen der EU-Ministerratsvorsitz das Mandat für Beratungen zugesprochen – in denen er sich zusammen mit dem Vorsitz des AStV und den Repräsentant/innen des EP – um eine vorzeitige politische Einigung bemüht.¹²⁸⁶ Die Verhandlungsteams umfassen bei informellen Trilogien kleinere Delegationen, die von Sitzung zu Sitzung in ihrer Zusammensetzung abweichen können und insbesondere den Vertreter/innen aus dem EP weitreichendere Unterhandlungsmöglichkeiten eröffnen.¹²⁸⁷ Mitglieder des EU-Ministerrates und Mandatsträger/innen des EP, die nicht an den trilogischen Beratungen beteiligt sind, können nur bedingt Einfluss auf die strafrechtlich-legislatorische Kompromissfindung ausüben. Außerdem sind bei informellen Trilogien noch vor der ersten Lesung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren lediglich die strafrechtspolitischen Positionen der Kommission angesichts ihres Initiativvorschlags sowie die des EP in Form des durch den zuständigen Rechtsausschuss bzw. Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres vorgelegten Legislativberichts ersichtlich, wohingegen sowohl der Standpunkt zur „allgemeinen Ausrichtung“ des EU-Ministerrates als auch individuelle mitgliedstaatliche Interessen unbekannt bleiben.¹²⁸⁸ Im Unterschied zum formellen Vermittlungsausschuss, bei dem nach Art. 294 Abs. 10 AEUV alle Mitgliedstaaten vertreten sein müssen, obliegt in informellen trilateralen Beratungen dem EU-Ministerratsvorsitz des AStV die Verhandlungsführung.¹²⁸⁹

Wie schwer oder leicht es ist, andere Mitgliedstaaten von der eigenen strafrechtsdogmatischen Position inhaltlich zu überzeugen, um mehrheitlich die nationalen Anliegen und Änderungsanregungen durchsetzen zu können, hängt dabei auch immer maßgeblich von der konkret zu verhandelnden Richtlinie ab.¹²⁹⁰ Als Vertreter/in nationaler Interessen besteht die Gefahr, von anderen europäischen Ländern überstimmt zu werden, sofern – im Hinblick auf eigene kriminalpolitische Interessen – zuvor nicht genug Mitstreiter gefunden wurden. In der Praxis wird dann nicht mehr groß abgestimmt, sondern vorab versucht, in einem Prozess, an dem alle – sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten –

¹²⁸⁵ *Ebd.*

¹²⁸⁶ E3-EU; vgl. EU, *Guide to the ordinary legislative procedure*, 2016, S. 16, 22.

¹²⁸⁷ Vgl. Dauner/Sohn, *cepInput* 2015, 1 (7, 13).

¹²⁸⁸ Vgl. Giersdorf, *Informelle Trilog*, 2019, S. 168.

¹²⁸⁹ *Ebd.*

¹²⁹⁰ E1-D; E2-EU; E3-EU.

beteiligt sind, eine Konsensfindung zu erzielen.¹²⁹¹

Nachdem das ordentliche Gesetzgebungsverfahren durch einen Kommissionsvorschlag an das EP und den EU-Ministerrat eröffnet wurde, beabsichtigen informelle Triloge noch vor der formellen parlamentarischen Abstimmung im Rahmen der ersten Lesung, ein sogenanntes „early first agreement“ durch eine politische Übereinstimmung zu erreichen.¹²⁹² Denn gemäß Art. 294 Abs. 4 AEUV gilt ein Rechtsakt als erlassen, wenn der EU-Ministerrat in erster Lesung den vorgelegten Standpunkt des EP billigt. Eine Rückbindung an das EP für eine Aussprache im Plenum ist in diesem Fall nicht mehr vorgesehen, da es dem federführenden Ausschuss obliegt, das durch seine Repräsentant/innen übermittelte Verhandlungsergebnis in die erste Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens einzubringen.¹²⁹³ Selbst wenn eine Einigung in erster Lesung aussichtslos erscheint, kann die Kontaktaufnahme zum EP gerechtfertigt sein, um kontroverse Punkte abzuarbeiten und die Anzahl an Änderungsanträgen für die zweite Lesung zu reduzieren.¹²⁹⁴ „Early first agreements“ haben sich zu einem der elementarsten Merkmale des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens entwickelt, sodass von einer „Trilogisierung“ des Gesetzgebungsverfahrens gesprochen werden kann.¹²⁹⁵ Gemäß Art. 294 Abs. 7 lit. a AEUV wird ein Rechtsakt noch vor der zweiten Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in einem sogenannten „early second reading agreement“ erlassen, wenn der EU-Ministerrat im Vorbereitungsstadium seines Standpunktes eine Einigung mit dem EP erzielen kann.¹²⁹⁶ In der 7. Legislaturperiode des EP zwischen 2009 und 2014 gelang es, durch vorzeitige Abtimmungen ca. 85 Prozent der Gesetze in erster Lesung zu verabschieden.¹²⁹⁷ Weitere acht Prozent der Rechtsakte konnten im frühen Stadium der zweiten Lesung erzielt werden, sodass insgesamt 93 Prozent der europäischen Gesetzesverabschiedungen durch informelle Triloge zustande kamen.¹²⁹⁸ In der ersten Hälfte der 8. Wahlperiode zwischen 2014 und 2016 zeichnete sich bereits ab, dass in bis zu 97 Prozent

¹²⁹¹ E2-EU.

¹²⁹² Achenbach von, Staat 2016, I (7).

¹²⁹³ Ebd., I (36).

¹²⁹⁴ EU, *Guide to the ordinary legislative procedure*, 2016, S. 22.

¹²⁹⁵ Achenbach von, Staat 2016, I (9).

¹²⁹⁶ EP, *Codecision and conciliation – A guide how the European Parliament co-legislates under the ordinary legislative procedure*, 2014, S. 10.

¹²⁹⁷ EP, *Activity report on codecision and conciliation. 14 July 2009 – 30 June 2014 (7th parliamentary term)*, 2014, Foreword.

¹²⁹⁸ Ebd., S. 8.

der Fälle ein „early first agreement“ im Rahmen der ersten oder zu Beginn der zweiten Lesung erzielt wurde.¹²⁹⁹ Generell ist seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon der Anteil an Einigungen zwischen dem EP und dem EU-Ministerrat in erster Lesung stets angestiegen und erreichte für das Jahr 2018 einen Spitzenwert von über 99 Prozent.¹³⁰⁰ Im selben Jahr fanden zwischen den europäischen Justiz- und Innenminister/innen mit nur insgesamt vier formellen Treffen vergleichsweise äußerst wenig Sitzungen statt.¹³⁰¹

Die Aufgabe der Kommission ist es zu überwachen, dass Modifikationen weitestgehend kongruent mit dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag verlaufen, sodass durch eine Kompromissfassung alle kontroversen Punkte im Einvernehmen mit dem EP und dem EU-Ministerrat ausgeräumt werden können.¹³⁰² Dabei sieht sich die Kommission mit ihren Kommissar/innen und Vertreter/innen als sogenannter „honest broker“ und nimmt im Rahmen der Triloge eine Art Vermittlerrolle ein, deren Hauptaufgabe darin besteht, Vorschläge einzubringen, mit denen sich schlussendlich alle Parteien einverstanden zu einem strafrechtlichen Vorhaben erklären können.¹³⁰³ Vor diesem Hintergrund finden zudem auch eine Reihe an informellen Gesprächen in kleineren Gruppen außerhalb der Sitzungen statt, in denen sich konstruktiver über gemeinsame strafrechtspolitische Präferenzen ausgetauscht werden kann. Ein Grund hierfür ist, dass die formellen Arbeitsgruppen der Kommission meist mit zwei bis drei Vertreter/innen aller Mitgliedstaaten multilingual in einem Raum ablaufen, sodass eine direkte Kommunikation oftmals erschwert wird.¹³⁰⁴ In diesem Zusammenhang ist besonders die äußerst diffizile und ausdifferenzierte deutsche Strafrechtsdogmatik hervorzuheben. In der eigenen Muttersprache bedarf es hierfür nicht nur eines kohärenten und stringenten rechtsdogmatischen Verständnisses, sondern auch einer außerordentlichen (fremdsprachlichen) Wortgewandtheit, wenn strafrechtspolitische Vertreter/innen auf supranationaler Ebene mit der Aufgabe betraut sind, eigene konkrete Kerninhalte verständlich und – im Hinblick auf divergierende Strafrechtsordnungen

¹²⁹⁹ EP, *Activity report on codecision and conciliation. 4 July 2014 – 31 December 2016 (8th parliamentary term), 2016*, S. 1.

¹³⁰⁰ Ondarza von, in: Weidenfeld/Wessels, *Jahrbuch der Europäischen Integration*, 2019, S. 105 f.

¹³⁰¹ Ebd., S. 101.

¹³⁰² Vgl. ABl. EG 2007, Nr. C 145/5 ff. (Ziffer 17).

¹³⁰³ E1-EU.

¹³⁰⁴ E2-EU.

– auch nachvollziehbar zu kommunizieren.¹³⁰⁵ Das EP zweifelt den Status der Kommission als „honest broker“ an, da bereits auf Arbeitsebene des EU-Ministerrates – inklusive des AStV – eine Interaktion mit der Kommission vermutet wird.¹³⁰⁶ Für den Vermittlungsausschuss beschränkt sich die Rolle der Kommission primärrechtlich auf das Mediatordasein (Art. 294 Abs. 11 AEUV). Eine frühzeitige substanziale Einbindung der Kommission in die strafrechtspolitische Willensbildung des EU-Ministerrates würde in der Tat zu einer „interinstitutionellen Asymmetrie“ hinsichtlich nachfolgender trilateraler Beratungen führen.¹³⁰⁷ Die initiativsetzende Kommission könnte somit durch eine vorzeitige Einflussnahme ihre legislativen Handlungsmöglichkeiten bei strafrechtspolitischen Themen ausbauen, obwohl sie offiziell nicht am formellen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beteiligt ist.¹³⁰⁸

Nichtsdestotrotz stellen die Trilogie einen essenziellen Prozess für die Mehrheitsvoraussetzungen dar und können im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens als enorm wichtig erachtet werden.¹³⁰⁹ Der EU-Ministerrat wird dabei vom Vorsitz vertreten, der die EU-Ministerratspräsidentschaft innehat und die Sicht des EU-Ministerrates einbringt, ebenso wie auch das EP seine Sichtweise durch die entsprechenden Repräsentant/innen darlegt.¹³¹⁰ Bei manchen europäischen Ländern ist ein merkliches Interesse zu beobachten, dass strafrechtliche Aspekte vermehrt auf supranationaler Ebene geregelt werden sollen. Jene Mitgliedstaaten sind diesbezüglich auf Brüssel und die Kommission angewiesen, um in nationalen Parlamenten gewisse Regelungsinhalte durchsetzen zu können.¹³¹¹ Im südeuropäischen Bereich sind beispielsweise vermehrt repressive strafrechtliche Tendenzen zu beobachten, in Deutschland wird Strafrecht nach wie vor als *ultima ratio* betrachtet und in Skandinavien wird hinsichtlich der Pönalisierung eine äußerst liberale Einstellung vertreten.¹³¹² Strukturunterschiede in der Strafrechtsanwendung, Verfahrensdurchführung oder Strafzumessung innerhalb der verschiedenen euro-

¹³⁰⁵ Satzger, in: Tiedemann et al., *Verfassung moderner Strafrechtpflege*, 2016, S. 279 f.

¹³⁰⁶ Achenbach von, Staat 2016, 1 (35).

¹³⁰⁷ Vgl. ABl. EG 2007, Nr. C 145/5 ff. (Ziffer 13, 17, 22, 27); Achenbach von, Staat 2016, 1 (35).

¹³⁰⁸ Giersdorf, *Informelle Trilog*, 2019, S. 268 ff.

¹³⁰⁹ E1-EU; E3-EU.

¹³¹⁰ E3-EU.

¹³¹¹ E1-D; E3-EU.

¹³¹² Ebd.

päischen Strafrechtssysteme erklären abweichende Ansichten der verschiedenen Akteur/innen bei strafrechtspolitischen Debatten auf supranationaler Ebene.¹³¹³ Gleichzeitig lässt sich feststellen, dass subjektive Kriminalitätsauffassungen und eine höhere öffentliche Retributionsaffinität mit einer repressiveren strafrechtspolitischen Gangart auf nationaler Ebene zusammenhängen.¹³¹⁴

Aus nationaler strafrechtskritischer Sicht kann Strafrecht unmöglich alles erfassen, sondern muss als ein Fragment verstanden werden, welches sich auf das Wesentliche beschränkt. Diesbezüglich lassen sich auf EU-Ebene nicht viele Verbündete finden.¹³¹⁵ Desse[n] ungeachtet wird von allen Mitgliedstaaten versucht, eigene nationale strafrechtliche Anliegen auf europäischer Ebene darzulegen, um diese im Rahmen einer Konsensfindung bestmöglich durchzusetzen.¹³¹⁶ Alle drei Rechtsetzungsorgane verfügen über Berichterstatter/innen, die in regelmäßigm Kontakt miteinander stehen und sich über den aktuellen Sachstand austauschen. Insbesondere die flexiblen Mandate innerhalb des Trilogverfahrens erleichtern den Informationsaustausch zwischen der Rechtsetzungstrias im Allgemeinen sowie bei strafrechtsdogmatischen Fragestellungen im Konkreten.¹³¹⁷ Sowohl im Rahmen formeller als auch informeller Triloge wird der Eindruck vermittelt, dass hart verhandelt und versucht wird, konstruktive Ergebnisse zu erzielen, um am Ende der Abstimmung effektive strafrechtliche Maßnahmen und Vorhaben beschließen oder verabschieden zu können.¹³¹⁸ Auf nationaler Ebene wird indes wahrgenommen, dass Triloge äußerst kompliziert verlaufen und es zunehmend schwieriger wird, nationale Belange in den Verhandlungsprozess einfließen zu lassen, die über die EU-Ministerratsarbeitsgruppen rückgekoppelt werden.¹³¹⁹

Von Achenbach (2016) spricht von einer *Deformalisation* und *Reformalisation* des europäischen Gesetzgebungsverfahrens aufgrund der sich etablierten Handlungsstrukturen bei Trilogen. Durch die Selbstorganisation der Legislativorgane erfolgt innerhalb des

¹³¹³ Vgl. Eser/Perron, *Strukturvergleich strafrechtlicher Verantwortlichkeit und Sanktionierung in Europa*, 2015, *passim*; Hilgendorf/Valerius, *Alternative Sanktionsformen zu Freiheits- und Geldstrafe im Strafrecht ausgewählter europäischer Staaten*, 2015, *passim*.

¹³¹⁴ Kölbl/Singelnstein, *NStZ* 2020, 333 (338).

¹³¹⁵ *E1-D.*

¹³¹⁶ *E3-EU.*

¹³¹⁷ *E1-EU.*

¹³¹⁸ *E3-EU.*

¹³¹⁹ *E2-D.*

unionsrechtlichen Rahmens eine *Deformalisierung* des Gesetzgebungsprozesses, die zu einer Steigerung der gesetzgeberischen Handlungsfähigkeit führt, indem verfahrenstechnische und legislatorische Freiräume im Zuge der politischen Willensbildung und wechselseitigen Kompromissfindung geschaffen werden. Gleichzeitig bedarf es einer *Reformalisierung*, an der sich die konstruktive Zusammenarbeit der drei Unionsorgane durch praxisinduzierte Verhaltensparadigmen orientiert. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die interinstitutionelle Interdependenz im Hinblick auf die jeweiligen legislatorischen Gestaltungsmöglichkeiten und die Wahrung der Organisationsautonomie als symbiotischer Prozess zu verstehen ist.¹³²⁰ Durch vertrauliche Verhandlungen zwischen einer auserwählten Anzahl an Delegierten wird das im Unionsrecht verankerte Gesetzgebungsverfahren somit auch bei strafrechtspolitischen Angelegenheiten zum Teil durch eine interinstitutionelle Selbstorganisation und legislative Willensbildung im Rahmen der trilogischen Beratungen ersetzt.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der Kritikpunkt eines europäischen Demokratiedefizits angesichts der Intransparenz bei europäischen Gesetzgebungsverfahren und trilateralen Verhandlungen nicht neu ist und bereits in der Vergangenheit vielfach thematisiert wurde.¹³²¹ Formelle Trilogie finden zwar nicht öffentlich statt, die Verhandlungsergebnisse konnten jedoch unter anderem durch die Pflicht zur Berichterstattung im EP nachvollzogen und den vorangegangenen Entscheidungen im Verlauf des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gegenübergestellt werden.¹³²² Informelle Trilogie finden ebenfalls unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt und Beratungsergebnisse werden im Anschluss bekannt gegeben. Die Tatsache, dass derartige Treffen bereits in einem weitaus früheren Gesetzgebungsstadium erfolgen, erschwert es allerdings, durch das Ausbleiben der formellen Lesungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, die politische Konsens- und Entscheidungsfindung nachzuvollziehen, was den Verdacht von sogenannten „package deals“ und „sachfremden Kompensationsgeschäften“ hinter verschlossenen

¹³²⁰ Achenbach von, Staat 2016, 1 (20 ff.).

¹³²¹ Vgl. Giersdorf, *Informelle Trilog*, 2019, S. 171 ff.; EU, *Letter to the Council of the EU opening the European Ombudsman's own-initiative inquiry OI/8/2015/FOR concerning transparency of trilogues*, 2015: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/59978>; ABl. EU 2016, Nr. L 123/1 (Ziffer 38); Achenbach von, Staat 2016, 1 (27 ff.).

¹³²² Dauner/Sohn, *cepInput* 2015, 1 (10 f.).

Türen erhärtet.¹³²³ Eine erweiterte öffentliche Politikfindungsarbeit könnte auf der einen Seite für mehr Transparenz innerhalb des arbeitsteiligen Parlamentsbetriebes sorgen. Auf der anderen Seite könnten damit auch negative Konsequenzen hinsichtlich der Beratungs- und Verhandlungsatmosphäre einhergehen.¹³²⁴ Explizit wurden auch die EU-Ministerratsarbeitsgruppen für die intransparenten Verfahren bei informellen Trilogen kritisiert.¹³²⁵ In einer Stellungnahme des EU-Ministerrates vom 15. September 2015 werden die Vorwürfe zur Organisation der Trilogie sowie zum intransparenten Beratungsverlauf dementiert, indem auf die interinstitutionellen Vereinbarungen und Leitfäden zwischen den drei Legislativakteuren zur Trilogpraxis verwiesen, die loyale Zusammenarbeit hervorgehoben und das tabellarische vierstellige Dokumentationsprotokoll erläutert wird.¹³²⁶ Nach einer Entscheidung des EuGH vom 22. März 2018 müssen Ergebnisse der Trilogverhandlungen künftig immer der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden; konkret handelt es sich dabei insbesondere um die tabellarische vierstellige Übersicht, die bei den Dreiertreffen für eine Kompromissfindung angefertigt wird.¹³²⁷ Für die strafrechtliche Normgeneseforschung ist dies in jedem Fall ein bedeutender Vorteil, da die politische Entscheidungsfindung zu strafrechtlichen Angelegenheiten bei informellen Trilogen besser nachvollzogen werden kann. Für die Trilogpraxis scheint es jedoch irrelevant und wird ohnehin so nie zu realisieren sein, denn die Konstruktivität der Arbeit und Kompromissfindung hängt davon nicht ab.¹³²⁸ Von zentraler Bedeutung ist das Mandat der jeweiligen Delegierten, die am jeweiligen Trilog beteiligt sind sowie eine ergebnisorientierte und zielführende Herangehensweise im Zuge des Beratungsverlaufs.¹³²⁹

Auch in Bezug auf Verhandlungen zu materiell-strafrechtlichen Angelegenheiten sollte diese Problematik von teils intransparenten informellen Trilogen aufgegriffen werden, da die Kommission gegebenenfalls eine weitaus wichtigere Rolle bei den Dreiertreffen einzunehmen vermag als ausschließlich politisch zu vermitteln.

¹³²³ *Ebd.*, 1 (10 ff.).

¹³²⁴ Vgl. Winkelmann, in: Morlok et al., *Parlamentsrecht*, 2016, S. 778 f.

¹³²⁵ Vgl. EU, *Letter to the Council of the EU opening the European Ombudsman's own-initiative inquiry OI/8/2015/FOR concerning transparency of trilogues*, 2015: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/59978>.

¹³²⁶ *Ebd.*

¹³²⁷ Giersdorf, *Informelle Trilog*, 2019, S. 213, 221.

¹³²⁸ E1-EU.

¹³²⁹ *Ebd.*

Ungefähr drei Viertel der erzielten Kompromisslösungen im Rahmen formeller Triloge scheinen aus Sicht der Kommission kompatibler mit der Position des EU-Ministerrates als mit derjenigen des EP.¹³³⁰ Zu einer konträren Schlussfolgerung kommen Roederer-Rynning & Greenwood (2015), die von einem trilateralen „onion-like construct“ ausgehen, welches im Inneren als Kern die tatsächlichen politischen Triloge beinhaltet, in einer zweiten Schicht den fachlichen Austausch mit einer begrenzten Anzahl an Vertreter/innen der drei Rechtsetzungsorgane auf Arbeitsebene umschreibt und letztendlich in einer dritten Ebene ausschließlich den informellen bilateralen Kontakt zwischen Repräsentant/innen des EP und des EU-Ministerrates hervorhebt.¹³³¹ Abhängig vom Verhandlungsgegenstand werden im Rahmen der trilateralen Beratungen nicht alle Stufen notwendigerweise durchlaufen.¹³³² Konnte sich der EU-Ministerrat in der Vergangenheit noch aufgrund seiner überlegenen Organisationsstruktur sowie der Expertise seiner nationalen Delegierten oftmals strategisch gegenüber den Standpunkten des EP durchsetzen, findet heutzutage ein vielschichtiger formeller und informeller intra- und interinstitutioneller Austausch innerhalb unterschiedlichster politischer Foren statt, sodass das EP nun auch in der Praxis ebenbürtig neben dem EU-Ministerrat im europäischen Gesetzgebungsverfahren auftritt.¹³³³ Zwar wird durch informelle Triloge die legislatorische Effizienz gesteigert, von einer Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens kann indes nicht die Rede sein, da sich durch die Triloge die erste Lesung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in die Länge zieht.¹³³⁴

Aus Sicht des BT ist neben dem materiellen vor allem auch das formelle und prozessuale Strafrecht von Bedeutung. Die Durchführung des Europäischen Haftbefehls, das Vorhaben zur Errichtung der EuStA oder die Einführung der „E-Evidence“ sind exemplarisch für weitreichende supranationale Maßnahmen.¹³³⁵ Als Voraussetzung dafür, dass materielles Strafrecht ordentlich umgesetzt werden kann, müssen parallel auch die formellen

¹³³⁰ Franchino/Mariotto, *EUP* 2013, 345 (361).

¹³³¹ Roederer-Rynning/Greenwood, *J. Eur. Public Policy* 2015, 1148 (1153 ff.).

¹³³² Lay, *EP in der Justiz- und Innenpolitik der EU*, 2011, S. 63.

¹³³³ Roederer-Rynning/Greenwood, *J. Eur. Public Policy* 2015, 1148 (1153 ff.).

¹³³⁴ Giersdorf, *Informelle Trilog*, 2019, S. 86 f., 165 f.

¹³³⁵ E3-D; E5-D.

und prozessualen Abläufe vereinheitlicht und angepasst werden.¹³³⁶ Viele Vorhaben hören sich in der Theorie zwar gut an, sind in der Praxis aber nahezu unmöglich umsetzbar. Straftaten gegen das Leben sind beispielsweise in den ausdifferenzierten kulturell und historisch gewachsenen europäischen Strafrechtssystemen unterschiedlich definiert, so dass eine materiell-strafrechtliche Einstufung schwierig erscheint, um einzelne Teilbereiche aufeinander zu übertragen und einheitliche Strafprozessverläufe zu ermöglichen.¹³³⁷ Schlussendlich ist es essenziell, dass die EU als Kompromissmechanismus verstanden wird, da durch den Vertrag von Lissabon verstärkt auch die Sichtweisen der EU-Bürger/innen und der nationalen Parlamente mit in die Strafgesetzgebungsprozesse einfließen können.¹³³⁸ In welchem Ausmaß ein derartiger materiell-strafrechtlicher Kompromissmechanismus bereits vonstattengeht, wird im nachstehenden Abschnitt untersucht.

IV) Umsetzung europäischer Rechtsakte in nationales Strafrecht

Aufgrund der Tatsache, dass die EU weder einen Staat noch eine Konföderation verkörpert und auch der in seiner Definition nahe liegende Begriff eines europäischen Staatenverbundes¹³³⁹ nur äußerst rudimentär Anwendung in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung fand, ist weiterhin von einer supranationalen Organisationsform *sui generis* auszugehen. Innerhalb des europäischen Mehrebensystems wird zwar Gemeinschaftsrecht beschlossen, bei der Umsetzung beispielsweise in nationales Strafrecht ist die EU indes auf die Mitgliedstaaten angewiesen.¹³⁴⁰ Vor allem der EU-Ministerrat für Justiz und Inneres stellt ein zentrales Verbindungsglied zwischen dem supranationalen Entscheidungsprozess und dem einzelstaatlichen Implementationsverfahren im Rahmen der strafrechtspolitischen Konsensfindung dar. Die Akzeptanz europäischer Rechtsakte kann insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung und Vollziehung auf mitgliedstaatlicher Ebene

¹³³⁶ *Ebd.*

¹³³⁷ E6-D; vgl. Eser/Perron, *Strukturvergleich strafrechtlicher Verantwortlichkeit und Sanktionierung in Europa*, 2015, *passim*.

¹³³⁸ EI-EU.

¹³³⁹ Vgl. Zimmermann, *JURA* 2009, 844 (848).

¹³⁴⁰ BVerfGE 89, 155 (200 f.); Pollak/Slominski, *Politische System der EU*, 2012, S. 145.

schädliche Auswirkungen implizieren.¹³⁴¹ Im Bereich des Strafrechts erfolgen seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon europäische Rechtsakte zwar nur noch ausschließlich in Form von Richtlinien und beschreiben somit gemäß Art. 288 UA 2 AEUV keinen unmittelbar geltenden Rechtsakt.¹³⁴² Allerdings müssen auch Richtlinien im Kontext eines gewissen Umsetzungsspielraums durch das nationale Parlament in innerstaatliches Recht überführt werden, wobei bestimmte unionsrechtliche Vorschriften berücksichtigt werden müssen.¹³⁴³ Gerade in sensiblen Politikbereichen – zu denen vorrangig das Strafrecht zählt – finden Richtlinien als supranationale Rechtsakte Anwendung, da sie nach Art. 288 UA 2 AEUV den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und Mittel hinsichtlich des verbindlich zu erreichenden Ziels überlassen.¹³⁴⁴ Wie bereits detailliert in oben genannten strafrechtlich-legislatorischen Fallbeispielen zu auserwählten Deliktsfeldern aufgeführt, bedürfen Richtlinien eines umsetzenden Legislativaktes auf einzelgesetzlicher Ebene. Die Beziehung zwischen den Rechtsordnungen der EU und der verschiedenen Mitgliedstaaten stellt ein Kernthema der europäischen Integration dar.¹³⁴⁵ Im folgenden Abschnitt soll sich daher in akteurszentrierter Weise mit der Umsetzung von Richtlinien in nationales Strafrecht befasst werden.

1) Mitwirkungsmöglichkeiten bei europäischen Angelegenheiten auf nationaler Ebene

Gemäß § 1 EUZBBG hat der BT in Angelegenheiten der EU ein Mitwirkungsrecht hinsichtlich der Willensbildung des Bundes, wie etwa bei Rechtsetzungsakten auf europäischer Ebene. Die BReg hat nach § 3 Abs. 1 EUZBBG den BT in Angelegenheiten der EU – in der Regel schriftlich durch die Übermittlung entsprechender Amtsdokumente oder Berichte – umfassend, frühestmöglich und fortwährend zu unterrichten. Somit soll über die Willens- und Positionsbildung der BReg, den Beratungsverlauf innerhalb der europäischen Rechtssetzungstrias sowie über die Entscheidungsfindung in den Vorbereitungsgremien und Arbeitsgruppen informiert werden (§ 3 Abs. 2 EUZBBG). Dies beinhaltet unter anderem Dossiers der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei

¹³⁴¹ Haltern, *Europarecht*, 2017, S. 252.

¹³⁴² BT, *Wegweiser in EU Angelegenheiten*, 2020, S. 34.

¹³⁴³ Pollak/Slominski, *Politische System der EU*, 2012, S. 147 ff.

¹³⁴⁴ Vgl. Haltern, *Europarecht*, 2017, S. 288 f.

¹³⁴⁵ Ebd., S. 251.

der EU über bestimmte EU-Ministerratsarbeitsgruppen, Weisungen der deutschen Vertretung im AStV oder Berichte zur Vorbereitung und zum Beratungsverlauf von informellen Ministertreffen (§ 3 Abs. 3 EUZBBG).¹³⁴⁶ In § 4 EUZBB wird die konkrete Übersendung von Dokumenten und Berichten im Rahmen der Unterrichtungspflicht gemäß des § 3 EUZBB geregelt. Insbesondere hat die BReg sämtliche, bei ihr eingegangenen Dokumente aus den europäischen Organen, den informellen Ministertreffen, des AStV sowie aus etwaigen Ausschüssen und vorbereitenden Gremien oder Arbeitsgruppen dem BT zuzuleiten (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 EUZBBG). Um zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt Kenntnis über die Positionsfindung der BReg zu haben und Einfluss auf das Abstimmungsverhalten ausüben zu können, kommen dem BT zudem Berichte der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU bzw. der BReg zu sämtlichen Sitzungen der oben genannten Institutionen oder Organe samt Vorbereitungsgremien, Arbeitsgruppen oder Ausschüssen sowie zu Verhandlungsverläufen und Ergebnissen von Trilogien, Beschlüssen der Kommission, vertretenden Positionen anderer Mitgliedstaaten oder über eingelegte Parlamentsvorbehalte zu (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 EUZBBG). Ebenso unterrichtet die BReg ihrerseits gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 EUZBBG den BT unter anderem über entsprechende Initiativen, Stellungnahmen oder Konsultationsbeiträge gegenüber den europäischen Organen oder informellen Ministertreffen, einschließlich einschlägiger Vorbereitungsgremien und Arbeitsgruppen. Im Rahmen der Unterrichtungs- und Mitwirkungsrechte des BT sind zu Vorhaben der EU gemäß § 5 Abs. 1 EUZBBG beispielsweise Vorschläge für Gesetzgebungsakte der EU (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 EUZBBG), Mitteilungen, Stellungnahmen, *Grün- und Weißbücher* sowie Empfehlungen der Kommission (§ 5 Abs. 1 Nr. 7 EUZBBG), Berichte, Aktionspläne und politische Programme (§ 5 Abs. 1 Nr. 8 EUZBBG) oder interinstitutionelle Vereinbarungen der EU-Organe (§ 5 Abs. 1 Nr. 9 EUZBBG) zu nennen. In Artikel 1 des Protokolls Nr. 1 zum Vertrag von Lissabon wurde außerdem festgeschrieben, dass die Kommission auch den nationalen Parlamenten gleichzeitig mit dem EU-Ministerrat und dem EP sämtliche Dokumente, wie etwa zu Rechtssetzungsvorhaben, zuleitet. Dessen ungeachtet, werden sogenannte Folgedokumente, die ihren Ursprung auf supranationaler Ebene haben, inhaltlich jedoch auf die Bestimmungen des § 5 EUZBBG anwendbar sind, dem BT übermittelt. Hierzu zählen beispielsweise Standpunkte und Stellungnahmen des EU-Ministerrates oder des EP, wie etwa legislative Entschließungen.¹³⁴⁷

¹³⁴⁶ BT, *Wegweiser in EU Angelegenheiten*, 2020, S. 93.

¹³⁴⁷ Ebd., S. 93, 101.

1a) Parlamentarische und ministerialbürokratische Einflussnahme

Mit dem Vertrag von Lissabon erfolgten weitreichende unionsrechtliche Reformierungen, von denen bekanntermaßen auch das Strafrecht nicht verschont blieb. Im Rahmen des Ratifizierungsprozesses oblag es den Mandatsträger/innen im BT, zentrale Legitimationsansprüche des nationalen Strafrechtssystems innerhalb eines demokratischen Rechtsstaates auf ein europäisches Strafrecht zu projizieren.¹³⁴⁸ Dabei stand, im Hinblick auf das strafrechtliche Integrationsinteresse (Art. 23 Abs. 1 GG), die Prämissen der Rechtsstaatlichkeit im Fokus, indem für den Erlass supranationalen Strafrechts die Ewigkeitsklausel – analog Art. 79 Abs. 3 GG, basierend auf konkreten kriminalpolitischen Grundsätzen – hervorgehoben wird.¹³⁴⁹ In diesem Kontext ist anzumerken, dass auf nationaler Ebene der BT – einschließlich der BReg – immer nur auf eine Dauer von höchstens vier Jahren demokratisch legitimiert ist. Somit werden kriminalpolitische Themenpunkte gelegentlich nach einer gewissen Zeitspanne wieder ganz anders bewertet als in der jeweils aktuellen Legislaturperiode.¹³⁵⁰ Innerhalb der BReg agieren bereits unterschiedliche Akteur/innen. Das BMJV ist naturgemäß darauf bedacht, vor allem auf die Verhältnismäßigkeit der Strafrechtsanwendung im Sinne einer *ultima ratio* zu achten, wohingegen innerhalb des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) unter Umständen vorrangig repressive Ansichten vertreten werden.¹³⁵¹ Sowohl die Besetzung der Bundesministerien als auch der parlamentarischen Fachausschüsse hängt dabei maßgeblich von der jeweiligen Regierung und der Zusammensetzung aller Mandatsträger/innen im BT ab. Vor diesem Hintergrund kommt es unter Umständen bei verschiedensten Koalitionskonstellationen bereits innerhalb der BReg zu divergierenden strafrechtspolitischen Auffassungen, die im Rahmen der Entscheidungs- und Positionsfindung auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden müssen. Wenngleich ebenso beanstandet wird, dass die Einflussnahme der demokratischen Öffentlichkeit zur politischen Willensbildung über legitimierte Parlamente heutzutage limitiert ist, da im Rahmen europäischer Strafgesetz-

¹³⁴⁸ Vgl. Schünemann, *Europäisierung der Strafrechtpflege als Demontage des demokratischen Rechtsstaats*, 2014, S. 207.

¹³⁴⁹ Vgl. ebd., S. 207 ff.

¹³⁵⁰ E3-EU.

¹³⁵¹ Ebd.

gebungsvorhaben Bundestagsfraktionen zumeist den Integrationsfortschritt in den Vordergrund stellen und somit die überwiegende Mehrheit der nationalen Volksvertretung einen regierungstreuen Kurs mitträgt.¹³⁵² Als Lösungsansatz ist der Grundgedanke einer *deliberativen Demokratie* aufgrund der multilingualen Organisationsform der EU nur sehr bedingt geeignet.¹³⁵³

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich ein neukonstituierender BT – einschließlich BReg – nach Ablauf einer Amtszeit von Neuem mit europarechtlichen Angelegenheiten befassen muss, wenn ein Vorhaben innerhalb der vorherigen Legislaturperiode nicht abgeschlossen werden konnte.¹³⁵⁴ Die Kommission hingegen kann nach einer Neukonstituierung entscheiden, ob sie ohne Diskontinuität an die Verfahren der vergangenen Amtsperiode anknüpft.¹³⁵⁵ Dadurch wird zu Beginn einer Amtsperiode oftmals durch den neuen Kommissionsstab geprüft, ob und inwiefern spezifische Initiativen weiterhin aktuell sind, ob konkreter Änderungsbedarf besteht oder ob Vorhaben gegebenfalls nicht mehr weiterverfolgt und zurückgenommen werden sollen.¹³⁵⁶

Aufgrund der vorgegebenen verfahrensrechtlichen Strukturen innerhalb des supranationalen Mehrebenensystems erfahren nationale Parlamente und Regierungen prinzipiell nicht gänzlich unvorbereitet von Richtlinien mit strafrechtlichem Umsetzungsinhalt, da die Themenschwerpunkte den Mitgliedstaaten zuvor bekannt sind.¹³⁵⁷ Europäische strafrechtliche Rechtsakte *prä*-Lissabon in Form von Rahmenbeschlüssen wurden insbesondere für ihre exekutivbezogene Legitimationsgrundlage kritisiert, da ein ausschließlich durch den EU-Ministerrat gefasster Beschluss – mitsamt der Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung in nationales Recht – die Souveränität einer demokratisch legitimierten einzelstaatlichen Volksvertretung missachtete.¹³⁵⁸ Grundsätzlich kann der BT aber mit sei-

¹³⁵² Schünemann, *Europäisierung der Strafrechtspflege als Demontage des demokratischen Rechtsstaats*, 2014, S. 312.

¹³⁵³ Ebd.

¹³⁵⁴ E5-D.

¹³⁵⁵ Ebd.

¹³⁵⁶ Dankowski, *Expertengruppen in der europäischen Rechtsetzung*, 2019, S. 40; COM (2016) 471 final, S. 4.

¹³⁵⁷ E1-D; E4-D.

¹³⁵⁸ Vgl. Schünemann, *Europäisierung der Strafrechtspflege als Demontage des demokratischen Rechtsstaats*, 2014, S. 235.

nen Beschlüssen zu strafrechtspolitischen Themen die Handlungsfähigkeit der BReg beeinflussen, die wiederum im Rahmen ihrer Gestaltungsmöglichkeiten auf die Politikdurchführung in Brüssel einwirken kann.¹³⁵⁹ Formell beginnt dies, sobald ein Rechtssetzungsvorhaben auf den Weg gebracht wird, indem beispielsweise durch ein *Grün-* oder *Weißbuch* der Kommission, ein gemeinschaftliches Vorhaben dargelegt wird.¹³⁶⁰ Wie bereits festgestellt, hat auch die Kommission bezüglich vorlegislativer Dokumente ein Interesse daran, grundlegende strafrechtspolitische Frage- und Problemstellungen, in einem frühzeitigen Konsultationsverfahren mit den nationalen Parlamenten einvernehmlich auszuräumen.¹³⁶¹ Einschätzungen zu konkreten Vorhaben werden vorab auf mitgliedstaatlicher Ebene eingeholt. Diese sollten bestenfalls einer ausformulierten kommissarischen Initiative an den EU-Ministerrat und an das EP zugrunde gelegt werden. Die Kommission sucht somit sowohl in formeller als auch informeller Weise auf einzelstaatlicher Ebene den Kontakt zu entsprechenden Fachleuten – etwa nationalen Mandatsträger/innen oder Ministerialbeamten/innen –, um das jeweilige Vorhaben zwischen den Mitgliedstaaten abzustimmen.¹³⁶² Dieser Austausch ermöglicht es zu identifizieren, ob und in welchem Umfang grundsätzlich ein strafrechtlicher Regelungsbedarf besteht. Der Dialog findet also nicht in einem Hinterzimmer, sondern direkt zwischen den europäischen Mitgliedstaaten auf Ministerialebene statt.¹³⁶³ Bei öffentlichkeitswirksamen Themen sind mitunter auch Ansprechpartner/innen und Fachsprecher/innen aus den verschiedenen Bundestagsfraktionen eingebunden.¹³⁶⁴ Festzuhalten ist, dass auch zu strafrechtspolitischen Themen intensive Gespräche zwischen nationalen Regierungsvertreter/innen, den jeweiligen Berichterstatter/innen in Brüssel und dem Kommissionspersonal sowie zwischen den europäischen Parlamentarier/innen selbst stattfinden.¹³⁶⁵ Während die Anhörung von entsprechenden Interessengruppierungen transparent über eingerichtete Expertengruppen bei der

¹³⁵⁹ E1-D.

¹³⁶⁰ E5-D.

¹³⁶¹ BT, *Wegweiser in EU Angelegenheiten*, 2020, S. 143 f.

¹³⁶² E3-D; E4-D.

¹³⁶³ E4-D.

¹³⁶⁴ Ebd.

¹³⁶⁵ E4-D; E5-D.

Kommission erfolgt, findet individuelle Lobbyarbeit hingegen hinter verschlossenen Türen mit Kommissionsmitarbeiter/innen statt.¹³⁶⁶ Insbesondere ehemalige Mandatsträger/innen oder Ministerialbeamten/innen erweisen sich diesbezüglich als gern gesehene Partner/innen von Lobbygruppen, da diese aufgrund ihrer vorherigen politischen oder ministerialbürokratischen Tätigkeit nach wie vor gut vernetzt und bestens mit der entsprechenden institutions- bzw. organbezogenen Arbeitsweise vertraut sind.¹³⁶⁷

Sind Überlegungen zu einer Initiative seitens der Kommission bekannt, können ebenfalls auf nationaler Ebene entsprechende Expertenmeinungen und Stellungnahmen zu strafrechtspolitischen Fragen eingeholt werden.¹³⁶⁸ Gleichzeitig besteht in informeller Weise die Möglichkeit, über Kolleg/innen im EP bestimmte Aspekte zu adressieren und anzumerken, ob und inwiefern strafrechtliche Vorhaben aus nationaler Sicht als problematisch erachtet werden. Inwieweit etwaige Anmerkungen im folgenden Verfahren Beachtung finden, hängt vom jeweiligen Einzelfall ab.¹³⁶⁹

Die förmliche Zuleitung von Unionsdokumenten (§ 6 Abs. 1 EUZBBG) wird im Priorisierungsverfahren, im Benehmen mit den jeweiligen Fraktionen, im Rahmen des Überweisungsverfahrens an die federführenden und mitberatenden Ausschüsse im BT gemäß § 93 Abs. 5 und 6 GOBT geregelt. Darüber hinaus erhält der BT anhand eines Berichtsbogens konkrete Informationen über inhaltliche Zielsetzungen, supranationale Beratungszeitpläne oder die politische und rechtliche Tragweite aus nationalstaatlicher Perspektive, wie etwa im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsätzen (§ 6 Abs. 1 und 2 EUZBBG).

Aus Sicht des BT wirkt die Kommission bei rechtlichen Fragen sehr abstrakt, sodass erst auf nationaler Ebene detailliert diskutiert wird. Ein Kritikpunkt, der sich primär auf kriminalpolitische Grundprinzipien zurückführen lässt.¹³⁷⁰ Federführend ist bei strafrechtlichen Themen entweder der Innen- oder der Rechtsausschuss des BT zuständig.¹³⁷¹ Der Rechtsausschuss untergliedert sich wiederum in einen Unterausschuss „Europarecht“, in

¹³⁶⁶ Tömmel, *Politische System der EU*, 2014, S. 151.

¹³⁶⁷ Vgl. Kölbel, in: Krüper et al., *Organisation des Verfassungsstaats*, 2019, S. 271.

¹³⁶⁸ E5-D.

¹³⁶⁹ Ebd.

¹³⁷⁰ Prittewitz, NK 2010, 108 (115).

¹³⁷¹ E6-D.

welchem ausführlich debattiert wird, welche Themen sinnvoll erscheinen, um auf europäischer Ebene gegebenenfalls strafrechtlich geregelt zu werden.¹³⁷² Somit können Schwerpunkte gesetzt und parlamentarische Abläufe zu Vorhaben, die die EU in den Fokus nimmt, beeinflusst werden.

Auf Ministerialebene ist bei materiell-strafrechtlichen Richtlinien vorrangig das BMJV involviert und gibt eine Empfehlung für den zuständigen Ausschuss ab.¹³⁷³ Das Ausmaß der parlamentarischen Einflussnahme ist davon abhängig, inwieweit eine Richtlinie gewisse strafrechtlich-legislatorische Handlungsmöglichkeiten eröffnet.¹³⁷⁴ Stellungnahmen und Formulierungsanregungen vonseiten des BT werden dabei von den umzusetzenden inhaltlichen Rahmenbedingungen beschränkt. Formuliert eine Richtlinie bereits klare strafrechtliche Grenzen, zeigen diese auch den Bewegungsspielraum auf, in welchem auf nationaler Ebene im parlamentarischen Verfahren agiert werden kann.¹³⁷⁵ Der weitere Prozess ist mit dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zu nationalen Initiativen identisch. All jene strafrechtlichen Gesichtspunkte, die in den Fachausschüssen beraten werden, können nachfolgend über die BReg bzw. über die/den zuständige/n Bundesjustizminister/in dem EU-Ministerrat für Justiz und Inneres zugeleitet werden, um den Beratungsstand im Rahmen der Trilogsitzungen einzubringen.¹³⁷⁶ Die BReg ist daher gut beraten, sicher zu gehen, dass sich in den Trilogverhandlungen grundsätzlich zumindest die Position der regierungstragenden Bundestagsfraktionen wiederfindet.¹³⁷⁷ Abweichende einzelstaatliche Präferenzen im Hinblick auf strafrechtliche Bestimmungen lassen supranationale Abstimmungen äußerst diffizil und komplex erscheinen. Durch innerstaatliche strafrechtspolitische Meinungsverschiedenheiten wird dies maßgeblich erschwert.

Noch vor Beginn der Beratungen in den EU-Ministerratsarbeitsgruppen wird dem BT gemäß § 6 Abs. 3 EUZBBG durch die BReg eine umfassende Folgenabschätzung in Bezug auf Vorschläge zu Gesetzgebungsakten der EU übermittelt. Schließlich hat die BReg den BT – unter erneuter Berücksichtigung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips – ebenfalls über den Abschluss eines europäischen Gesetzgebungsverfahrens, einschließlich der bei Richtlinien zu beachtenden Umsetzungsfristen in innerstaatliches Recht, zu informieren (§ 6 Abs. 6 EUZBBG). Gemäß § 8 Abs. 1 S. 2 EUZBBG muss die BReg den BT fortwährend über den Beratungsverlauf unterrichten. Der BT hat gegenüber

¹³⁷² E3-D; E5-D.

¹³⁷³ E3-D.

¹³⁷⁴ E4-D.

¹³⁷⁵ Ebd.

¹³⁷⁶ E5-D.

¹³⁷⁷ Ebd.

der BReg die Gelegenheit, zu einem für ihn angemessenen Zeitpunkt eine Stellungnahme abzugeben, die sodann von der BReg im Rahmen des folgenden supranationalen Beratungsverlaufs berücksichtigt wird (§ 8 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 EUZBBG). Im Verlauf der weiteren Beratungsentwicklungen ist es möglich, Stellungnahmen anzupassen oder zu ergänzen (§ 8 Abs. 3 EUZBBG, § 93a Abs. 2 GOBT). Bis zu einer abschließenden Beschlussfassung ist fortwährend durch die BReg über die Berücksichtigung und Durchsetzung der Stellungnahme zu berichten (§ 8 Abs. 2 und Abs. 5 S. 1 EUZBBG). Stellungnahmen des BT werden – bevor sie im Plenum zur Abstimmung gestellt werden – entweder durch den federführenden Ausschuss hinsichtlich eines überwiesenen Gesetzgebungsvorhabens oder durch den Antrag einer Bundestagsfraktion abgegeben.¹³⁷⁸ Ist ein Beschluss des BT in grundlegender Weise nicht durchsetzbar, muss die BReg einen Parlamentsvorbehalt einlegen (§ 8 Abs. 4 S. 1 EUZBBG). Im Falle eines eingelegten Parlamentsvorbehalts bemüht sich die BReg, vor der finalen Entscheidungsfindung im EU-Ministerrat bezüglich eines europäischen Gesetzgebungsaktes, um eine einvernehmliche Lösung mit dem BT (§ 8 Abs. 4 S. 4 EUZBBG).¹³⁷⁹ Die Vorlage einer erneuten Beschlussempfehlung obliegt dem federführenden Ausschuss, wofür beispielsweise das konkrete Unionsvorhaben, Berichte der BReg oder entsprechende Folgedokumente herangezogen werden (§ 93a Abs. 3 GOBT).¹³⁸⁰ Im Nachgang zur Beschlussfassung im EU-Ministerrat hat die BReg den BT darüber zu unterrichten, ob und inwieweit die in der Stellungnahme enthaltenden Belange durchgesetzt werden konnten (§ 8 Abs. 5 EUZBBG). Überdies hat der BT – einschließlich seiner Fraktionen und einzelner Abgeordneten – im Rahmen des üblichen Verfahrens die Möglichkeit, die Kommission durch Stellungnahmen zu einem bestimmten Vorhaben direkt zu konsultieren.¹³⁸¹

In Verbindung mit der bereits zuvor erwähnten Orientierungsaussprache zur Zukunft des materiellen Strafrechts der EU – unter rumänischer EU-Ministerratspräsidentschaft – stand auch die Beteiligung nationaler Parlamente am europäischen Gesetzgebungsverfahren auf der politischen Agenda. Der nationalen Ebene soll ausreichend Zeit für Konsultationen eingeräumt werden, um eine ausdifferenzierte materiell-strafrechtliche Gemeinschaftsgesetzgebung zu garantieren.¹³⁸² Dazu gehört auch, dass die Frist für Mitgliedstaaten zur Umsetzung einer nach Art. 83 AEUV erlassenen Richtlinie einen Zeitraum von

¹³⁷⁸ BT, *Wegweiser in EU Angelegenheiten*, 2020, S. 111.

¹³⁷⁹ Ebd., S. 113.

¹³⁸⁰ Ebd., S. 113 f.

¹³⁸¹ Ebd., S. 144.

¹³⁸² EU-Ministerratsdokument 9318/19, S. 10.

mindestens zwei Jahren nicht unterschreitet. Europäische Rechtsakte in Form von Richtlinien gewähren den europäischen Einzelstaaten bei der Entscheidung, wie diese bestmöglich in innerstaatliches Recht überführt und welche Akteur/innen dabei bestenfalls eingebunden werden können, einen gewissen strafrechtlich-legislatorischen Handlungsspielraum.¹³⁸³ Es mag vorkommen, dass manche Regierungen eine Frist bewusst verstreichen lassen, wenn grundlegende Anpassungen im nationalen Recht vorzunehmen sind.¹³⁸⁴ Die Hintergründe können entweder politischer Natur sein oder es besteht die Gefahr, dass sich keine parlamentarische Mehrheit abzeichnetet, sodass gegebenenfalls die unmittelbare Anwendbarkeit einer Richtlinie begünstigt wird.¹³⁸⁵ Unter bestimmten Gegebenheiten kann es nach EuGH-Rechtsprechung durch den europarechtlichen Anwendungsvorrang dazu kommen, dass Richtlinienbestimmungen ausnahmsweise mittels einer sogenannten „Durchgriffswirkung“ eine unmittelbare Wirkung entfalten. Voraussetzung für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Richtlinie bei nicht fristgerechter oder unvollständiger Umsetzung in innerstaatliches Recht ist, dass sie inhaltlich unbedingte und ausreichend bestimmte Vorgaben aufweist.¹³⁸⁶ Zum einen kann die „Durchgriffswirkung“ mit dem Effizienzgebot *effet utile* zur praktischen Wirksamkeit unionsrechtlicher Normen begründet werden, wohingegen sich dies zum anderen auch substanzell auf die nationale Politikdurchführung auswirken kann.¹³⁸⁷ Aus rechtsdogmatischen Gründen ist dies allerdings, konkret im Hinblick auf materielle Strafrechtsangleichungen, *de facto* irrelevant.¹³⁸⁸

Problematisch ist vielmehr, dass nationale Parlamentarier/innen generell konkrete, einem Richtlinienvorhaben entstammende, strafrechtspolitische Vorgaben als ihre persönliche Entscheidung verkaufen müssen, diese aber nicht immer den Ursprung der eigenen Überlegung oder Position widerspiegelt.¹³⁸⁹ Freilich ist dabei – wie meist in allen Politikgestaltungsphasen – auch zwischen den nationalen Parlamenten und den europäischen Organen stets ein angemessenes Kompromissverhalten erforderlich.¹³⁹⁰ Es ist jedoch eine

¹³⁸³ *Ebd.*

¹³⁸⁴ *E3-D.*

¹³⁸⁵ *Ebd.*

¹³⁸⁶ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, 138 f.

¹³⁸⁷ Vgl. Hecker, *ZIS* 2014, 47 (47 ff.).

¹³⁸⁸ Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 108 f.

¹³⁸⁹ *E6-D.*

¹³⁹⁰ *Ebd.*

Dynamik mit weitgehenden Priorisierungsmaßnahmen festzustellen, da Art. 83 Abs. 1 und 2 AEUV gemeinschaftsrechtliche Vorschriften zu materiell-strafrechtlichen Vorhaben beinhalten und die inhaltliche Umsetzung in nationales Strafrecht von den Mitgliedstaaten in die Wege geleitet werden muss.¹³⁹¹ Aus ministerieller Sicht ist ein solcher Harmonisierungszugewinn automatisch mit häufigeren strafrechtlichen Maßnahmen verbunden und wird insbesondere seitens BMJV äußerst kritisch beurteilt.¹³⁹² Ähnlich wird auf nationaler-parlamentarischer Ebene argumentiert. Nationale Mandatsträger weisen darauf hin, dass umzusetzende punitive Legislativakte keine rein nationale Entscheidung darstellen, sondern durch gewisse supranationale Rahmenbedingungen vorgegeben werden.¹³⁹³ In der Praxis werden infolgedessen oft „Äpfel mit Birnen gehandelt“, was vor allem hinsichtlich sensibler strafrechtlicher Sachverhalte wenig zweckmäßig ist.¹³⁹⁴

Ein weiterer zentraler Punkt ist, dass grundsätzlich im Rahmen der europäischen Politikgestaltung vorrangig mandatstragende Akteur/innen, Beschäftigte der Ministerialbürokratie oder betroffene Verbände beteiligt sind. Abgeordnete und Ministerialbeamte merken an, dass dabei oftmals die wissenschaftliche Expertise zu kurz kommt.¹³⁹⁵ Wünschenswert wäre, dass sich die Rechtswissenschaft vermehrt der europäischen Strafrechtssetzung widmet und eine vertiefte Auseinandersetzung innerhalb der strafrechtlichen Literatur stattfindet. Meist greift die Literatur erst zu einem verspäteten Zeitpunkt ein, wenn ein Gesetz bereits erlassen wurde. Die Kritik beläuft sich dann oftmals nur noch auf das Umsetzungsverfahren, wenn es keinen großen Handlungsspielraum mehr gibt.¹³⁹⁶ Vorab wären diese Einschätzungen als konstruktive Argumentationshilfe während des Gesetzgebungsverfahrens hingegen weitaus wertvoller.¹³⁹⁷ Zudem scheinen insbesondere diejenigen Akteur/innen, die in der Praxis in der Ermittlungs- und Strafverfolgungsarbeit tätig sind, zu wenig in die Strafgesetzgebungsprozesse eingebunden zu sein.¹³⁹⁸

Ferner ist zu erwähnen, dass Souveränitätsübertragungen an die EU im strafrechtlichen

¹³⁹¹ *EI-D.*

¹³⁹² *Ebd.*

¹³⁹³ *E4-D; E6-D.*

¹³⁹⁴ *Ebd.*

¹³⁹⁵ *E1-D; E3-D.*

¹³⁹⁶ *E1-D.*

¹³⁹⁷ *E1-D; E6-D; Satzger, in: Tiedemann et al., Verfassung moderner Strafrechtpflege, 2016, S. 281 f.*

¹³⁹⁸ *E6-D.*

Bereich – bekannterweise aufgrund unterschiedlicher nationalstaatlicher Kulturen und Wertevorstellungen – ein heikles Unterfangen darstellen, sodass der Vertrag von Lissabon einen „Notbremse-Mechanismus“ zur Zusammenarbeit in Strafsachen einführte.¹³⁹⁹ Ist ein Mitglied des EU-Ministerrates der Auffassung, dass ein Richtlinienentwurf grundlegende Aspekte der nationalen Strafrechtsordnung berührt, kann es unter anderem gemäß Art. 83 Abs. 3 AEUV beantragen, dass sich der Europäische Rat damit befasst und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt wird. Den Mitgliedstaaten obliegt dabei die Beurteilung, inwieweit grundlegende Aspekte einer nationalen Strafrechtsordnung als berührt erachtet werden.¹⁴⁰⁰ Fraglich bleibt indes, welche Beanstandungen konkret hierunter zu subsumieren sind.¹⁴⁰¹ Es lassen sich diesbezüglich vornehmlich verfassungsrechtliche und strafrechtsdogmatische Bedenken im Rahmen einer nicht überprüfbaren Einschätzungsprärogative anführen.¹⁴⁰² Somit bestand durch das neu eingeführte Vetorecht zunächst die Befürchtung, dass dieses instrumentalisiert werden könnte, um im Hinblick auf die Durchsetzung nationaler Interessen, kriminalpolitischen Druck auf europäischer Ebene auszuüben.¹⁴⁰³ Es ist zwar nachzuvollziehen, dass sich die nationale Ebene vor übermäßigen Eingriffen der EU in ihre Strafrechtsordnung schützen möchte, dennoch ist die Anwendung des „Notbremse-Mechanismus“ weniger als juristische Finesse zu verstehen.¹⁴⁰⁴ Von wesentlich größerer Bedeutung ist dabei die Tragweite einer potenziellen strafrechtlichen Polarisierung auf politischer und diplomatischer Ebene.¹⁴⁰⁵ Innerhalb des Ministerialapparats wird bestätigt, dass bei divergierenden Positionen, ohne weiteren inhaltlichen Handlungsspielraum, einerseits die Möglichkeit zur Enthaltung der Stimme im EU-Ministerrat besteht, anderseits aber bestenfalls eine politische Isolation vermieden werden soll.¹⁴⁰⁶ Denn eine politische Isolation führt nur dazu, dass Mitwirkungsmöglichkeiten gegenüber den europäischen Rechtssetzungsorganen bezüglich einer nicht zu leugnenden Fortentwicklung eines *europäisierten Strafrechts* aufgegeben werden, um sich anschließend lediglich mit trivialen Umsetzungsmodalitäten auf nationaler

¹³⁹⁹ EI-D.

¹⁴⁰⁰ Zimmermann, JURA 2009, 844 (847).

¹⁴⁰¹ Satzger, Vortrag auf der japanischen Strafrechtslehrertagung, 2018, S. 33.

¹⁴⁰² Vgl. Heger, ZIS 2009, 406 (414).

¹⁴⁰³ Satzger, KritV 2008, 17 (17); Heger, ZIS 2009, 406 (414).

¹⁴⁰⁴ Heger, ZIS 2009, 406 (414).

¹⁴⁰⁵ Ebd.

¹⁴⁰⁶ EI-D; E2-D.

Ebene auseinanderzusetzen.¹⁴⁰⁷ Als vordringlichstes Ziel sollte es vor allem im EU-Ministerrat darum gehen, einvernehmliche rationale kriminalpolitische Lösungsansätze für alle Mitgliedstaaten zu finden.¹⁴⁰⁸ Europäische Gesetzgebungsverfahren können somit dennoch zunächst blockiert und erst wieder aufgenommen werden, wenn nach einer Aussprache innerhalb von vier Monaten der Entwurf einvernehmlich an den EU-Ministerrat zurückverwiesen wurde (Art. 82 Abs. 3 S. 3 und Art. 83 Abs. 3 S. 3 AEUV). Im Rahmen eines üblichen Antrags- und Beschlussverfahrens kann der BT die BReg gemäß § 9 IntVG anweisen, den „Notbremse-Mechanismus“ einzuleiten. Voraussetzung dafür, dass ein Verfahren nach § 9 IntVG in Betracht kommt, ist wiederum eine frühzeitige und umfassende Unterrichtung vonseiten der BReg gemäß § 13 IntVG. Innerstaatliche Mitwirkungsrechte konnten somit verstärkt gewährleistet werden, denn die „Beschränkung der Harmonisierung materiellrechtlicher Strafbestimmungen auf das Mittel der Richtlinie stellt damit in Zusammenhang mit dem genannten „Notbremseverfahren“ im Vertrag von Lissabon eine – vor allem auch psychologisch wichtige – Legitimation des harmonisierten europäischen Strafrechts dar“.¹⁴⁰⁹ Die Möglichkeit zur Anwendung des „Notbremse-Mechanismus“ erstreckt sich im materiellen Strafrecht inhaltlich allerdings überwiegend auf Richtlinienvorhaben zu schweren transnationalen Kriminalitätsbereichen und Harmonisierungsbestrebungen im Rahmen der strafrechtlichen Annexkompetenz.¹⁴¹⁰ Eine Ausweitung auf die originäre Strafrechtsetzung gemäß Art. 325 Abs. 4 AEUV wird hingegen konträr diskutiert.¹⁴¹¹ Unabhängig von der strafrechtlichen Annex- oder originären Strafrechtsetzungskompetenz können strafrechtliche Maßnahmen gemäß Art. 325 Abs. 4 AEUV ebenfalls mit tiefgreifenden Eingriffen in die nationale Strafrechtsordnung verbunden sein, sodass eine analoge Anwendung des „Notbremse-Mechanismus“ aus Art. 83 Abs. 3 AEUV die logische Konsequenz wäre.¹⁴¹²

Abschließend ist auf die in Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV enthaltende Kompetenzerweiterungsklausel hinzuweisen. Die inhaltliche Zuständigkeit der EU kann damit auf weitere Kriminalitätsbereiche ausgeweitet werden, für die gemeinschaftliche strafrechtliche Mindestvorschriften festgelegt werden können. Abhängig von der Kriminalitätsentwicklung, kann der EU-Ministerrat nach Zustimmung durch das EP, einstimmig einen solchen Be-

¹⁴⁰⁷ Satzger, in: Tiedemann et al., *Verfassung moderner Strafrechtspflege*, 2016, S. 281.

¹⁴⁰⁸ Satzger, *KritV* 2008, 17 (27 f.); Heger, *ZIS* 2009, 406 (414).

¹⁴⁰⁹ Sieber, *ZStW* 2009, 1 (57).

¹⁴¹⁰ Mansdörfer, *HRRS* 2010, 11 (20).

¹⁴¹¹ Vgl. Mansdörfer, *HRRS* 2010, 11 (20); Heger, *ZIS* 2009, 406 (416).

¹⁴¹² Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 166 f.

schluss fassen. Allerdings darf die deutsche Vertretung im EU-Ministerrat einer Beschlussvorlage – für die Anwendung einer derartigen Kompetenzerweiterungsklausel – gemäß § 7 IntVG nur dann zustimmen oder sich der Stimme enthalten, wenn zuvor ein Gesetz durch den BT und BR gemäß Art. 23 Abs. 1 GG verabschiedet wurde.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass auf nationaler Ebene die Gefahr besteht, dass sich aus legislatorischer Sicht eine kriminalpolitische Agenda lediglich auf die jeweils aktuelle Legislaturperiode beschränkt, wohingegen die Kommission nach einem Amtswechsel an vorherige strafrechtspolitische Vorhaben anknüpfen kann. Auf Ressortebene hingegen liegen divergierende Meinungen zu punitiven Handlungen in Bezug auf den jeweiligen Zuständigkeitsbereich in der Natur der Sache. Im Rahmen seiner unionsrechtlichen Mitwirkungsrechte – welche beispielsweise durch den Vertrag von Lissabon um einen „Notbremse-Mechanismus“ ergänzt oder innerhalb der rumänische EU-Ministerratspräsidentschaft erneut hervorgehoben wurden – kann das nationale Parlament mit seinen Beschlüssen Einfluss auf supranationale strafrechtspolitische Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse nehmen. Dies scheint auch zwingend notwendig, da die Kommission Legislativvorschläge, vor allem auch im Hinblick auf strafrechtliche Grundprinzipien, oftmals zu abstrakt formuliert. Sofern jedoch konkrete strafrechtliche Grenzen determiniert werden, kann dementsprechend auch auf nationaler Ebene nur eingeschränkt legislatorisch agiert werden. Allerdings scheint auch die Kommission ein Interesse daran zu haben, die nationalen Parlamente frühzeitig in strafrechtspolitische Vorhaben einzubinden, um differierende Standpunkte zu eruieren. Gesamteuropäische Kompromisslösungen gestalten sich dabei äußerst diffizil. Nicht nur die Vielzahl einzelstaatlicher Präferenzen im Bereich des Strafrechts, sondern auch innerstaatliche Divergenzen spiegeln die Komplexität dieser Herkulesaufgabe wider. Sowohl das BMJV als auch nationale Mandatsträger kritisieren eine zunehmend strafrechtsaffine Haltung vonseiten der EU. Weshalb die Ergebnisse der europäischen Kriminalpolitik diese inhaltliche Schlagseite aufweisen, wird zu einem späteren Zeitpunkt noch detailliert erörtert. Für einzelstaatliche Legislativakteur/innen gestaltet es sich folglich schwierig, punitive Gesetzgebungsakte vor ihrer Wählerschaft zu vertreten. Um voreilige Legislativentschlüsse zu verhindern, sollten insbesondere die Strafrechtswissenschaft – im Hinblick auf politisch induzierte und machtbezogene Handlungslogiken, vorrangig strafkritische¹⁴¹³ Haltungen – und Akteur/innen aus einschlägigen Praxisfeldern im Bereich der Strafverfolgung frühzeitig in strafrechtspolitische Gesetzesvorhaben einbezogen werden.

¹⁴¹³ Kölbel, NK 2019, 249 (255f.).

1b) Beziehung der Kommission zu den nationalen Parlamenten im Rahmen eines politischen Dialogs

Seit dem Jahr 2005 berichtet die Kommission in ihren Jahresberichten über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon enthalten die Berichte vorrangig Informationen zum Subsidiaritätskontrollmechanismus, zum Informations- und Meinungsaustausch zwischen den nationalen Parlamenten und der Kommission zu politischen Fragen und (nicht-)legislativen Initiativen im Rahmen eines politischen Dialogs, zu Stellungnahmen der einzelstaatlichen Parlamente hinsichtlich bestimmter Kommissionsdokumente, zu Politikbereichen, für die eine kommissarische Handlungsbefugnis besteht oder zu Kontakten und Besuchen zwischen den nationalen Parlamenten und Vertreter/innen der Kommission im jeweiligen Jahr.¹⁴¹⁴ Im Vordergrund steht dabei unter anderem eine kontinuierliche Aussprache zu politischen Prioritätensetzungen der EU, zu Arbeitsprogrammen und Legislativvorschlägen der Kommission oder zu politischen Debatten im Rahmen der COSAC bzw. der parlamentarischen und interparlamentarischen Treffen und Ausschüsse.¹⁴¹⁵

Interessant sind in diesem Zusammenhang sämtliche bei der Kommission *post*-Lissabon eingegangenen und in den Jahresberichten aufgeführten Stellungnahmen – aufgegliedert in die jeweiligen Politikbereiche bzw. zuständigen Kommissionsdienststellen. Ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bezogen sich mit 88 von insgesamt 387 die meisten Stellungnahmen auf den Bereich Justiz und Inneres.¹⁴¹⁶ Für die Jahre 2012 und 2013 gingen mit 52 aus insgesamt 663 bzw. 67 aus insgesamt 621 jeweils immer die zweitmeisten Stellungnahmen bei der federführenden Kommissionsdienststelle für Justiz ein.¹⁴¹⁷ Für das Jahr 2014 verzeichnete erneut die GD Justiz den Spitzenwert mit 70 von insgesamt 506 eingegangenen Stellungnahmen.¹⁴¹⁸

Der Vertrag von Lissabon hatte zwar weitreichende institutionelle und inhaltliche Neuerungen zur Folge. Nationale Parlamente fordern hingegen immer wieder mehr Mitspra-

¹⁴¹⁴ Vgl. KOM (2011) 345 endgültig, *passim*; COM (2013) 565 final, S. 2.

¹⁴¹⁵ COM (2012) 375 final, S. 2.

¹⁴¹⁶ KOM (2011) 345 endgültig, S. 17.

¹⁴¹⁷ COM (2013) 565 final, S. 16; COM (2014) 507 final, S. 19.

¹⁴¹⁸ COM (2015) 316 final (*Annexes 1 to 3*), S. 7.

cherechte, da sie sich weiterhin in einem Spannungsfeld zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene wiederfinden.¹⁴¹⁹ Die Wahrnehmung, dass strafrechtliche Angelegenheiten verstärkt in einem europarechtlichen Kontext stehen, ist nicht zwingenderweise auf den Vertrag von Lissabon zurückzuführen, da er inhaltlich nur begrenzt strafrechts-politische Anforderungen formuliert.¹⁴²⁰ Indessen wird grundsätzlich angeregt, nationale Parlamente besser in den europäischen Rechtsetzungsprozess einzubinden.¹⁴²¹ Demgegenüber wird ebenfalls argumentiert, dass Verhandlungen zwischen der Kommission, dem EP und der BReg im Rahmen des EU-Ministerrates bereits äußerst komplex verlaufen.¹⁴²² Weitere Mitspracherechte für nationale Parlamente würden dies zunehmend erschweren, insbesondere wenn im Hinblick auf föderale Strukturen ebenfalls Länderparlamente mehr direkte Mitbestimmung einfordern würden.¹⁴²³ Theoretisch besteht durch das „Frühwarnsystem“ für Länderparlamente im BR beispielsweise die Möglichkeit, materiell-strafrechtliche Subsidiaritätsbedenken anzumelden. Im Jahr 2014 stießen zudem Parlamentarier/innen aus Dänemark, der Niederlande und dem Vereinigten Königreich eine Debatte über die europäischen interinstitutionellen Rahmenbedingungen an und übersandten detaillierte Anregungen mit dem Ziel, nationale Parlamente im supranationalen Entscheidungsfindungsprozess zu stärken.¹⁴²⁴ Die Vorschläge wurden von europäischer Ebene an die nationalen Parlamente weitergeleitet, sodass entsprechende Arbeitspapiere und Überlegungen innerhalb der Bundestagsfraktionen präsentiert und diskutiert werden konnten.¹⁴²⁵ Zum einen sollten nationale Parlamente vor allem in die vorlegislative Phase im Rahmen einer supranationalen Politikgestaltung proaktiver eingebunden werden und zum anderen sollten die Verfahren des Subsidiaritätskontrollmechanismus verbessert werden.¹⁴²⁶ In Bezug auf letztgenannten Punkt verwies das EP auf das „Frühwarnsystem“, dem – wie bereits festgestellt – im praktischen unionsrechtlichen Verfahrensvorgang nur äußerst geringe Bedeutung beizumessen ist. Nichtsdestotrotz betonte Jean-Claude Juncker bei seinem Amtsantritt als Kommissionspräsident am 1. November

¹⁴¹⁹ E5-D; E6-D.

¹⁴²⁰ E4-D.

¹⁴²¹ Ebd.

¹⁴²² E6-D.

¹⁴²³ Ebd.

¹⁴²⁴ COM (2015) 316 final, S. 2.

¹⁴²⁵ E6-D; vgl. COM (2016) 471 final, S. 11.

¹⁴²⁶ COM (2015) 316 final, S. 10.

2014, für eine verstärkte partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Kommission und nationalen Parlamenten einzutreten, die durch regelmäßige bilaterale Kontakte und Besuche untermauert werden sollte.¹⁴²⁷ Auch in den nachfolgenden drei Jahren stand die Beziehung zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten als politische Priorität im Vordergrund, sodass Kommissionsvertreter/innen beispielsweise im Jahr 2015 mehr als 200 Besuche in nationalen Parlamenten abhielten und auch der neue Kommissionspräsident allen mitgliedstaatlichen Parlamenten mindestens einen Besuch abstattete.¹⁴²⁸ Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang Treffen auf politischer Ebene zwischen den nationalen Parlamenten und Kommissionsbeschäftigen aus den Ressorts Justiz und Inneres. Insbesondere bei einem Zusammentreffen zwischen der Spitze eines Kommissionsressorts und einer Bundestagsfraktion oder bei der Teilnahme von Kommissionsbeamten/innen an Ausschusssitzungen der nationalen Parlamente, sollte daher wohl überlegt sein, welche Schwerpunktsetzung verfolgt wird.¹⁴²⁹ Diese Gelegenheit zum strafrechtspolitischen Austausch sollte beidseitig, sowohl von den zuständigen Kommissar/innen bzw. Kommissionsmitarbeiter/innen als auch von Mandatsträger/innen im BT, genutzt werden.¹⁴³⁰ Im Jahr 2016 reiste beispielsweise die ehemalige EU-Kommissarin für Justiz und Verbraucherschutz und jetzige Kommissarin für Werte und Transparenz, Věra Jourová, nach Berlin. Dabei führte sie unter anderem bilaterale Gespräche mit dem ehemaligen Bundesjustizminister Heiko Maas und dem damaligen Bundesinnenminister Thomas de Maizière, über aktuelle sicherheitspolitische und justizielle Dossiers und traf mit dem Ausschuss für Justiz- und Verbraucherschutz sowie mit dem EU-Ausschuss im BT zusammen.¹⁴³¹ Überdies besteht im Gegenzug ebenfalls die Möglichkeit, Delegationen aus nationalen Parlamenten nach Brüssel zu entsenden, um mit Kommissionsvertreter/innen vor Ort ins Gespräch zu kommen oder Ausschusssitzungen abzuhalten.¹⁴³² Wie zuvor angedeutet, sollte unter der Juncker-Präsidentschaft die politische Prioritätensetzung der Kommission auf wesentliche Aspekte komprimiert werden.¹⁴³³ Dies wurde auch

¹⁴²⁷ *Ebd.*, S. 10f.

¹⁴²⁸ COM (2016) 471 final, S. 12; COM (2017) 601 final, S. 2; COM (2018) 491 final, S. 2.

¹⁴²⁹ E5-D.

¹⁴³⁰ *Ebd.*

¹⁴³¹ Kommission, EU-Kommissarin Jourová zu Besuch in Berlin, 2016: https://ec.europa.eu/germany/news/eu-kommissarin-jourov%C3%A1-zu-besuch-berlin_de.

¹⁴³² COM (2016) 471 final, S. 12.

¹⁴³³ Vgl. *ebd.*, S. 14.

dadurch deutlich, dass sich im Jahr 2015 die Anzahl eingegangener Stellungnahmen durch nationale Parlamente nahezu um die Hälfte – auf insgesamt 350 – reduzierte und die GD Justiz und Verbraucher mit nur acht Fällen im Vergleich zu allen anderen Kommissionsdienststellen einen Platz im mittleren Tabellenfeld belegte.¹⁴³⁴ Im Folgejahr 2016 kam es mit insgesamt 612 eingegangenen Stellungnahmen jedoch fast wieder zu einer Verdoppelung, wovon die GD Justiz und Verbraucher mit 49 Fällen am vierthäufigsten betroffen war.¹⁴³⁵ Für das Jahr 2017 war die Anzahl der eingegangenen Stellungnahmen mit insgesamt 576 Stellungnahmen wieder annährend gleichbleibend hoch, von denen mit 38 die fünfhöchste Anzahl an Fällen in den Aufgabenbereich der GD Justiz und Verbraucher fiel.¹⁴³⁶

Im Rückblick auf die zuvor durchgeführte Strafgesetzgebungsanalyse zwischen 2010 und 2017 ist auffallend, dass im gleichen Zeitraum keiner der jährlich veröffentlichten Berichte der Kommission über ihre Beziehungen zu den nationalen Parlamenten in irgend einer Weise materiell-strafrechtliche Themenpunkte beinhaltete.¹⁴³⁷ Zudem sind zwischen 2010 und 2017 durch den BT oder BR bei der Kommission insgesamt 277 Stellungnahmen zu sämtlichen Kommissionsdokumenten und Politikbereichen eingegangen – d.h. im Durchschnitt ca. 35 Stellungnahmen pro Jahr.¹⁴³⁸ Von den insgesamt 277 verfassten Stellungnahmen an die Kommission bezogen sich lediglich zwei Beschlüsse des BR im Jahr 2011, ein Beschluss des BT im Jahr 2012 sowie ein weiterer Beschluss des BR im Jahr 2013 auf materiell-strafrechtliche Angelegenheiten.¹⁴³⁹

Am 8. Juli 2011 nahm der BR gemäß § 3 EUZBLG und § 5 EUZBLG Stellung zu einem Vorhaben der Kommission zum *Schutz der finanziellen Interessen der EU durch strafrechtliche Vorschriften und verwaltungsrechtliche Untersuchungen* im Rahmen eines Gesamtkonzepts zum Schutz von Steuergeldern.¹⁴⁴⁰ Um den Schutz der finanziellen In-

¹⁴³⁴ COM (2016) 471 final (Annexes 1 to 3), S. 8.

¹⁴³⁵ COM (2017) 601 final (Annexes 1 to 3), S. 8.

¹⁴³⁶ COM (2018) 491 final (Annexes 1 to 3), S. 7.

¹⁴³⁷ Vgl. Kommission, Jahresberichte, 2020: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/annual-reports-relations-national-parliaments_de.

¹⁴³⁸ Vgl. Kommission, National Parliament opinions and Commission replies, 2020: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/germany/2019_en.htm.

¹⁴³⁹ Vgl. ebd.

¹⁴⁴⁰ Vgl. KOM (2011) 293 endgültig, *passim*; BR-Drs. 334/11 (B), *passim*.

teressen der EU gemäß Art. 310 Abs. 6 AEUV und Art. 325 Abs. 4 AEUV zu gewährleisten, wies der BR darauf hin, dass dies einer konkreten Definition zentraler Straftatbestände, wie etwa Veruntreuung oder Machtmissbrauch, bedarf.¹⁴⁴¹ Im Zuge dessen wurden Bedenken hinsichtlich der weitreichenden Auswirkungen auf bestehende nationale Strafrechtssysteme bekundet, da das kommissarische Vorhaben offenließ, ob unionsrechtliche Straftatbestände unmittelbare Anwendung finden oder Harmonisierungsmaßnahmen innerhalb des nationalen Strafrechts erfolgen sollten.¹⁴⁴² In ihrem Antwortschreiben erkannte die Kommission das Angleichen strafrechtlicher Vorschriften als sensiblen gemeinschaftsrechtlichen Aufgabenbereich an; betonte allerdings ebenfalls den strafrechtspolitischen Mehrwert für nationale Strafrechtssysteme.¹⁴⁴³ Die Kommission beteuerte dabei die verfassungs- und strafrechtlichen Grundsätze der Mitgliedstaaten angemessen zu berücksichtigen, um die Notwendigkeit zur punitiven Angleichung bei rechtswidrigen Aktivitäten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU hinreichend zu prüfen.¹⁴⁴⁴ In diesem Kontext teilte außerdem die Kommission dem EP, dem EU-Ministerrat, dem EWSA und dem AdR am 20. September 2011 ihren „Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik“ mit.¹⁴⁴⁵

Am 4. November 2011 erfolgte gemäß § 3 EUZBLG und § 5 EUZBLG zu letztgenannter Mitteilung ebenfalls eine Stellungnahme seitens des BR.¹⁴⁴⁶ Der BR befürwortete darin das Anliegen einer kohärenten europäischen Strafrechtspolitik, verwies bezüglich der Verwendung des Begriffs „EU-Strafrecht“ allerdings auf das Prinzip der *ultima ratio* und auf das Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon, „dass ein auf die Schaffung einer vollständigen europäischen Strafrechtsordnung abzielendes Verständnis dieses Terminus mit dem im AEUV verwirklichten System einer auf einzelne, fest umrissene Kompetenztitel beschränkten Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU unvereinbar wäre“.¹⁴⁴⁷ Darüber hinaus wurde angemerkt, dass der Erlass von Strafnormen in erheblichem Maße

¹⁴⁴¹ Vgl. BR-Drs. 334/11 (B), *passim*.

¹⁴⁴² *Ebd.*

¹⁴⁴³ K (2012) 98 endgültig, S. 1.

¹⁴⁴⁴ *Ebd.*, S. 1f.

¹⁴⁴⁵ K (2012) 98 endgültig, S. 2; vgl. KOM (2011) 573 endgültig, *passim*.

¹⁴⁴⁶ BT-Drs. 582/11 (B), S. 1.

¹⁴⁴⁷ *Ebd.*, S. 1f.

in die Souveränität der Mitgliedstaaten eingreife und die Unerlässlichkeit zur Angleichung von strafrechtlichen Vorschriften nur gegeben ist, wenn in einem bestimmten Mitgliedstaat „ein gravierendes Vollzugsdefizit tatsächlich besteht und nur durch Strafandrohung beseitigt werden kann“.¹⁴⁴⁸ Insbesondere Art. 83 Abs. 2 AEUV ist aus verfassungsrechtlicher Sicht bereits dem Wortlaut nach eng gefasst und restriktiv auszulegen.¹⁴⁴⁹ In einem abschließenden Punkt unterstützte der BR zudem das Prüfvorhaben hinsichtlich einer Angleichung der strafrechtlichen Vorschriften im Bereich der Fischereipolitik.¹⁴⁵⁰ Daraufhin wurde in der Rückmeldung der Kommission zu Maßnahmen im materiell-strafrechtlichen Bereich explizit der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung angeführt.¹⁴⁵¹

Am 24. Mai 2012 fasste der BT im Rahmen eines politischen Dialogs mit der Kommission mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE einen Beschluss zum Vorschlag für eine *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über strafrechtliche Sanktionen für Insider-Geschäfte und Marktmanipulation*.¹⁴⁵² Das kommissarische Vorhaben wurde auf die strafrechtliche Annexkompetenz gemäß Art. 83 Abs. 2 AEUV gestützt, sodass diesbezüglich vor allem die lapidaren Ausführungen und Begründungen vonseiten der Kommission hinsichtlich des grenzüberschreitenden Gefahrenpotenzials und der damit einhergehenden unerlässlichen Angleichung strafrechtlicher Vorschriften kritisiert wurden.¹⁴⁵³ In ihrer Antwort erläuterte die Kommission, dass der anfängliche Richtlinievorschlag primär darauf abzielte, mittels einer präskriptiven Definition von Straftatbeständen, schwere Formen des Marktmisbrauchs einheitlich auf europäischer Ebene zu erfassen.¹⁴⁵⁴

Ein letzter Beschluss des BR gemäß § 3 EUZBLG und § 5 EUZBLG vom 7. Juni 2013 zu einem Vorschlag für eine *Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur*

¹⁴⁴⁸ *Ebd.*, S. 2.

¹⁴⁴⁹ *Ebd.*, S. 3.

¹⁴⁵⁰ *Ebd.*, S. 4.

¹⁴⁵¹ C (2012) 1797 final, S. 1.

¹⁴⁵² Vgl. KOM (2011) 654 endgültig, *passim*; BT-Drs. 17/9770, *passim*.

¹⁴⁵³ BT-Drs. 17/9770, S. 3 ff.

¹⁴⁵⁴ C (2013) 263 final, S. 1 f.

Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung steht in mittelbarem Zusammenhang zu zwei explizit in Art. 83 Abs. 1 UA 1 AEUV aufgeführten Kriminalitätsbereichen – Terrorismus und Geldwäsche – im Rahmen der originären Strafrechtsangleichungskompetenz.¹⁴⁵⁵ Im Vordergrund der Stellungnahme standen jedoch unternehmens-, strafverfolgungs- oder verwaltungsrechtliche Maßnahmen, ohne dass konkret auf materiell-strafrechtliche Regelungsinhalte eingegangen wurde.¹⁴⁵⁶

Kurzum kann konstatiert werden, dass der durchaus stattfindende politische Dialog zwischen Kommission und nationalen Parlamenten nur äußerst marginal auf materiell-strafrechtliche Angelegenheiten abzielt. Die stetige Forderung, nationale Parlamente besser in den europäischen Rechtsetzungsprozess einzubinden, mag mitunter Jean-Claude Juncker während seiner Kommissionspräsidentschaft dazu bewegt haben, die politische Prioritätensetzung der Kommission zu reduzieren und gleichzeitig den Kontakt zu den nationalen Parlamenten zu intensivieren. In den Jahresberichten der Kommission lassen sich Aspekte zur europäischen Kriminalpolitik hingegen vergeblich suchen. Es kann zwar festgestellt werden, dass sich einzelstaatliche Stellungnahmen im Vergleich zu anderen Politikfeldern vorrangig auf den Bereich der Justiz beziehen. Dennoch belaufen sich Stellungnahmen zu materiell-strafrechtlichen Angelegenheiten im oben genannten Beobachtungszeitraum auf eine durchaus überschaubare Anzahl.

1c) Interparlamentarische Zusammenarbeit bei strafrechtlichen Angelegenheiten

Um die Legitimation europäischer Entscheidungsfindungen zu verbessern, sollen nationale Parlamente gemäß Art. 12 EUV aktiv zu einer guten Arbeitsweise der EU beitragen. Im Hinblick auf Subsidiaritätsbedenken ist explizit Art. 69 AEUV zu nennen. Grundsätzlich konnte *post-Lissabon* auch die demokratische Legitimation bei supranationalen strafrechtlichen Rechtsakten gestärkt werden.¹⁴⁵⁷ Dazu gehört mitunter die Beteiligung an der interparlamentarischen Zusammenarbeit mit dem EP (Art. 12 Abs. 1 lit. f EUV). Die

¹⁴⁵⁵ Vgl. COM (2013) 45 final, *passim*; BR-Drs. 89/13 (B), *passim*.

¹⁴⁵⁶ Vgl. BR-Drs. 89/13 (B), *passim*.

¹⁴⁵⁷ Mansdörfer, HRRS 2010, 11 (19).

Ausgestaltung einer effizienten und regelmäßigen interparlamentarischen Zusammenarbeit innerhalb des europäischen Mehrebenensystems legen die nationalen Parlamente nach Artikel 9 des Protokolls Nr. 1 zum Vertrag von Lissabon gemeinsam mit dem EP fest. Für nationale Parlamentarier/innen besteht beispielsweise die Möglichkeit zur Teilnahme an Ausschusssitzungen im EP, um sich über konkrete Themen und Gesetzesvorhaben auszutauschen.¹⁴⁵⁸ Dies sollte insbesondere in Sitzungen des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres oder des Rechtsausschusses im EP genutzt werden, da dort vorrangig materiell-strafrechtliche Gesetzesvorhaben diskutiert werden.

Mit Hilfe von EU-Verbindungsbüros in Brüssel sollen Abgeordnete, Fraktionen und Fachausschüsse im BT frühestmöglich über politische Entwicklungen zu geplanten europäischen Rechtsetzungsverfahren informiert werden.¹⁴⁵⁹ Die Einrichtung von EU-Verbindungsbüros wurde als durchaus positiv bewertet, da Bundestagsabgeordnete ansonsten in der Regel über den normalen Dienstbetrieb im Rahmen des oben genannten Mitwirkungsverfahrens über Vorhaben auf europäischer Ebene erfahren.¹⁴⁶⁰ Beschäftigte in den EU-Verbindungsbüros werden frühzeitig über strafrechtspolitische Vorhaben der Kommission informiert und können in einem ersten Schritt eine kritische Analyse und Stellungnahme abgeben, um auf kurzem Dienstweg fraktionsintern einen konstruktiven und schnellen Meinungsaustausch zu ermöglichen.¹⁴⁶¹ Durch intakte Informationszugänge zu den europäischen Organen und zu Berichten über supranationale Beratungs- und Verhandlungsergebnisse zu wesentlichen europäischen Vorhaben – zu Beginn einer jeden Sitzungswoche – soll der BT bestmöglich von seinen Mitwirkungsrechten gegenüber der BReg Gebrauch machen können.¹⁴⁶² Überdies sind EU-Verbindungsbüros in die Koordination der Besuche von Kommissar/innen und Kommissionsbeamten/innen im BT involviert.¹⁴⁶³ Diese können somit auch als Bindeglied zwischen den Kommissionsressorts und den Abgeordneten bzw. Fachausschüssen im Bereich Justiz und Inneres im BT fungieren.

Umgekehrt stellt für europäische Mandatsträger/innen auch die Fraktion im nationalen

¹⁴⁵⁸ BT, *Wegweiser in EU Angelegenheiten*, 2020, S. 147.

¹⁴⁵⁹ E6-D.

¹⁴⁶⁰ E4-D; E6-D.

¹⁴⁶¹ E3-D; E6-D.

¹⁴⁶² BT, *Wegweiser in EU Angelegenheiten*, 2020, S. 159.

¹⁴⁶³ Ebd.

Parlament einen wesentlichen Bezugspunkt dar. Aufgrund der heterogenen Fraktionszusammensetzung auf europäischer Ebene ist es auf nationaler Ebene oftmals einfacher, eine inhaltliche Übereinstimmung zu erzielen als zwischen den Kolleg/innen im EP.¹⁴⁶⁴ Interessant ist im supranationalen Entscheidungsfindungsprozess die Wahrnehmung, dass parteigleiche Fraktionen im BT und im EP vom Grundsatz her eine inhaltsgleiche und übereinstimmende Meinung vertreten, sich bei den Umsetzungsvorhaben allerdings divergierende Standpunkte entwickeln können.¹⁴⁶⁵ Dies kann unter Umständen auch Kompetenzfragen betreffen, die darauf zurückzuführen sind, dass Abgeordnete im BT eine nationale und Abgeordnete im EP eine supranationale Sichtweise vertreten, wodurch sich durchaus ein Dissens ergeben kann.¹⁴⁶⁶

Darüber hinaus, gibt es mitunter fraktionsinterne „Auslandsgruppen Europa“ (AGE), in denen wiederum Abgeordnete in Querschnittsarbeitskreisen verschiedene Fachbereiche, wie beispielsweise innen- oder rechtspolitische Aspekte, im europarechtlichen Kontext diskutieren.¹⁴⁶⁷ Die Idee dahinter ist ein sogenanntes fraktionsinternes „Frühwarnsystem“, um bestmöglich auf EU-relevante Themen vorbereitet zu sein und diese auch im materiellen Strafrecht antizipieren zu können.¹⁴⁶⁸ In der Anfangsphase kursieren Begriffe, wie etwa *Grünbuch* oder *Weißbuch*, bei denen es in erster Linie darum geht zu erkennen, welche inhaltlichen Konsequenzen mit Blick auf zukünftige strafrechtliche Umsetzungsvorgaben auf nationaler Ebene damit einhergehen könnten.¹⁴⁶⁹

Als internationales Forum bi- und multilateraler interparlamentarischer Zusammenarbeit kann die COSAC zudem als wichtige Schaltstelle zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten gesehen werden.¹⁴⁷⁰ Gemäß Artikel 10 des Protokolls Nr. 1 zum Vertrag von Lissabon soll die COSAC den interparlamentarischen Austausch von Informationen und bewährten Praktiken zwischen dem EP und den mitgliedstaatlichen Parlamenten – einschließlich der jeweiligen Fachausschüsse – fördern. In der Theorie ist das Vorhaben der COSAC durchaus zu begrüßen, in der Realität sind derartige Sitzungen und Beratungen

¹⁴⁶⁴ E4-EU.

¹⁴⁶⁵ E3-EU; E6-D.

¹⁴⁶⁶ Ebd.

¹⁴⁶⁷ FDP, Auslandsgruppe Europa, 2020: <https://www.fdp-europa.eu/>.

¹⁴⁶⁸ E5-D.

¹⁴⁶⁹ Ebd.

¹⁴⁷⁰ E6-D.

allerdings mit Hürden verbunden: Zum einen finden Tagungen der COSAC nur halbjährlich statt und zum anderen nimmt daran nur eine auserwählte Anzahl an Vertreter/innen des EU-Ausschusses im BT und BR teil.¹⁴⁷¹ In der Praxis unterbreitet die Kommission einen Vorschlag, welcher in seinem Vorhaben längst durchgeführt ist, bis die COSAC erneut tagt oder ein Thema auf die Tagesordnung setzen und behandeln konnte.¹⁴⁷² Die geringe Anzahl an planmäßigen Treffen lässt dies nicht verhindern, da der ständige Einbezug der COSAC Vorhaben ungemein in die Länge ziehen würde.¹⁴⁷³ Seitens der Kommission wird dies als unwesentlich erachtet, da Verzögerungen nicht zu vertreten wären und in der öffentlichen Wahrnehmung ohnehin bereits Kritik hervorrufen.¹⁴⁷⁴ Zur Effektivitätssteigerung könnten moderne Medien angewandt werden, da dies die einzige Möglichkeit wäre, um die COSAC in die aktuellen parlamentarischen Prozesse effizienter einzubeziehen. Die COSAC mag mitunter auch als Plattform dienen, um auf interparlamentarischer Ebene zu strafrechtspolitischen Themen ins Gespräch zu kommen. Hinsichtlich konkreter rechtsetzungsvorbereitender strafrechtlicher Handlungsmöglichkeiten ist die COSAC jedoch nur von äußerst marginaler Bedeutung. Die Schwerpunkte liegen gemäß Artikel 10 des Protokolls Nr. 1 zum Vertrag von Lissabon vielmehr auf der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Wichtig ist vor allem, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf strafrechtsrelevante Rechtsakte vorab gleichberechtigt untereinander und auf Augenhöhe mit den europäischen Organen kooperieren, um im Rahmen einer transparenten Strafgesetzgebung ein gewisses Maß an demokratischer Kontrolle ausüben zu können.

Abschließend kann gesagt werden, dass bezüglich des Informationsgewinns und Informationsaustausches in der Praxis die EU-Verbindungsbüros als entscheidende politische Schnittstelle zwischen nationaler und supranationaler Ebene fungieren. Im Rahmen strafrechtspolitischer Entscheidungsfindungs- und Umsetzungsprozesse wurde deutlich, dass es akteurszentriert und fraktionsunabhängig eine wesentliche Rolle spielt, ob ein Thema aus einem gesamteuropäischen oder einzelstaatlichen Blickwinkel betrachtet wird.

¹⁴⁷¹ *BT, Wegweiser in EU Angelegenheiten, 2020, S. 149.*

¹⁴⁷² *E6-D.*

¹⁴⁷³ *Ebd.*

¹⁴⁷⁴ *Ebd.*

2) Hintergründe einer vorrangig punitiven Gangart im Zuge der Mindestharmonisierung des mitgliedstaatlich-materiellen Strafrechts

Europäische Integrationsbestrebungen zum materiellen Strafrecht zeichneten sich nicht erst mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ab, sondern wurden bereits vor der Jahrtausendwende, insbesondere durch die Kommission, insistenter und fortwährend – ohne ausreichend fundierter Einbindung der Strafrechtswissenschaft und der demokratischen Öffentlichkeit – forciert.¹⁴⁷⁵ Die mit einer derartigen Europäisierungspraxis verbundenen rechtsstaatlichen und demokratischen Bedenken konnten mitunter nicht immer von nationalen Legislativakteur/innen ausgeräumt werden, sodass diese zynisch als „Lakaien von Brüssel“ tituliert werden.¹⁴⁷⁶ Es wurde befürchtet, dass – nachdem der EU grundsätzlich weiterhin eine supranationale Kriminalstrafgewalt abgesprochen wird – strafrechtliche Integrationsbestrebungen mittels expansiver Harmonisierungsmaßnahmen kompensiert werden und „der demokratisch legitimierte nationale Gesetzgeber die auf europäischer Ebene getroffenen strafrechtlichen Zielbestimmungen nur noch exekutiere“.¹⁴⁷⁷

Wie zuvor festgestellt, nimmt die Kommission eine Art Zwitterstellung im supranationalen Machtgefüge ein. Einerseits ist sie als „Hüterin der Verträge“ einem besonderen Legitimitätsdruck ausgesetzt und andererseits muss sie mit ihrem Initiativrecht als „Motor der Integration“ im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit demonstrieren. Ein derartiger öffentlichkeitswirksamer Tätigkeitsnachweis bietet sich etwa im materiellen Strafrecht an. Hierzu erfolgt zunächst erfahrungsgemäß eine konsensorientierte interne Vorabstimmung, um im Rahmen eines Kompromissbildungsprozesses Einigkeit herzustellen und einzelstaatliche Interessen der Unionsgemeinschaft unterzuordnen. Diesem Prozess abermals vorgelagert, findet vonseiten der Kommission eine frühzeitige Einbeziehung nationaler Vertreter/innen in die politische Willensbildung statt. Der Hintergedanke dabei ist, dass somit rechtzeitig nationale Standpunkte zu konkreten strafrechtlichen Legislativvorhaben berücksichtigt und potenzielle Einwände hinsichtlich einer bestimmten Initiative bereits im Anfangsstadium ausgeräumt werden können.

Als eindeutig supranationale Legislativorgane agieren das EP und der EU-Ministerrat seit

¹⁴⁷⁵ Vgl. Schünemann, *Europäisierung der Strafrechtpflege als Demontage des demokratischen Rechtsstaats*, 2014, S. 20; Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 258 f.

¹⁴⁷⁶ Vgl. Schünemann, StV 2003, 531 (531 f.); Schünemann, *Gesamtkonzept für die europäische Strafrechtpflege*, S. 61 f.

¹⁴⁷⁷ Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 258.

dem Vertrag von Lissabon auf gleicher Augenhöhe. Ein erheblicher Unterschied ist allerdings, dass europäische Mandatsträger/innen bei strafrechtspolitischen Gesetzgebungsentscheidungen – abgesehen von einer zu erwartenden Fraktionsdisziplin – lediglich ihrem eigenen Gewissen verpflichtet sind, wohingegen Delegierte in EU-Ministerratsarbeitsgruppen weisungsgebunden im Auftrag der aktuellen nationalen Regierung handeln. Überdies scheint der Kompromissfindungsprozess zwischen der Kommission und dem EP reibungsloser zu verlaufen als Verhandlungen mit Vertreter/innen auf der mitgliedstaatlichen Ebene, da der gesamteuropäische Betrachtungswinkel beide Organe verbindet. Nationale Regierungen versuchen wiederum – abhängig von den individuellen Wesensmerkmalen einzelstaatlicher Strafrechtsordnungen – ihre eigenen strafrechtsdogmatischen Anliegen auf europäischer Ebene durchzusetzen.

Seit dem 1. Dezember 2009 ist es im Hinblick auf supranationale Vorgaben zur Mindestharmonisierung des materiellen Strafrechts essenziell, dass sich durchweg restriktiv an der Rechtsgrundlage des Art. 83 AEUV orientiert wird. Als rechtliches Fundament sind dort Mindestvorschriften für entsprechende strafrechtliche Deliktsfelder niedergelegt, auf die zurückgegriffen werden muss, um die Notwendigkeit weiterer angedachter Maßnahmen zu erörtern.¹⁴⁷⁸ Strafrecht ist das „schärfste Schwert“, welches der Staat gegenüber seinen Bürger/innen einzusetzen vermag; allerdings haben die Mitgliedstaaten diesbezüglich auch durch den Vertrag von Lissabon – in manchen Bereichen – ihre Souveränität auf die EU übertragen, um der Herausforderung eines gemeinsamen „kriminalgeographischen Raums“¹⁴⁷⁹ gerecht werden zu können.¹⁴⁸⁰ Nimmt der EU-Ministerrat also eine strafrechtsharmonisierende Richtlinie gemäß Art. 83 AEUV mit qualifizierter Mehrheit (vgl. Art. 16 Abs. 3 EUV, Art. 289 Abs. 1 AEUV und Art. 294 AEUV) an, ist diese auch für strafrechtskritische Mitgliedstaaten im jeweiligen Einzelfall verbindlich.¹⁴⁸¹

Dies birgt die Gefahr, dass ausdifferenzierte mitgliedstaatliche Strafrechtsauffassungen in einem bürokratisch-instrumentellen kommissarischen Verwaltungsapparat zusammengeführt werden und individualistische kriminalpolitische Grundsätze gegenüber einer pragmatischen und zielgeleiteten Vorgehensweise bei europaspezifischen Delikten das

¹⁴⁷⁸ E3-EU.

¹⁴⁷⁹ Vgl. Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 18f.

¹⁴⁸⁰ E1-EU; E3-EU; E4-D.

¹⁴⁸¹ Vogel, in Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 44.

Nachsehen haben.¹⁴⁸² Im Umgang mit einer zunehmenden *Europäisierung* des Strafrechts nimmt die deutsche Strafrechtswissenschaft dahingehend eine wissenschaftsbezogene Vorreiterrolle ein, als supranationale Lösungsansätze stets im Einklang mit einer kohärenten und systematischen Strafrechtsdogmatik stehen.¹⁴⁸³ Gleichzeitig sollte sie nicht nur als kritische Begleitstimme wahrgenommen werden, sondern bei kriminalpolitischen Gesetzgebungsprozessen inhaltlich als normativ-korrektiver Ratgeber agieren.¹⁴⁸⁴ Allerdings gibt es diesbezüglich ebenso provokante Stimmen, die deutschen Wissenschafts- und Politikakteur/innen bei unionsbezogenen kriminalpolitischen Debatten einerseits geradezu ein lethargisches Verhalten attestieren und andererseits im Dialog mit Repräsentant/innen anderer Strafrechtssysteme fordern, sich „weder kolonialherrenartig noch überheblich“ zu präsentieren.¹⁴⁸⁵

Knapp zwei Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erläuterte die Kommission in einer Mitteilung an das EP, den EU-Ministerrat, den EWSA und den AdR ihren „Weg zu einer europäischen Strafrechtspolitik“, deren vordringlichste Aufgabe es sei, das Vertrauen aller Bürger/innen in eine funktionsfähige EU im Sinne des Freiheits- und Sicherheitsdenkens zu stärken.¹⁴⁸⁶ Die Kommission betont dabei, dass Vorhaben mit dem Ziel einer europäischen materiell-strafrechtlichen Mindestharmonisierung einer gründlichen Abwägung unterzogen werden und sich an unionsrechtlichen Leitprinzipien orientieren, wie etwa an Grundrechten (bspw. der GRCh und der EMRK)¹⁴⁸⁷, dem Grundsatz der *ultima ratio* oder dem Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip.¹⁴⁸⁸ Sofern auf supranationaler Ebene ein strafrechtlicher Regelungsbedarf besteht, müssen europäische Mindestvorschriften – die erneut als notwendig und verhältnismäßig zu erachten sind – gemäß Art. 83 AEUV ausreichend Rechtssicherheit gewähren.¹⁴⁸⁹ Vor dem Hintergrund differierender Strafrechtsordnungen ließe sich lediglich mit der Beachtung des gemein-

¹⁴⁸² Schünemann, *Europäisierung der Strafrechtpflege als Demontage des demokratischen Rechtsstaats*, 2014, S. 22.

¹⁴⁸³ *Ebd.*, S. 20.

¹⁴⁸⁴ Kölbel, *NK* 2019, 249 (255 f.).

¹⁴⁸⁵ Satzger, in: Tiedemann et al., *Verfassung moderner Strafrechtpflege*, 2016, S. 278 f.

¹⁴⁸⁶ KOM (2011) 573 endgültig, S. 2.

¹⁴⁸⁷ Vgl. u.a. Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 109 ff.

¹⁴⁸⁸ KOM (2011) 573 endgültig, S. 2.

¹⁴⁸⁹ *Ebd.*, S. 8.

europäischen Fundamentalprinzips der *ultima ratio* bereits eine angemessene Einschränkung strafrechtlicher Harmonisierungsmaßnahmen rechtfertigen.¹⁴⁹⁰ Für die kommissarische Arbeit stellt sich im Rahmen eines zweistufigen Verfahrens also zunächst die Frage, ob Harmonisierungsmaßnahmen für die wirksame Durchführung der Gemeinschaftspolitik notwendig sind und strafrechtliche Vorschriften überhaupt erlassen werden müssen. Wird die Frage hinsichtlich eines strafrechtspolitischen Handlungsbedarfs vonseiten der Kommission bejaht, wird in einem zweiten Schritt über die Art und das Ausmaß der im konkreten Fall zu erlassenden strafrechtlichen Maßnahme entschieden.¹⁴⁹¹ Dieser Prozess setzt dem finalen kommissarischen Legislativvorschlag eine umfassende Analyse und Folgeabschätzung voraus. Um die wirksame Implementierung und Umsetzung strafrechtlicher Mindestvorschriften unter Achtung der divergierenden nationalen Strafrechtsysteme sicherzustellen, hat die Kommission die von Art. 325 Abs. 4 AEUV und Art. 83 Abs. 2 AEUV umfassten Harmonisierungsvorhaben empirisch aufzuarbeiten und kann dabei ebenfalls auf statistische Daten der nationalen Administrationen zurückgreifen.¹⁴⁹² Abermals wird somit der Kriminologie als wissenschaftlicher Disziplin bei der Festlegung, ob materiell-strafrechtliche Mindestvorschriften überhaupt erforderlich sind, eine wichtige Rolle zuteil.

Materiell-strafrechtliche Gesetzesvorhaben auf europäischer Ebene sind mit äußerst weitreichenden Auswirkungen verbunden und müssen daher durchweg innerhalb eines unionsrechtlich legitimierten Rahmens stattfinden.¹⁴⁹³ Hierzu zählen insbesondere Kriminalitätsbereiche, welche in Art. 83 Abs. 1 UA 1 AEUV explizit genannt sind und grenzüberschreitend wirken. Nicht zu vergessen ist, dass kritische und voreilige Eingriffe in einzelstaatliche materielle Strafrechtssysteme nahezu unmöglich zu revidieren sind.¹⁴⁹⁴ Um irreversible negative Auswirkungen auf materielle Strafrechtsordnungen bestmöglich zu vermeiden, sollte die EU auch in Zukunft nach der „Methode Monnet“ behutsam und sukzessiv von einer Unionsstrafgesetzgebung Gebrauch machen.¹⁴⁹⁵

¹⁴⁹⁰ Schünemann, ZIS 2007, 528 (529).

¹⁴⁹¹ KOM (2011) 573 endgültig, S. 7 f.

¹⁴⁹² Ebd., S. 9.

¹⁴⁹³ E1-EU; E3-EU; E4-D.

¹⁴⁹⁴ Satzger, ZIS 2009, 691 (693).

¹⁴⁹⁵ Vgl. Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 56.

Auf Ministerialebene wurde die Entwicklung hinsichtlich einer zunehmend transnationalen Zusammenarbeit exemplarisch im Rahmen der Terrorismusbekämpfung hervorgehoben. Rückblickend auf die strafrechtspolitischen Maßnahmen, die beispielsweise zur Bekämpfung der „Roten Armee Fraktion“ (RAF) ergriffen wurden – wie etwa die Neuschaffung des § 129a StGB – wird deutlich, dass das Strafrecht bei Straftaten in Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten damals noch als rein nationale Domäne fortentwickelt wurde.¹⁴⁹⁶ Die Bildung einer terroristischen Vereinigung schien damals beispielsweise eine derartig große Bedrohung darzustellen, dass in Bezug auf das im Rahmen der Anti-Terror-Politik der 1970er Jahre verabschiedete Gesetzbündel die Rede von einem „Lex RAF“ war.¹⁴⁹⁷ In diesem Zusammenhang zog bereits zum damaligen Zeitpunkt auf nationaler Ebene die Ausweitung der Kriminalisierung – im Hinblick auf terroristische Aktivitäten – Kritik aufgrund einer Vorverlagerung der Strafbarkeit nach sich.¹⁴⁹⁸

Trotz der Tatsache, dass es bereits Ende des 20. Jahrhunderts allmählich zu einer vermehrten Kooperation zwischen den europäischen Mitgliedstaaten bei der Terrorismusbekämpfung kam, wurde bis zum 11. September 2011 Terrorismus innerhalb der europäischen Mitgliedstaaten vorrangig auf nationaler Ebene geregelt und der jeweiligen einzelstaatlichen Innen- oder Justizpolitik zugeordnet.¹⁴⁹⁹ Nach den Terroranschlägen auf das World Trade Center wurde die Terrorismusbekämpfung ein Jahr später mit dem *Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung*¹⁵⁰⁰ zu einem prioritären europäischen Ziel.¹⁵⁰¹ Im Rahmen einer supranationalen Justiz- und Innenpolitik wurde die gemeinschaftliche Sicherheitsstrategie auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung seit dem 11. September 2001 kontinuierlich und schwerpunktmäßig weiterentwickelt.¹⁵⁰² Mit der aktuellen *Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments*

¹⁴⁹⁶ E2-D.

¹⁴⁹⁷ Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung, *Bildung terroristischer Vereinigungen, 2020*: <https://www.politische-bildung-brandenburg.de/themen/wehrhafte-demokratie-oder-gesinnungsteror/bildung-terroristischer-vereinigungen>.

¹⁴⁹⁸ Ebd.

¹⁴⁹⁹ *Wissenschaftliche Dienste des BT, Maßnahmen der EU zur Terrorismusbekämpfung, 2009*, S. 4 f.: <https://www.bundestag.de/resource/blob/415706/cc57dca2f83ebfda98f87f6cd46b22a9/wd-11-014-09-pdf-data.pdf>.

¹⁵⁰⁰ ABl. EG 2002, Nr. L 164/3; vgl. Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 360 ff.

¹⁵⁰¹ E2-D.

¹⁵⁰² *Wissenschaftliche Dienste des BT, Maßnahmen der EU zur Terrorismusbekämpfung, 2009*, S. 5 ff.: <https://www.bundestag.de/resource/blob/415706/cc57dca2f83ebfda98f87f6cd46b22a9/wd-11-014-09-pdf-data.pdf>.

und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates¹⁵⁰³ hat es den Anschein, als wäre der Bereich der Terrorismusbekämpfung mittlerweile vollends strafrechtlich vergemeinschaftet und nicht mehr auf nationalem Recht basierend.¹⁵⁰⁴ Kritisiert wird der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der Terrorismusbekämpfung vor allem dafür, dass bereits abstraktes Gefährdungsverhalten gegenüber Rechtsgütern weitreichende Kriminalisierungsverpflichtungen der Einzelstaaten nach sich zieht und dadurch eine Vorverlagerung der Strafbarkeit stattfindet.¹⁵⁰⁵ Noch vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon präsentierte der EU-Ministerrat Musterbestimmungen als Leitlinie für die Verhandlungen über zukünftige strafrechtliche Vorhaben. Danach sollten abstrakte Gefährdungshandlungen „nur dann unter Strafe gestellt werden, wenn die besondere Bedeutung dieser Rechte und Interessen dies rechtferigt“.¹⁵⁰⁶ Die Kommission reagierte auf die Ausarbeitung der Musterbestimmungen unbeeindruckt und betonte ihr Initiativrecht, welches sie – konträr zu den Ausführungen des BVerfG in seinem Lissabon-Urteil – im Hinblick auf den in Art. 83 Abs. 1 UA 1 AEUV enthaltenden Deliktskatalog, im Rahmen der Gemeinschaftsstrafgesetzgebung für eine wirksame Durchführung der Unionspolitik extensiv auszuüben verstehe.¹⁵⁰⁷

Einige Mitgliedstaaten haben allerdings auch ein Interesse daran, den gemeinschaftlichen strafrechtlichen Rahmen voll auszuschöpfen; Deutschland tritt diesbezüglich hingegen sehr zurückhaltend auf.¹⁵⁰⁸ Die Tatsache, dass der EU-Ministerrat *post-Lissabon* Richtlinien mit qualifizierter Mehrheit annimmt, kann sich demgemäß hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung eines europäischen Rechtsakts zum Nachteil für Einzelstaaten auswirken, die eine strafrechtskritische Mindermeinung vertreten.¹⁵⁰⁹ Freilich wurde als Voraussetzung für die Übertragung kriminalstrafrechtlicher Souveränität auf die EU auch im Lissabon-Urteil vom BVerfG festgehalten, dass Strafrecht nur als *ultima ratio* gemäß

¹⁵⁰³ Vgl. ABl. EU 2017, Nr. L 88/6 ff.

¹⁵⁰⁴ E2-D.

¹⁵⁰⁵ Satzger, ZRP 2010, 137 (138); Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 36; Satzger, JURA 2016, 1142 (1154).

¹⁵⁰⁶ EU-Ministerratsdokument 16542/09, S. 5.

¹⁵⁰⁷ Vgl. Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 20; Vogel, in: Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 54.

¹⁵⁰⁸ E1-D; E3-EU.

¹⁵⁰⁹ Vogel, in: Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 36.

des Verhältnismäßigkeits- und Subsidiaritätsprinzips Anwendung finden darf.¹⁵¹⁰ Aus diesem Grund wird auch auf Ministerialebene eine weitere Mindestharmonisierung der materiellen europäischen Strafrechtssysteme kritisch bewertet. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass vor allem die Kommission und andere Mitgliedstaaten im EU-Ministerrat dazu neigen, Strafrecht als Bestätigung für Handlungsfähigkeit zu instrumentalisieren.¹⁵¹¹ Diese Vorgehensweise ist oftmals nicht mit dem Prinzip der *ultima ratio* kompatibel, nach welchem – mit Verweis auf die enge Auslegung des BVerfG in seinem Lissabon-Urteil – primär auf national-ministerieller Ebene strafrechtspolitisch agiert wird.¹⁵¹²

Im BT wird hingegen auch die Meinung vertreten, dass die EU im punitiven Sinne um europäische Vorschriften erweitert werden muss, da sich Kriminalität nicht auf bestimmte Ländergrenzen beschränkt.¹⁵¹³ Als elementar wird ein einheitlicher strafrechtlicher Verhaltenskodex innerhalb der EU sowie potenzieller Mitgliedstaaten im Rahmen zukünftiger Beitrittsverhandlungen erachtet.¹⁵¹⁴ Gleichermaßen muss – aufgrund von EU-Beitritten in der Vergangenheit und einer bereits vollzogenen Erweiterung des gemeinschaftlichen „kriminalgeographischen Raums“ – supranationales Strafrecht auf Grundlage rechtsstaatlicher Prinzipien fortentwickelt werden.¹⁵¹⁵ Um Strafrechtsgefälle und nachteilige Auswirkungen auf rechtsstaatliche Verfahren innerhalb des europäischen Binnenmarktes zu vermeiden, bedarf es eines holistischen Lösungsansatzes, indem einheitliche Straftatbestände in den Mitgliedstaaten vorherrschen.¹⁵¹⁶ Es ergibt daher weniger Sinn, dass in einem vereinten „kriminalgeographischen Raum“ zwischen den Mitgliedstaaten divergierende Kriminalisierungsauffassungen dominieren oder gewisse Delikte unterschiedlich repressiv geahndet werden.¹⁵¹⁷ Interessant ist diesbezüglich der unterschiedliche einzelstaatliche Umgang mit konkreter Devianz und Delinquenz. Aus nationaler Sicht wird daher unter anderem gefordert, dass Kriminalpolitik auf europäischer Ebene höher

¹⁵¹⁰ E1-D; E3-EU.

¹⁵¹¹ E1-D.

¹⁵¹² Ebd.

¹⁵¹³ E3-D; E4-D.

¹⁵¹⁴ Ebd.

¹⁵¹⁵ Vgl. Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 21.

¹⁵¹⁶ E3-D, E4-D.

¹⁵¹⁷ Ebd.

zu priorisieren sei.¹⁵¹⁸ Neben dem Binnenmarkt und Warentransfer muss für das gemeinschaftliche Zusammenleben die Rechtsstaatlichkeit als Ursprung des Unionsrechts gesehen werden, wodurch auch vorab im Bereich des Strafrechts alle weiteren Prozesse und Abläufe systematisch und einheitlich zu regeln sind.¹⁵¹⁹

Nach konträrer Auffassung müsse die strafrechtliche Souveränität und Rechtsetzungskompetenz dennoch bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Da die verschiedenen europäischen Länder in strafrechtlicher Sicht unterschiedlich historisch gewachsen sind, sollten sie sich weiterhin auf ihre strafrechtspolitischen Traditionen beziehen können.¹⁵²⁰ In diesem Kontext ist insbesondere auch Art. 5 EUV und Art. 4 Abs. 2 EUV i. V. m. Art. 67 Abs. 1 AEUV zu nennen. Auf das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip aus Art. 5 EUV wurde bereits ausführlich eingegangen. Darüber hinaus hat die EU bei strafrechtlichen Harmonisierungsmaßnahmen gemäß Art. 4 Abs. 2 EUV die jeweilige „nationale Identität“ ihrer Mitgliedstaaten sowie gemäß Art. 67 Abs. 1 AEUV die einzelstaatlichen Strafrechtsordnungen und Strafrechtstraditionen zu achten. Nach dem sich daraus abzuleitenden *strafrechtsspezifischen Schonungsgebot* gelten übermäßige Eingriffe in nationale Strafrechtssysteme aufgrund von Harmonisierungsmaßnahmen als unangemessen und unverhältnismäßig, wenn diese nicht in substanzieller Weise für eine handlungs- und durchsetzungsfähige EU vonnöten sind.¹⁵²¹ Insbesondere „Straftatentourismus“ soll vermieden werden, was bedeutet, dass Straftaten gezielt in Mitgliedstaaten begangen werden, in denen diese bekanntlich weitaus weniger repressiv verfolgt werden.¹⁵²² Diese Problematik zog die Kommission frühzeitig für die Begründung ihrer kriminalpolitischen Agenda heran, indem sie Strafbarkeitslücken¹⁵²³ bei grenzüberschreitenden Kriminalitätsphänomenen schließen und somit verhindern möchte, dass abweichende einzelstaatliche Strafrechtsordnungen mit den mildesten Sanktionen bewusst für bestimmte kriminelle Aktivitäten genutzt werden.¹⁵²⁴

Aufgrund dieses Standpunktes lässt es sich mitunter erklären, dass sich das materielle

¹⁵¹⁸ E3-D.

¹⁵¹⁹ Ebd.

¹⁵²⁰ E4-D.

¹⁵²¹ Mansdörfer, HRRS 2010, 11 (19).

¹⁵²² E4-D.

¹⁵²³ Vgl. Satzger, KritV 2008, 17 (34).

¹⁵²⁴ KOM (2011) 573 endgültig, S. 3, 5.

Strafrecht zunehmend zu einem attraktiven Tätigkeitsfeld für den Gemeinschaftsgesetzgeber entwickelte und die daraus resultierenden strafrechtlichen Mindestvorschriften unweigerlich eine verstärkte europaweite Punitivität nach sich ziehen.¹⁵²⁵ Um einer „Vollharmonisierung“ des materiellen Strafrechts vorzubeugen, dürfen strafrechtliche Vorschriften vonseiten der EU nicht gänzlich ausformuliert werden.¹⁵²⁶ Kritisiert wird dennoch eine punitive Formulierungstendenz, die dem Kern eines rechtsstaatlichen und liberalen europäischen Strafrechtsdenkens entgegenstehen.¹⁵²⁷ Ohnehin wird aus der national-exekutiven Praxis berichtet, dass die Disposition europäischer Gesetzgebungsakteur/innen immer mehr in Richtung einer „Vollharmonisierung“ geht und sich nicht mehr nur auf die vorgeschriebenen Mindestanforderungen beschränkt.¹⁵²⁸ Dadurch besteht die Gefahr, dass ein supranational vorgeschriebener Tatbestand samt Kriminalisierungs- und Sanktionsverpflichtung vollständig ausformuliert wird und somit auf nationaler Ebene keinerlei Handlungsspielraum mehr besteht.¹⁵²⁹ Problematisch ist diesbezüglich, dass Legislativakteur/innen auf supranationaler Ebene oftmals die – mit europäischen Rechtsakten verbundenen – schwerwiegenden Eingriffe in die kohärente, systematische Struktur identitätsgeprägter nationaler Strafrechtsordnungen unterschätzen.¹⁵³⁰ Ferner scheint auf europäischer Ebene ein vorrangig exekutivbezogener und vereinfachter politischer Willensbildungsprozess hinsichtlich strafrechtlicher Regelungsinhalte zu dominieren.¹⁵³¹

Für die Kommission besteht der Mehrwert von europäischen Strafrechtsvorschriften zwar grundsätzlich nicht in einer Erhöhung des Strafmaßes, sondern vorrangig darin, durch Mindestharmonisierungen „die Variationsbreite zwischen den nationalen Systemen zu reduzieren und sicherzustellen, dass das Erfordernis wirksamer, angemessener und abschreckender Sanktionen in allen Mitgliedstaaten tatsächlich erfüllt wird“.¹⁵³² Ein eindeutiger Vorteil für die Kommissionstätigkeit hinsichtlich der Harmonisierung von straf-

¹⁵²⁵ Satzger, ZIS 2009, 691 (692).

¹⁵²⁶ Zimmermann, JURA 2009, 844 (850).

¹⁵²⁷ Schünemann, ZStW 2004, 376 (391 f.).

¹⁵²⁸ E2-D.

¹⁵²⁹ Ebd.

¹⁵³⁰ Satzger, ZIS 2009, 691 (692).

¹⁵³¹ Schünemann, *Europäisierung der Strafrechtspflege als Demontage des demokratischen Rechtsstaats*, 2014, S. 22.

¹⁵³² KOM (2011) 573 endgültig, S. 3, 5.

rechtlichen Rechtsvorschriften lässt sich aber vor allem dadurch erklären, dass die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erheblich erleichtert wird, da unterschiedliche Normen innerhalb der verschiedenen europäischen Strafrechtssysteme eine effektive Strafverfolgung erschweren.¹⁵³³ Ebenso hinderlich für die Strafverfolgungsarbeit sind unzureichend präzisierte strafrechtliche Definitionen im europäischen Sekundärrecht.¹⁵³⁴ Exemplarisch lässt sich der Begriff einer „Kriminellen Vereinigung“¹⁵³⁵ aus dem *Rahmenbeschluss 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität*¹⁵³⁶ nennen, der aufgrund weiter Auslegungsmöglichkeiten die Ermittlungsmaßnahmen im Rahmen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verkompliziert.¹⁵³⁷ Darüber hinaus mangelt es per se an einer gemeinschaftlichen Definition für organisierte Kriminalität.¹⁵³⁸ Zwar besteht gemäß Art 83 Abs. 1 UA 2 die Möglichkeit, den in Art. 83 Abs. 1 UA 1 AEUV aufgeführten Deliktskatalog um zusätzliche Kriminalitätsbereiche zu erweitern. Als Voraussetzung müsste allerdings eine Einstimmigkeit im EU-Ministerrat erzielt werden, was in der Praxis erfahrungsgemäß nahezu ausgeschlossen scheint.¹⁵³⁹ Die deliktspezifische Herleitung des im Grunde genommen abschließend zu bewertenden Straftatenkatalogs in Art. 83 Abs. 1 UA 1 AEUV erfolgte vielmehr anhand gemeinverständlicher kriminologischer Begriffe und deutet lediglich auf eine vage politische Kompromisslösung hin.¹⁵⁴⁰ Relevant ist die Bestimmtheit der Termini auch im Hinblick auf die anzunehmende deliktspezifische Strafrechtsetzungskompetenz der EU aus Art. 325 Abs. 4 AEUV. Fraglich ist, wie weitreichend beispielsweise die Definition von „Betrügereien“ in Anlehnung an nationale Strafrechtsordnungen als Kompetenzgrundlage zum Erlass europäischer Rechtsakte und weiterer sogenannter „Europa-Delikte“¹⁵⁴¹ ermächtigt.¹⁵⁴² Interessant sind in diesem Zusammenhang vor allem auch potenzielle rechtsdogmatische Auswirkungen auf Vorschriften im *Allgemeinen Teil* einer

¹⁵³³ E2-EU; Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 21f.

¹⁵³⁴ E2-EU; vgl. Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 274, 360, 391.

¹⁵³⁵ Vgl. u.a. Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 164.

¹⁵³⁶ Vgl. ABl. EU 2008, L 300/42.

¹⁵³⁷ E2-EU.

¹⁵³⁸ E1-EU; vgl. Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 390.

¹⁵³⁹ E1-EU.

¹⁵⁴⁰ Mansdörfer, *HRRS* 2010, 11 (16).

¹⁵⁴¹ Vgl. u.a. Satzger, *Internationales und Europäisches Strafrecht*, 2020, S. 136.

¹⁵⁴² Vgl. Bender, *Sonderstrafatbestände gegen Submissionsabsprachen*, 2005, S. 289 ff.; Zimmermann, *JURA* 2009, 844 (846); Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 480 ff.

nationalen Strafrechtsordnung.¹⁵⁴³ Generell ist Art. 325 AEUV daher aufgrund der Eingriffstiefe in die einzelstaatliche strafrechtliche Souveränität – unter strikter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips – stets restriktiv auszulegen.¹⁵⁴⁴

Nach Auffassung der Kommission ist zwar das Strafrecht eines jeden Mitgliedstaates durch gewisse kulturelle und historische Grundwerte geprägt, dies betrifft allerdings weniger das materielle Strafrecht – worüber oftmals gemäß Art. 67 Abs. 1 AEUV auf EU-Ebene Einigkeit herrscht – sondern vielmehr den verfahrensrechtlichen¹⁵⁴⁵ Bereich und wie Verwaltungen und Strafverfolgungsbehörden aufgebaut und strukturiert werden sollten.¹⁵⁴⁶ Zudem wird hervorgehoben, dass supranationale strafrechtliche Vorschriften keinesfalls mitgliedstaatliche Strafrechtsordnungen ersetzen sollen, sondern lediglich einen ergänzenden Beitrag dazu leisten, dass schwerwiegende und grenzüberschreitende Kriminalitätsdelikte – im Rahmen zentraler gemeinschaftlicher Politikfelder – wirksam auf europäischer Ebene bekämpft werden.¹⁵⁴⁷

Dadurch wird indes der Eindruck vermittelt, dass der europäische Gesetzgeber aufgrund zu milde agierender nationaler Strafrechtssysteme eine sogenannte „Law and Order“-Politik verfolgt.¹⁵⁴⁸ Als politischer Trugschluss erweist sich dabei, dass ein auf demokratischen Prinzipien basierendes europäisches Sicherheitsdenken ausschließlich unter Durchsetzung des Strafrechts gewährleistet werden kann, jedoch umfasst dies ebenfalls den rechtsstaatlichen Schutz von EU-Bürger/innen vor dessen Anwendung.¹⁵⁴⁹ Die Aufgabe der EU-Ministerratsarbeitsgruppen ist es zu verdeutlichen, ob und inwieweit strafrechtliche Vorhaben erforderlich sind und ihren legitimen Zweck erfüllen. Dies betrifft jedoch nicht immer nur die europäische Ebene, denn auch auf nationaler Ebene ist teilweise eine strafrechtsaffirmierende Tendenz zu beobachten, um Kriminalpolitik zu gestalten.¹⁵⁵⁰ Diese reicht teilweise so weit, dass von einem sogenannten „neokonservativen Turn“ die Rede ist, der nur vermuten lässt, dass innenpolitisch Debatten auch in Zukunft

¹⁵⁴³ Vgl. Satzger, in: Rotsch, *Zehn Jahre ZIS*, 2018, S. 1026 ff.

¹⁵⁴⁴ Zimmermann, *JURA* 2009, 844 (851).

¹⁵⁴⁵ Satzger, *Vortrag auf der japanischen Strafrechtslehrertagung*, 2018, S. 37.

¹⁵⁴⁶ E2-EU.

¹⁵⁴⁷ KOM (2011) 573 endgültig, S. 5.

¹⁵⁴⁸ Schünemann, *Europäisierung der Strafrechtspflege als Demontage des demokratischen Rechtsstaats*, 2014, S. 88.

¹⁵⁴⁹ Ebd.

¹⁵⁵⁰ E3-EU.

vorrangig emotionsgeleitet und eindimensional geführt werden – eine Gefahr, der sich Legislativakteur/innen jedweder Couleur bewusst sein sollten, um zu verhindern, dass Strafrecht lediglich als politisch-regulativer Steuerungsmechanismus verstanden wird.¹⁵⁵¹ Jedoch lassen sich strafrechtsverschärfende Neigungen nicht nur auf politische Mandatsträger/innen zurückführen, sondern werden unter anderem auch durch die Strafrechtswissenschaft untermauert. Dabei lässt sich teilweise eine erhöhte und rigorose Anwendungs- und Ausweitungsbereitschaft strafrechtlicher Normen beobachten, die im Rahmen illiberaler Vorstellungen den Grundsatz des Strafrechtsgebrauchs als letztes einzusetzendes Mittel konterkariert.¹⁵⁵²

Auf Ministerialebene wird eine Ausweitung auf weitere Kriminalitätsfelder jedoch als überflüssig erachtet und konsequent abgelehnt, da sich derzeit keine weiteren Bereiche aufdrängen, die einer Mindestharmonisierung auf EU-Ebene bedürfen.¹⁵⁵³ Bevor über weitere Harmonisierungsbestrebungen zu diskutieren ist, sollten zunächst vielmehr jene Kriminalitätsbereiche, die bereits vergemeinschaftet wurden, in der Praxis effektiver und effizienter umgesetzt werden.¹⁵⁵⁴

Zweifellos ist transnationale Kriminalität eine Herausforderung, die alle europäischen Länder betrifft und der in einer angemessenen Art und Weise einheitlich entgegengetreten werden müsse, sodass verschiedene europäische Strafrechtssysteme nicht gegeneinander ausgespielt werden. Die Kommission befindet sich im Hinblick auf die Durchsetzungsfähigkeit strafrechtspolitischer Themen – wenngleich sie dabei die Wahrung unionsrechtlicher Grundprinzipien betont – durchaus im Zwiespalt. Aber auch bei einigen Vertreter/innen im EU-Ministerrat lässt sich diesbezüglich mitunter eine strafrechtsaffine Handhabung beobachten, die letztendlich auf einzelstaatlicher Ebene mitgetragen wird. Klassische grenzüberschreitende Kriminalitätsphänomene gegen die gemeinschaftlich auf supranationaler Ebene effektiv vorzugehen ist, werden im Deliktskatalog des Art. 83 Abs. 1 UA 1 AEUV aufgeführt. Dennoch scheint eine behutsame Anwendung geboten, da sich voreilige Entscheidungen irreversibel auf nationale Strafrechtsordnungen auswirken und kriminalpolitische Leitprinzipien untergraben könnten. Welche Auswirkungen das strafrechtliche Europäisierungsinteresse nach sich zieht, soll im Folgenden erörtert werden.

¹⁵⁵¹ Vgl. Kölbel, in: Hoven/Kubiciel, Zukunftsperpektiven des Strafrechts, 2020, S. 29 f.

¹⁵⁵² Vgl. Kölbel, NK 2019, 249 (253 ff.).

¹⁵⁵³ E1-D; E2-D.

¹⁵⁵⁴ E6-D.

3) Chancen und Risiken einer Europäisierung des Strafrechts

Durch den Vertrag von Lissabon wurden grundlegende europarechtliche Änderungen vollzogen. Es wurde deutlich, dass auch im Bereich des Strafrechts die europäischen Handlungsmöglichkeiten maßgeblich ergänzt und erweitert wurden. Bereits in seinem Lissabon-Urteil wies das BVerfG darauf hin, dass die neuen strafrechtlichen Kompetenzvorschriften der EU durchweg restriktiv auszulegen seien, denn „die Pönalisierung sozialen Verhaltens ist nur eingeschränkt aus europaweit geteilten Werten und sittlichen Prämissen normativ ableitbar. Die Entscheidung über strafwürdiges Verhalten, über den Rang von Rechtsgütern und den Sinn und das Maß der Strafandrohung ist vielmehr in besonderem Maße dem demokratischen Entscheidungsprozess überantwortet. Eine Übertragung von Hoheitsrechten über die intergouvernementale Zusammenarbeit hinaus darf in diesem grundrechtsbedeutsamen Bereich nur für bestimmte grenzüberschreitende Sachverhalte unter restriktiven Voraussetzungen zu einer Harmonisierung führen; dabei müssen grundsätzlich substanzielle mitgliedstaatliche Handlungsfreiraume erhalten bleiben“.¹⁵⁵⁵ Als weiterer Schutzmechanismus kann die Stärkung des nationalen Parlamentsvorbehaltes im Rahmen der Kompetenzerweiterungsklausel in Art. 83 Abs. 1 UA 2 AEUV zur weiteren Harmonisierung von Kriminalitätsbereichen gesehen werden, in dem die Karlsruher Richter/innen eine derartige *dynamische Blanketttermächtigung* einem Gesetzesvorbehalt gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG unterstellten.¹⁵⁵⁶ Diesbezüglich kommt das ambivalente Verhältnis zwischen einem gemeinschaftlichen Strafrecht und der mitgliedstaatlichen Souveränität zum Vorschein.¹⁵⁵⁷ Ohne eine strafrechtliche Vollharmonisierung anzustreben, werden die Chancen supranational geltender Straftatbestände vorrangig in der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalitätsfelder gesehen.¹⁵⁵⁸ Darauf sollte es sich auch beschränken, denn bereits das BVerfG mahnte, „das Strafrecht in seinem Kernbestand dient nicht als rechtstechnisches Instrument zur Effektivierung einer internationalen Zusammenarbeit, sondern steht für die besonders sensible demokratische

¹⁵⁵⁵ BVerfGE 123, 267 (360).

¹⁵⁵⁶ Mansdörfer, HRRS 2010, 11 (16f.); BVerfGE 123, 267 (355).

¹⁵⁵⁷ Bock, ZIS 2011, 266 (267).

¹⁵⁵⁸ E4-EU; E5-D.

Entscheidung über das rechtsethische Minimum“.¹⁵⁵⁹ Die Debatte um Kompetenzstreitigkeiten neigt dabei dazu, etwas verzerrt geführt zu werden, da das vordringlichste Ziel eine starke und durchsetzungsfähige EU sein muss. Auf national-parlamentarischer Ebene wird daher ein angemessener Mittelweg angestrebt, sodass kriminogenes Verhalten einheitlich grenzüberschreitend verfolgt werden kann.¹⁵⁶⁰ Indessen könnten sich Mitgliedstaaten, die bestimmte strafrechtliche Standards bis dato nicht vorweisen, einem gewissen materiell-strafrechtlichen Richtmaß annähern.¹⁵⁶¹ Dabei werden allerdings schnell strafrechtlich-legislatorische Grenzen aufgezeigt, da fundamentale Grundprinzipien im Hinblick auf hohe strafrechtliche Mindeststandards erst die oftmals komplexen und langwierigen Filter der europarechtlichen Verfahren durchlaufen müssen, um gemeinschaftlich durchgesetzt werden zu können.¹⁵⁶² Nichtsdestotrotz sollte zuvorderst die EU in der Lage sein, angemessene kriminalpolitische Minimalprinzipien festzulegen, um in einem nächsten Schritt globale Lösungsansätze anzustreben.¹⁵⁶³

Die ECPI untersuchte in ihrem „Manifest zur Europäischen Kriminalpolitik“ mehrere europäische Rechtsakte anhand sechs kriminalpolitischer Grundprinzipien – Verhältnismäßigkeits-, Schuld-, Gesetzlichkeits-, Subsidiaritäts-, Kohärenz- und *ultima ratio*-Prinzip –, um die Chancen und Risiken einer praktizierten europäischen Kriminalpolitik zu erörtern.¹⁵⁶⁴ Bereits *ante-Lissabon* wurde kritisiert, dass auf europäischer Ebene keine stringenten Kriminalpolitik erkennbar war, da sich Legislativakteur/innen nicht im Klaren über die sensible Anwendung strafrechtlicher Maßnahmen gegenüber den kohärenten mitgliedstaatlichen Strafrechtssystemen waren.¹⁵⁶⁵ Bei der Pönalisierungsbereitschaft überwiegt zumeist eine verklärte Strafrechtspraxis, die die Augen vor den „dunklen Seiten des Strafrechts“ hinsichtlich punitiver Realität verschließe.¹⁵⁶⁶

Es ist nicht ungewöhnlich, dass auf europäischer Ebene strafrechtliche Verhandlungsgegenstände beraten werden, die als Vertretung der BReg, in der vorgeschlagenen Art und

¹⁵⁵⁹ *BVerfGE* 123, 267 (410).

¹⁵⁶⁰ *E3-D.*

¹⁵⁶¹ *E5-D.*

¹⁵⁶² *Ebd.*

¹⁵⁶³ Prittitz, in: Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 30.

¹⁵⁶⁴ Vgl. Prittitz, *NK* 2010, 108 (108 ff.).

¹⁵⁶⁵ Satzger, *ZIS* 2009, 691 (692).

¹⁵⁶⁶ Kölbel, *NK* 2019, 249 (257 ff.).

Weise, entweder überhaupt nicht oder nur begrenzt befürwortet werden können.¹⁵⁶⁷ Dennoch wurde der EU in bestimmten Bereichen die Macht übertragen, sodass gegebenenfalls – unter der Voraussetzung, dass strafrechtsbezogene Richtlinien unter Einhaltung gemeinschafts- und verfassungsrechtlicher Prinzipien erlassen wurden – auch mit negativen Konsequenzen zu rechnen ist.¹⁵⁶⁸ Bei inhaltlichen Kontroversen sollte demnach auf das Instrument der Trilogverhandlungen zurückgegriffen werden. Demzufolge scheint es eine logische Konsequenz, dass mit einer „zunehmenden *Europäisierung* des nationalen Strafrechts nicht nur das Risiko der Verstetigung eines anormalen Zustandes, sondern sogar das einer Verschlechterung“ befürchtet wird.¹⁵⁶⁹ Ein wegweisender Schritt war daher, dass das BVerfG in seinem Lissabon-Urteil in Bezug auf eine europäische Strafrechtssetzung und strafrechtliche Harmonierungsmaßnahmen klare Grenzen aufzeigte, indem beispielsweise die strafrechtliche Annexkompetenz gemäß Art. 83 Abs. 2 AEUV stets restriktiv auszulegen ist, da diese anderenfalls nicht mehr mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung kompatibel wäre.¹⁵⁷⁰

Es scheint, dass insbesondere Mandatsträger/innen im EP die strafrechtlichen Auswirkungen von Richtlinienbeschlüssen nicht immer vollends erörtern, da gewisse gesetzgeberische Vorhaben vorerst für die Strafverfolgung praktikabel erscheinen und vor allem öffentlichkeitswirksam präsentiert werden können.¹⁵⁷¹ Je weitreichender punitive Maßnahmen reichen, desto besser scheint die politische Öffentlichkeitsarbeit dahingehend zu wirken, dass effektiv gegen Kriminalität vorgegangen wird.¹⁵⁷² Europäisches Strafrecht ist jedoch nicht als deliktspezifischer „Durchsetzungsmechanismus“ zu verstehen und setzt im Rahmen einer supranationalen Kriminalpolitik ein gewisses strafrechtliches Hintergrundwissen – für in diesem Feld agierende Legislativakteur/innen – voraus.¹⁵⁷³ Dabei ist nicht zu vergessen, dass die Politikgestaltung im Strafrechtsbereich – beispielsweise aufgrund von Finanzkrisen oder Terroranschlägen – prädestiniert für symbolische und

¹⁵⁶⁷ E1-D; E3-EU.

¹⁵⁶⁸ Ebd.

¹⁵⁶⁹ Bock, ZIS 2011, 266 (267).

¹⁵⁷⁰ Ebd., 266 (270).

¹⁵⁷¹ E1-EU; E4-EU.

¹⁵⁷² E1-EU; E3-EU.

¹⁵⁷³ Prittitz, in: Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 33.

aktionistische Legislativmaßnahmen ist.¹⁵⁷⁴ Dies wird mitunter durch tagesaktuelle Momentaufnahmen oder vermeintliche Gefährdungslagen befördert und führt im Rahmen der vorgesehenen Mindestharmonisierung im materiellen Strafrecht, aufgrund der partiellen und inkonsistenten Einwirkungen auf die nationale Strafrechtsordnung, zwangsläufig zu einer punitiveren Gangart.¹⁵⁷⁵

Wünschenswert wäre, dass weniger emotionsgeleitete und zunehmend sachorientierte Debatten im Parlamentsgeschehen geführt werden, da sich beteiligte Akteur/innen durch vermeintliche strafrechtliche Problemstellungen im politischen Tagesgeschäft durchaus „getrieben“ fühlen.¹⁵⁷⁶ Repressive Maßnahmen und hohe Strafen lassen sich auf parlamentarischer Ebene insbesondere mit vulnerablen Opfergruppen rechtfertigen, wohingegen beteuert wird, dass sich die kommissarische initiativsetzende Arbeit klar an kriminalpolitischen Grundprinzipien orientiert.¹⁵⁷⁷ Inwieweit kriminalpolitische Leitlinien grundsätzlich innerhalb der jeweils zuständigen Kommissionsdienststelle mit oben erwähnten verfassungsrechtlichen Eckpfeilern kongruent und allgemeingültig sind, bleibt fraglich. Ebenfalls divergieren Auffassungen zu kriminalpolitischen Grundprinzipien innerhalb der europäischen Mitgliedstaaten. Umso wichtiger scheint es, dass eine rationale Kriminalpolitik insbesondere als Grundlage für Trilogberatungen herangezogen wird.

Sofern ein strafrechtliches Vorhaben auf europäischer Ebene mehrheitlich angestrebt wird, jedoch auf nationaler Ebene mit verfassungsrechtlichen Bedenken verbunden ist, bleibt letztlich nur noch die souveräne Entscheidung zur Anwendung des „Notbremse-Mechanismus“.¹⁵⁷⁸ Inwieweit all jene rechtlichen und politischen Hürden dabei im Einzelfall überwunden werden können, ist schwierig zu prognostizieren. Nichtsdestotrotz kann es als sinnvolle Option in Erwägung gezogen werden, da ansonsten die Umsetzung der Richtlinienvorgaben in nationales Strafrecht droht.¹⁵⁷⁹

In diesem Kontext sei darauf hingewiesen, dass auf national-parlamentarischer Ebene die Möglichkeit zur supranationalen Einflussnahme einerseits sehr hoch eingeschätzt wird,

¹⁵⁷⁴ Bock, ZIS 2011, 266 (267); Prittitz, in: Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 30.

¹⁵⁷⁵ Satzger, ZIS 2009, 691 (692); Prittitz, NK 2010, 108 (116).

¹⁵⁷⁶ E3-D.

¹⁵⁷⁷ E1-EU.

¹⁵⁷⁸ E3-EU.

¹⁵⁷⁹ Ebd.

denn ein Richtlinienvorhaben würde erst dann angestoßen werden, wenn in einem der Mitgliedstaaten Anlass für Maßnahmen hinsichtlich eines strafrechtlichen Regelungsinhalts bestünde.¹⁵⁸⁰ Eine solche legislative Anregung erfolgt mitunter durch einzelne Nationalstaaten und wird dann auf europäischer Ebene vorformuliert, bevor eine kommissarische Initiative dann wieder an die Mitgliedstaaten rückgekoppelt wird.¹⁵⁸¹ Andererseits wird das nationale Parlament innerhalb des europäischen Mehrebenensystems als schwächstes Glied betrachtet. Trotz der Tatsache, dass die BReg vorab über Richtlinienentwürfe informiert ist, unterbreitet die Kommission ihren Vorschlag erst, wenn dieser bereits hinreichend durchdacht, ausdifferenziert formuliert und öffentlichkeitswirksam präsentationsfähig ist.¹⁵⁸² Ferner wird moniert, dass sobald ein Vorhaben offiziell kommuniziert wurde, Kommission und BReg von ihrer Personenstärke besser aufgestellt seien. Der BT könne für die Bearbeitung der Themen, die durch die Kommission vorgeschlagen werden und über den europäischen Weg in das Bundesparlament gelangen, weitaus weniger Personen aufbringen.¹⁵⁸³ Bundestagsabgeordnete, die im Bundeskabinett oder innerhalb des federführenden Bundesministeriums gut vernetzt sind, vermögen gegebenenfalls frühzeitiger über entsprechende Vorhaben in Kenntnis gesetzt zu werden.¹⁵⁸⁴ Dabei ist jedoch anzumerken, dass ebenfalls bei parlamentarischen Initiativen ohne europarechtlichen Bezug, Regierungsfraktionen zu jedem Zeitpunkt Informationen aus den verschiedenen Bundesministerien bzw. zuständigen Fachreferaten einholen können.

Der Politikzyklus bei strafrechtsrelevanten Rechtsakten verläuft meist so, dass bestimmte Delikte begangen und im Nachgang entsprechende Regelungsinhalte angepasst werden müssen. Auf national-parlamentarischer Ebene wird eine vorausschauende Strafrechtspolitik befürwortet, die durch proaktives Handeln auf supranationaler Ebene präventive und angemessene Herangehensweisen eruiert.¹⁵⁸⁵ Ein solcher legislativer Ansatz ist allerdings, wie bereits aufgezeigt, aus strafrechtsdogmatischer Sicht äußerst kritisch zu beurteilen. Die Auswirkungen einer unreflektierten Strafrechtspolitik sind zuweilen bis hin

¹⁵⁸⁰ E3-D.

¹⁵⁸¹ Ebd.

¹⁵⁸² E5-D.

¹⁵⁸³ Ebd.

¹⁵⁸⁴ Ebd.

¹⁵⁸⁵ E3-D.

zur nationalen Ebene spürbar, bei der sich die Legislative meist im Spannungsfeld der beiden Zuständigkeitsbereiche Justiz und Inneres wiederfindet und dabei oftmals zu einer irrational repressiven Handhabung neigt.¹⁵⁸⁶ Dies lässt sich darauf zurückführen, dass Justizministerien europaweit gegenüber den Ressorts, die für die einzelstaatliche innere Sicherheit zuständig sind, inhaltlich oftmals das Nachsehen haben.¹⁵⁸⁷ Ebenfalls problematisch zu sehen ist eine derartige ministerielle Durchsetzungsfähigkeit für den nationalen Gesetzgeber aufgrund einer Präponderanz von Ministerialbeamten/innen aus dem BMI innerhalb der EU-Ministerratsarbeitsgruppen.¹⁵⁸⁸

Um die liberale Werteordnung, die sich mit ihren Prinzipien maßgeblich im nationalen Strafrechtssystem widerspiegelt, zu wahren, muss die Aufmerksamkeit – neben den durchaus anerkennenswerten strafrechtsdogmatischen Vorgehensweisen auf europäischer Ebene – vor allem auch auf punitiv-legislative Missstände gelenkt werden.¹⁵⁸⁹ Dabei gilt es sogenannte „Verstetigungsrisiken“, die kritisch zu bewerten und nicht mit verfassungs- und europarechtlichen Grundprinzipien vereinbar sind, künftig zu vermeiden, denn auch das Strafrecht stellt einen unwiderruflichen Teilbereich europäischer Integration dar, was durch den Vertrag von Lissabon untermauert wurde.¹⁵⁹⁰

Aus Sicht des BMJV ist ein zunehmender europarechtlicher Bezug bei strafrechtlichen Angelegenheiten daher äußerst kritisch zu bewerten, da auf EU-Ebene ein ansteigendes strafrechtsaffines Vorgehen erkennbar ist.¹⁵⁹¹ Auf Grundlage des Unionsrechts ist der Erlass von strafrechtlichen Mindestvorschriften vorgesehen; erkennbar ist allerdings, dass in wachsendem Ausmaß eine „Vollharmonisierung“ angestrebt wird.¹⁵⁹² Ein Kritikpunkt, der bereits *prä*-Lissabon aufgeworfen wurde, da eine Vielzahl von Rahmenbeschlüssen in ihren Zielsetzungen präzise ausformuliert waren und den nationalen Gesetzgebern keinen Handlungsspielraum mehr im Rahmen des Umsetzungsprozesses ließen.¹⁵⁹³

¹⁵⁸⁶ Bock, ZIS 2011, 266 (267).

¹⁵⁸⁷ Prittitz, in: Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 38.

¹⁵⁸⁸ Schünemann, ZIS 2009, 393 (393).

¹⁵⁸⁹ Prittitz, NK 2010, 108 (108 ff.).

¹⁵⁹⁰ Prittitz, in: Ambos, *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 30 ff.

¹⁵⁹¹ E1-D; E2-D.

¹⁵⁹² E2-D.

¹⁵⁹³ Vgl. Schünemann, *Europäisierung der Strafrechtpflege als Demontage des demokratischen Rechtsstaats*, 2014, S. 234.

Um gewissen Vorhaben gegenzusteuern, kann letztendlich der Versuch unternommen werden, strafrechtliche Maßnahmen abzuschwächen. Etwa wenn sich Pönalisierungsbestrebungen auf Kriminalitätsbereiche beziehen, in denen zuvor keine Kriminalisierung stattfand und eine solche auch auf nationaler Ebene nicht vorgesehen war.¹⁵⁹⁴

Einzelstaaten sehen sich mit immer stärkeren Forderungen vonseiten der Kommission konfrontiert, bei denen vermehrt darauf geachtet werden muss, dass beispielsweise Bürgerrechte in ausreichendem Maße berücksichtigt werden.¹⁵⁹⁵ Kompromisse lassen sich teilweise nur unter „Aufopferung nationaler Heiligtümer“ (kriminalpolitischer Grundprinzipien) erzielen.¹⁵⁹⁶ Um illiberalen und strafrechtsverschärfenden Entwicklungen entgegenzutreten, steht der Appell zur Respektierung des *ultima ratio*-Grundsatzes abermals dahingehend im Vordergrund, dass hinsichtlich eines konsistenten europäischen Strafrechts, im Rahmen der Festlegung von Mindestvorschriften, nicht nur ausschließlich strafrechtliche Untergrenzen im politischen Entscheidungsfindungsprozess zu bestimmen sind, sondern ebenfalls eine Richtschnur für ein gewisses punitives Höchstmaß etabliert wird.¹⁵⁹⁷

Im Bereich des Terrorismus ist zum Beispiel die Vorverlagerung der Strafbarkeit zu nennen, was rechtsstaatlich problematisch und strafrechtsdogmatisch oftmals nicht mehr zu lösen ist.¹⁵⁹⁸ Garland (2001) prognostizierte bereits zur Jahrtausendwende eine steigende Kriminalitätskontrolle innerhalb der westlichen Welt. Diese sogenannte „Control Culture“ begründete er unter anderem durch eine zunehmende Kriminalisierungsaffinität innerhalb der Zivilgesellschaft, mediale Dramatisierungstendenzen im Hinblick auf Kriminalitätsphänomene, ansteigende Inhaftierungszahlen sowie eine repressivere Strafgesetzgebung.¹⁵⁹⁹ In diesem Zusammenhang bezieht sich die Terrorismusbekämpfung auf ein klassisches Kriminalitätsfeld, bei welchem frühzeitig die Aufopferung grundlegender Rechtsprinzipien kritisiert wurde. Supranationale Kriminalisierungsverpflichtungen, die sich weder auf eine objektive noch abstrakte Gefährdung von Rechtsgütern stützen (sog.

¹⁵⁹⁴ E1-D.

¹⁵⁹⁵ E2-D.

¹⁵⁹⁶ Ebd.

¹⁵⁹⁷ Vgl. Schünemann, *Europäisierung der Strafrechtspflege als Demontage des demokratischen Rechtsstaats*, 2014, S. 240.

¹⁵⁹⁸ E2-D.

¹⁵⁹⁹ Vgl. Garland, *Culture of Control*, 2001, *passim*.

vor-präventives Strafrecht), sind nicht mit dem Verhältnismäßigkeits- bzw. *ultima ratio*-Prinzip in Einklang zu bringen.¹⁶⁰⁰ Wenn ein derartiger Dissens auftritt und keinerlei Handlungsspielraum mehr eröffnet wird, besteht zwar bei der Stimmabgabe auf EU-Ebene die Möglichkeit zur Enthaltung, allerdings sollte eine politische Isolation bestens vermieden werden.¹⁶⁰¹ In der Praxis finden präventiv-operative Technologien und proaktive Überwachungsmaßnahmen bereits vielfach Anwendung, indem mittels technikbasierter Methoden versucht wird, kriminelle Intentionen aufgrund physischer Verhaltensmuster und Auffälligkeiten vorbeugend zu identifizieren.¹⁶⁰² Auch die Kommission setzt auf solche Hilfstechnologien – wie etwa „Human Monitoring and Authentication using Biodynamic Indicators and Behavioural Analysis“ (HUMABIO), „Automatic Detection of abnormal Behaviour and Threats in crowded Spaces“ (ADABTS) oder „Suspicious and abnormal Behaviour Monitoring using a Network of Cameras and Sensors for Situation Awareness Enhancement“ (SAMURAI) – und unterstützt diese finanziell, während gleichzeitig europäische Forschungsinstitute an der wissenschaftlichen Evaluierung beteiligt sind.¹⁶⁰³ Inwieweit derartige Kontrolltechnologien in Zukunft Erfolg versprechen, sei an dieser Stelle dahingestellt. Was es bei einer potenziellen Anwendung allerdings zu diskutieren gilt ist, wie diese mit Grundrechten (bspw. dem Schutz der Privatsphäre gemäß Art. 8 EMRK, Art. 7 GRCh, Art. 2 Abs. 1 GG) in Einklang gebracht werden können.¹⁶⁰⁴

Für die Ministerialarbeit wäre eine Ausnahmeklausel bei grundrechtlichen Bedenken ein guter Ansatz. Dass in der Praxis bestimmte Vorhaben aufgrund grundgesetzlicher Standards nicht weiterverfolgt bzw. umgesetzt werden, ist aus europarechtlicher Sicht jedoch nur schwierig vorstellbar.¹⁶⁰⁵ Wünschenswert wäre ebenfalls, dass sich die Rechtswissenschaft im Rahmen eines euphemistisch zu verstehenden „Wissenschaftslobbyismus“¹⁶⁰⁶ vermehrt der europäischen Strafrechtsetzung widmet und eine vertiefte Auseinandersetzung innerhalb der strafrechtspolitischen Literatur stattfindet.¹⁶⁰⁷ Meist greift

¹⁶⁰⁰ Vgl. Prittwitz, NK 2010, 108 (112).

¹⁶⁰¹ E2-D.

¹⁶⁰² Vgl. Selter/Kölbl, EJCLCJ 2010, 237 (237 ff.).

¹⁶⁰³ Ebd., 237 (244).

¹⁶⁰⁴ Ebd., 237 (251 ff.).

¹⁶⁰⁵ E2-D.

¹⁶⁰⁶ Satzger, in: Tiedemann et al., Verfassung moderner Strafrechtspflege, 2016, S. 282.

¹⁶⁰⁷ E1-D.

die Wissenschaft zu einem verspäteten Zeitpunkt ein und kritisiert erst im Rahmen des Umsetzungsverfahrens, wenn es keinen großen Handlungsspielraum mehr gibt. Vorab wären diese Einschätzungen als konstruktive Argumentationshilfe zur Begleitung des Gesetzgebungsprozesses hingegen weitaus wertvoller.¹⁶⁰⁸

Vollständigkeitshalber sei darauf hingewiesen, dass unter den Voraussetzungen des Art. 76 lit. b AEUV offiziell auch strafrechtsbezogene Rechtsakte auf Initiative eines Viertels der Mitgliedstaaten erfolgen können.¹⁶⁰⁹ Innerhalb eines Jahrzehnts nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde von dieser Möglichkeit für den *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* jedoch nur in überschaubarer Weise Gebrauch gemacht.¹⁶¹⁰ Exemplarisch lassen sich die *Richtlinie 2011/99/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzordnung* oder die *Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen* nennen.¹⁶¹¹ Sobald eine Initiative vonseiten der Mitgliedstaaten absehbar ist, greift die Kommission jene Anregungen in einem eigenen Legislativvorschlag auf und macht somit unmissverständlich deutlich, dass Initiativen gemäß Art. 76 lit. b AEUV äußerst ungern gesehen werden.¹⁶¹² Insgesamt kann festgestellt werden, dass Art. 76 lit. b AEUV für materiell-strafrechtliche Angelegenheiten nur von marginaler Bedeutung ist. Die einzelstaatliche Zurückhaltung lässt sich in diesem Fall anhand des sensiblen Rechtsbereichs erklären.

Letztlich ist zu erwähnen, dass im Hinblick auf das Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2020 auch die BReg aufgerufen wurde, das Arbeitspapier vorab zu kommentieren, sodass unter anderem auch das BMJV diesbezüglich seine Stellungnahme abgegeben und der Kommission durch das Auswärtige Amt zugeleitet hat.¹⁶¹³ Dabei wurde angeregt, dass der Schwerpunkt in Zukunft vorrangig auf der Implementierung strafrechtlicher Standards liegen soll, ohne neue materiell-strafrechtliche Vorgaben einzuführen.¹⁶¹⁴

¹⁶⁰⁸ *Ebd.*

¹⁶⁰⁹ Satzger, in: Sieber et al., *Europäisches Strafrecht*, 2014, S. 104.

¹⁶¹⁰ *EI-EU.*

¹⁶¹¹ *ABl. EU 2011, Nr. L 338/2; ABl. EU 2014, Nr. L 130/1.*

¹⁶¹² *EI-EU.*

¹⁶¹³ *E2-D.*

¹⁶¹⁴ *Ebd.*

In diesem Zusammenhang bleibt festzuhalten, dass eine Stärkung gemeinschaftlicher punitiver Rechtsprinzipien nur unter Einbeziehung kriminologischer Wissenschaftserkenntnisse im Rahmen einer rationalen europäischen Kriminalpolitik Erfolg versprechen kann. Als Orientierung dient das zuvor mehrmals zitierte Lissabon-Urteil des BVerfG. Unbedingt zu vermeiden gilt es, dass Kriminalpolitik als symbolpolitisches Hilfsmittel instrumentalisiert wird. Eingedenk dessen haben dabei bürgerrechtliche, rechtsstaatliche und demokratische Grundprinzipien – beispielsweise betreffend Trilogverhandlungen – im Vordergrund zu stehen.¹⁶¹⁵ Somit sollte es möglich sein, auch auf europäischer Ebene kohärente und verallgemeinerungsfähige kriminalpolitische Leitlinien zu etablieren.

¹⁶¹⁵ Prittwitz, NK 2010, 108 (108).

E) Resümee

Im Mittelpunkt der Untersuchung standen materiell-strafrechtliche Gesetzgebungsprozesse *post-Lissabon* innerhalb eines mehrstufigen und miteinander verflochtenen europäischen Institutionen- und Akteurensystems. Ein Hauptaugenmerk lag dabei auf den Wechsel- und Rückwirkungsprozessen supranationaler Entscheidungsfindungen und einzelstaatlicher Einflussmöglichkeiten. Von zentraler Bedeutung für das Forschungsvorhaben war die EU als kriminalpolitischer Gemeinschaftsgesetzgeber. Der ohnehin szientifisch unterrepräsentierten Disziplin der Strafgesetzgebungsanalyse sollte daher im Rahmen einer europäischen Strafnormgeneseforschung erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Daher galt es zunächst, das Ausmaß supranationaler Einflussnahme im Hinblick auf punitive Rechtsetzungsakte zu identifizieren. Für den Beobachtungszeitraum der durchgeführten Strafgesetzgebungsanalyse zwischen dem 1. Dezember 2009 und 14. März 2018 wurden auf nationaler Ebene bewusst das *Kabinett Merkel II* und *III* gewählt, da der Amtsbeginn des erstgenannten Regierungskabinetts zeitlich mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zusammenfiel. Die Grundgesamtheit der quantitativen Dokumentenanalyse fußt auf insgesamt 54 Änderungen im StGB. Daraus resultierten 18 materiell-strafrechtliche Änderungen durch eindeutige europäische Impulse. Unter Heranziehung der als „EU-bedingt“ definierten Voraussetzung ergaben sich im Endergebnis insgesamt 20 von 54 und somit rund 37 Prozent materiell-strafrechtliche Änderungen, die auf eine europarechtliche Konnexität zurückzuführen sind. Die überwiegende Mehrheit (ca. 78 Prozent) dieses strafrechtlich-legislatorischen Tätigwerdens basierte dabei ausschließlich auf Richtlinien.

Ferner konnte exemplarisch anhand verschiedener Deliktsfelder (Umwelt-, Sexual-, Finanz- und Cyberkriminalität) illustriert werden, inwiefern eine Harmonisierung des nationalen materiellen Strafrechts bereits in der Vergangenheit erfolgte. Wie sensibel ein zu verhandelnder Politikbereich zu bewerten ist oder wie dringlich ein entsprechendes strafrechtliches Regelungsproblem wahrgenommen wird, scheint sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene für den Kompromissfindungsprozess zunächst irrelevant. Unabhängig davon, ob Vorstellungen zu den normativen Zielsetzungen fundamental auseinanderklaffen oder nur marginal voneinander abweichen, können Ergebnisprognosen – inwieweit beispielsweise eine zügige Konsensfindung erzielt wird oder politische Ränkespiele zu erwarten sind – zu etwaigen formellen und informellen interinstitutionellen Politikberatungsabläufen im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses politik- und deliktsfeldübergreifend vorab wohl nur äußerst vage getroffen werden. Deutlich wurde aller-

dings, dass trilaterale Beratungen maßgeblich zu einer strafrechtspolitischen Kompromissfindung beitragen. Vordringlichste Aufgabe ist dabei mittlerweile das Erzielen eines „early first agreements“ im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens.

Ferner sollte das Zustandekommen supranationaler Strafgesetzgebungsprozesse (beteiligte Akteur/innen, Interessenkonflikte, Aushandlungsverläufe, Beratungstaktiken) sowie die nachfolgende Umsetzung europäischer Rechtsakte in nationales Recht mittels Expertengespräche beleuchtet werden. Eine wesentliche Vermittlerrolle hat diesbezüglich für die mitgliedstaatlichen Delegationen der EU-Ministerratsvorsitz inne, indem er für eine strafrechtspolitische „allgemeine Ausrichtung“ Sorge zu tragen hat. Für einzelstaatliche Repräsentant/innen birgt dies das Risiko, kriminalpolitische Interessen nicht in ausreichendem Maße durchsetzen zu können. Aufgrund der qualifizierten Mehrheitsfindung besteht die Gefahr, fachlich überstimmt zu werden, während es gleichzeitig eine politische Isolation zu vermeiden gilt. Zuvor werden als Vorbereitungsgremien vorrangig die EU-Ministerratsarbeitsgruppe „Materielles Strafrecht“, der CATS und der AStV II mit der gründlichen Prüfung von Richtlinienvorhaben betraut.

Einen politisch-administrativen Sonderstatus nimmt die Kommission aufgrund ihrer hybriden Arbeitsweise ein, indem sie einerseits als „Hüterin der Verträge“ (Überwachungsinstanz) und andererseits als „Motor der Integration“ (legislatives Initiativrecht) agiert. In der Konsequenz sieht sich die Kommission einem besonderen Legitimitätsdruck ausgesetzt. Dies spiegelt sich in den Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung wider, um Durchsetzungsstärke und Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Dabei zeichnet sich eine zunehmende Polarisierung der Kommission ab, die sich durch eine frühzeitige Einbeziehung anderer Akteure beim Gebrauch des Initiativrechts bemerkbar macht, um auch punitive Legislativvorschläge faktisch von Beginn an abzusichern und Einwände rechtzeitig auszuräumen.

Auffallend ist, dass sich divergierende strafrechtspolitische Betrachtungsweisen und strafrechtsdogmatische Auffassungen, neben Kompetenzstreitigkeiten und inhaltlichen Meinungsverschiedenheiten, vor allem anhand einer multinationalen institutionellen Zusammensetzung und der jeweiligen Verortung individueller Akteur/innen im supranationalen Mehrebenensystem erklären lassen. Zu beachten ist dabei, dass nationale und europäische Parlamentarier/innen lediglich ihrem persönlichen politischen Mandat verpflichtet sind, wohingegen Vertreter/innen in den EU-Ministerratsarbeitsgruppen bzw. innerhalb der Ministerialbürokratie weisungsgebunden im Auftrag der einzelstaatlichen Regierung agieren.

Aus einem gesamteuropäischen Blickwinkel ist daher ein materiell-strafrechtlicher Harmonisierungsehrgeiz erkennbar, wohingegen auf nationaler Ebene kriminalpolitische Problemstellungen einerseits von Legislativakteur/innen – insbesondere im Hinblick auf das *strafrechtsspezifische Schonungsgebot* – kontrovers diskutiert werden und andererseits die Ministerialbürokratie bei der Anwendung des Strafrechts als „schärfstes Schwert“ – gemäß dem Lissabon-Urteil vom BVerfG – vorrangig eine enge Auslegung des *ultima ratio*-Prinzips vertritt. Europäische strafrechtsaffine Harmonisierungsbestrebungen werden aus ministerialbürokratischer Perspektive im Hinblick auf strafrechtsdogmatische Grundprinzipien kritisch beurteilt, da diese meist mit einer punitiven legislatirischen Gangart einhergehen. Europäische materiell-strafrechtliche Gesetzesvorhaben können nämlich aufgrund einer nahezu vollharmonisierenden Pönalisierungsbereitschaft mit äußerst weitreichenden Einwirkungen (bspw. Vorverlagerung der Strafbarkeit) auf nationale Strafrechtsordnungen verbunden sein. Sofern verfassungsrechtliche Bedenken unwiderruflich bestehen, bliebe noch die souveräne Entscheidung zur Anwendung des „Notbremse-Mechanismus“. Im Vordergrund hat jedoch nach wie vor die effektive Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalitätsdelikte zu stehen.

Politische Mandatsträger/innen scheinen bisweilen anfällig für augenscheinlich praktikable punitive Lösungsansätze, die in der Praxis jedoch oftmals öffentlichkeitswirksam, emotionsgeleitet und aktionistisch verstanden werden können. Umstrittene strafrechtliche Richtlinieninhalte gilt es sodann unionsrechtlich-konform in nationales Strafrecht umzusetzen, wodurch sich mitunter auch für nationale Legislativakteur/innen Rechtfertigungsschwierigkeiten ergeben können. Symbolpolitische Regelungsinhalte erweisen sich indes auch aus oppositioneller Sicht überwiegend zustimmungsfähig, wohingegen sich bei komplexen und diffizilen Sachverhalten – häufig aus abstimmungstaktischen Gründen – eine konträre Auffassung beobachten lässt und legislatorischer Verbesserungsbedarf proklamiert wird.

Um Strafrecht nicht lediglich als politisch-regulativen Durchsetzungsmechanismus zu erachten und irreversiblen supranationalen Legislativentschlüssen vorzubeugen, sollte vor allem die gemeinschaftliche Strafrechtswissenschaft eine zugängliche, verständliche und determinative Rolle einnehmen. Ziel sollte diesbezüglich eine allgemeingültig und kohärent praktizierte rationale europäische Kriminalpolitik sein, die insbesondere auch als Grundlage für einschlägige Trilogberatungen dient.

F) Ausblick

Zwischen dem 23. und 26. Mai 2019 hat Europa in seinen EU-Mitgliedstaaten neu gewählt. Sowohl das EP als auch die Kommission haben sich entsprechend neu konstituiert. Welche politische Prioritätensetzung insbesondere die Kommission – neben ihrem Arbeitsprogramm 2021 – schwerpunktmäßig in den nächsten Jahren verfolgen möchte, bleibt zunächst abzuwarten. Als „Motor der Integration“ besteht jedenfalls nach Auffassung der Kommission auch künftig auf supranationaler Ebene bei materiell-strafrechtlichen Themen – sofern dies dem Gemeinschaftsmehrwert dient und im Einklang mit Unionsinteressen steht – potenzieller Handlungsbedarf. Intuitiv lassen sich als Politikfelder, in denen eine Weiterentwicklung des strafrechtlichen Integrationsprozesses vorstellbar wäre, vorrangig unmittelbar vom technologischen Fortschritt betroffene Bereiche, wie etwa Finanz- und Cyberkriminalität, nennen.

Nachdem die personellen Fragen nach der Europawahl 2019 im Hinblick auf die Neubesetzung der EU-Institutionen geklärt waren, startete die neue Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen mit einem fulminanten und finanzstarken „Green Deal“¹⁶¹⁶ in ihre Amtszeit. Bei einem diesbezüglichen strafrechtspolitischen Blick auf die „Politischen Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019 – 2024“, fallen inhaltlich sieben Punkte auf: Beitritt der EU zur „Istanbul-Konvention“, Schaffung einer gemeinsamen „Cyber Unit“, mehr Transparenz im Rechtsetzungsverfahren, Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, Ausbau der EuStA (beispielsweise in Fällen von grenzüberschreitendem Terrorismus), wirksamere Überwachung illegaler Finanzströme sowie ein Initiativrecht für das EP.¹⁶¹⁷ Im Hinblick auf letztgenannten Punkt stellt sich die Frage, inwieweit die Mitgliedstaaten zunächst die bereits beschlossenen Richtlinien umsetzen sollten, bevor innerhalb der kommenden Jahre nicht nur die Kommission proaktiv ihren „Legislativen Output“ vorantreibt, sondern gegebenenfalls auch das EP künftig materiell-strafrechtliche Vorhaben mittels neu erworbenem gesetzgeberischen Initiativrecht anstoßen könnte. Freilich würde dies einen Zugewinn an Demokratie und Legitimation bedeuten und auch die seit 1994 erstmals wieder deutlich gestiegene Wahlbeteiligung bei Europawahlen stimmt

¹⁶¹⁶ Kommission, *Politische Leitlinien, 2019*, S. 5 f.: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf.

¹⁶¹⁷ *Ebd.*, S. 13, 16 f., 19, 23, 25.

grundsätzlich zuversichtlich.¹⁶¹⁸ Allerdings muss sich ebenso vor Augen geführt werden, dass über ein Fünftel europäischer Mandatsträger/innen europaskeptischen Fraktionen angehören und die dazugehörigen Parteien auf nationaler Ebene mitunter in Frankreich, Italien oder Polen stärkste Kraft wurden.¹⁶¹⁹ Derartige illiberale und neokonservative Tendenzen könnten sich dementsprechend – zumindest innerhalb des einzige direkt gewählten Organs der EU – auch auf die inhaltliche Ausgestaltung einer europäischen Kriminalpolitik auswirken. Illiberale strafrechtspolitische Entwicklungen müssen indes nicht zwangsläufig mit einer EU-kritischen Haltung einhergehen. Wichtig wird in Zukunft sein, eine ausgewogene Balance einerseits zwischen sinnvollen und kontinuierlich angepassten materiell-strafrechtlichen Vereinheitlichungen innerhalb eines gemeinsamen „kriminalgeographischen Raums“ und anderseits verhältnismäßiger Eingriffe in die nationalen Strafrechtsordnungen zu halten. Denn Kriminalitätsphänomene befinden sich in einem stetigen Wandel und genau diese Entwicklungen müssen stets angemessen im politischen Willensbildungs-, Politikformulierungs- und Entscheidungsfindungsprozess im Blick behalten werden.

Die Angst vor einer weiteren Vollharmonisierung und Vereinheitlichung des materiellen Strafrechts dürfte sich in naher Zukunft wohl als unbegründet erweisen. Insbesondere aufgrund divergierender gesellschaftlicher, historischer und kultureller Eigenarten nationaler Strafrechtssysteme können voreilige supranationale Vorhaben auf reges Unverständnis der mitgliedstaatlichen Vertreter/innen stoßen und sich somit mittel- und langfristig als kontraproduktiv erweisen.

Die zunehmend heterogene Zusammensetzung und parteipolitische Fragmentierung des europäischen Institutionsgefüges im Hinblick auf europäisches Agenda-Setting bedarf jedoch zwingend transparenter und kohäsiver Leitlinien. Eine maßgebliche integrationspolitische Leitplanke ist die kontinuierliche Aufrechterhaltung eines konstruktivistisch-reflexiven strafrechtsbezogenen Dialogs auf europäischer Ebene. Gelingt es, Beratungen im Rahmen supranationaler Gremien vorurteilsfrei und gemeinschaftsorientiert zu führen, wird das strafrechtsdogmatische Risiko einer Aufweichung kriminalpolitischer Grundprinzipien reduziert und gleichzeitig die Chance, modernen Kriminalitätsphänomenen erfolgreich entgegenzutreten, erhöht.

¹⁶¹⁸ Vgl. EP, Ergebnisse der Europawahl, 2019: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/wahlbeteiligung/>.

¹⁶¹⁹ Ondarza von, SWP-Aktuell 2019, 1 (2).

Im Nachgang zu einer Legislaturperiode ist es nicht ungewöhnlich, dass Legislativakteur/innen – gemessen an derzeitigen Herausforderungen oder Krisen – entweder ein wohlwollendes oder kritisches Zeugnis ausgestellt wird. Die globale Corona-Pandemie hat verdeutlicht, wie hitzig und kontrovers über die Rolle der Wissenschaft und in diesem Zusammenhang auch über faktenbasierte Politikgestaltung debattiert werden kann. Weniger krisenbedingt und nicht in einer derartigen quantitativen Fülle notwendig, wäre es abschließend jedoch auch im Hinblick auf die Strafrechtswissenschaft wünschenswert, wenn diese bereits frühzeitig an strafrechtspolitischen Gesetzgebungsverfahren beteiligt wäre, um machtkonzentrierten und subjektiv-irrationalen Legislativvorhaben entgegenzuwirken.

Literaturverzeichnis

Abels, Gabriele/ Eppler, Annegret (Hrsg.). Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden 2011.

Achenbach, Hans/ Ransiek, Andreas/ Rönnau, Thomas (Hrsg). Handbuch Wirtschaftsstrafrecht, 5. Auflage, Heidelberg 2019.

Achenbach, Jelena, von. Verfassungswandel durch Selbstorganisation: Triloge im europäischen Gesetzgebungsverfahren, Der Staat 2016, 1–39.

Agnew, Robert. Toward a Unified Criminology: Integrating Assumptions about Crime, People and Society, New York 2011.

Aksungur, Canan. Europäische Strafrechtsetzungskompetenzen: neue Entwicklungen durch EuGH-Rechtsprechung und den Vertrag von Lissabon, Baden-Baden 2014.

Albrecht, Hans-Jörg (Hrsg.). Criminal Preventive Risk Assessment in the Law-Making Procedure, Freiburg 2002.

Albrecht, Hans-Jörg. Sexualstrafrecht – Reformen und Ergebnisse, Recht der Jugend und des Bildungswesens, MPICC 2011, 148–162.

Albrecht, Peter-Alexis. Kriminologie: eine Grundlegung zum Strafrecht, 4. Auflage, München 2010.

Ambos, Kai. Europäisches Strafrecht post-Lissabon, Göttingen 2011.

Ambos, Kai/ Heinze, Alexander/ Penkuhn, Christopher. Internationales Strafrecht: Strafanwendungsrecht, Völkerstrafrecht, Europäisches Strafrecht, Rechtshilfe, 5. Auflage, München 2018.

Armstrong, Sarah/McAra, Lesley (Hrsg.). Perspectives on Punishment: the Contours of Control, Oxford/New York 2006.

Barton, Stephan/ Kölbel, Ralf (Hrsg.). Ambivalenzen der Opferzuwendung des Strafrechts: Zwischenbilanz nach einem Vierteljahrhundert opferorientierter Strafrechtspolitik in Deutschland, Baden-Baden 2012.

Bauhofer, Stefan/ Bolle, Pierre-Henri (Hrsg.). Innere Sicherheit – Innere Unsicherheit?, Chur 1995.

Becker, Florian. Kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung, Tübingen 2005.

Becker, Peter/ Lippert, Barbara (Hrsg.). Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020.

Beckett, Katherine. Making Crime Pay: Law and Order in Contemporary American Politics, Oxford 1997.

Bender, Johannes. Sonderstrafatbestände gegen Submissionsabsprachen: eine Untersuchung deutscher, französischer, italienischer Vorschriften und europäischer Initiativen, Herbolzheim 2005.

Benedek, Wolfgang/ Folz, Hans-Peter/ Isak, Hubert/ Kettemann, Matthias (Hrsg.). Bestand und Wandel des Völkerrechts: Beiträge zum 38. Österreichischen Völkerrechtstag 2013 in Stadtschlaining, Frankfurt a. M. 2014.

Benz, Arthur/ Detemple, Jessica/ Heinz, Dominic. Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat, Baden-Baden 2016.

Bieling, Hans-Jürgen/ Lerch, Marika (Hrsg.). Theorien der europäischen Integration, 3. Auflage, Wiesbaden 2012.

Bock, Stefanie. Tagungsbericht: Europäisches Strafrecht post Lissabon – (Normalisierungs-)Chancen oder (Verstetigungs-)Risiken?, ZIS 2011, 266–271.

Bogner, Alexander/ Littig, Beate/ Menz, Wolfgang. Interviews mit Experten: eine praxisorientierte Einführung, Wiesbaden 2014.

Borchardt, Klaus-Dieter. ABC des EU-Rechts, Luxemburg 2017, unter: <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/5d4f8cde-de25-11e7-a506-01aa75ed71a1> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Böse, Martin. Perspektiven des Europäischen Strafrechts nach dem Vertrag von Lissabon. Eine Durchsicht des (wohl) kommenden EU-Primärrechts vor dem Hintergrund des Lissabon-Urtells des BVerfG vom 30.6.2009, ZIS 2009, 393–465.

Böse, Martin. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon und ihre Bedeutung für die Europäisierung des Strafrechts, ZIS 2010, 62–166.

Böse, Martin/ Hatje, Armin/ Müller-Graff, Peter-Christian. Europäisches Strafrecht: mit polizeilicher Zusammenarbeit, Baden-Baden 2013.

Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung. Bildung terroristischer Vereinigungen, 2020, unter: <https://www.politische-bildung-brandenburg.de/themen/wehrhafte-demokratie-oder-gesinnungsterror/bildung-terroristischer-vereinigungen> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Braum, Stefan. Europäische Strafgesetzgebung: Demokratische Strafgesetzlichkeit oder administrative Opportunität?, *wistra* 2006, 121–126.

Breuer, Franz/ Muckel, Petra/ Dieris, Barbara/ Allmers, Antje. Reflexive Grounded Theory: eine Einführung für die Forschungspraxis, 4. Auflage, Wiesbaden 2019.

Brown, Elizabeth. Constructing the public will: how political actors in New York State construct, assess, and use public opinion in penal policy making, *Punishm. Soc.* 2011, 424–450.

Brüggemann, Johannes. Entwicklung und Wandel des Sexualstrafrechts in der Geschichte unseres StGB: die Reform der Sexualdelikte einst und jetzt, Baden-Baden 2013.

Brüner, Franz-Hermann/ Spitzer, Harald. Der Europäische Staatsanwalt – ein Instrument zur Verbesserung des Schutzes der EU-Finanzen oder ein Beitrag zur Verwirklichung eines Europas der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, *NStZ* 2002, 393–398.

Bryman, Alan. Integrating quantitative and qualitative research: how is it done?, *Qual. Res.* 2006, 97–113.

Bücker, Nicola. Kodieren – aber wie? Varianten der Grounded-Theory-Methodologie und der qualitativen Inhaltsanalyse im Vergleich, *FQS* 2020, 1–30.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. EU-Justizkommissarin trifft Friedrich, 2013, unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2013/03/jirat_datenschutz.html [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Gemeinsam für einen modernen europäischen Datenschutz, 2015, unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2015/04/gespraech-zum-datenschutz-mit-eu-kommissarin-jourova.html> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Bundesrat. Ausschüsse des Bundesrates, 2020, unter: <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/ausschuesse/ausschuesse-node.html> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Bundesrat. Ausschuss für Fragen der Europäischen Union, 2020, unter:
<https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/ausschuesse/eu/eu-node.html> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Buttlar, Christian, von. Das Initiativrecht der Europäischen Kommission, Berlin 2003.

Bux, Udo. Kurzdarstellung zur Europäischen Union. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), 2020, unter: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/15/europaischer-wirtschafts-und-sozialausschuss> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Buzer. Änderungen am Strafgesetzbuch (StGB), 2020, unter: <https://www.buzer.de/ge-setz/6165/l.htm> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Buzer. Gesetze und Verordnungen des deutschen Bundesrechts im Internet, 2020, unter: <https://www.buzer.de/> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Calliess, Christian. Auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Strafrecht?: Kompetenzgrundlagen und Kompetenzgrenzen einer dynamischen Entwicklung, ZEuS 2008, 3–43.

Calliess, Christian. Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon: ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht, Tübingen 2010.

Calliess, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.). EUV/AEUV: das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta: Kommentar, 5. Auflage, München 2016.

Castles, Francis. The Disappearing State?: Retrenchment Realities in an Age of Globalisation, Cheltenham 2007.

Christiansen, Thomas/ Larsson, Torbjörn (Hrsg.). The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union: Legislation, Implementation and Deliberation, Cheltenham 2007.

Cohen, Stanley. Whose side were we on? The undeclared politics of moral panic theory, Crime, Media, Cult. 2011, 237–243.

Collins, Kathleen/ Onwuegbuzie, Anthony/ Jiao, Qun. A mixed methods investigation of mixed methods sampling designs in social and health science research, J. Mix. Methods Res. 2007, 267–294.

- Costa, Olivier/ Dehousse, Renaud/ Trakalová, Aneta. Codecision and “early agreements”: an improvement or a subversion of the legislative procedure?, 2011, unter: https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/codecisionearlyagreements_costadehoussetrakalova_notreeurope_nov2011.pdf [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].
- Cram, Laura. Whither the Commission? Reform, renewal and the issue-attention cycle, J. Eur. Public Policy 2001, 770–786.
- Cremer-Schäfer, Helga. Kriminalisierungsphasen, Kriminalsoziologische Bibliografie 1988, 1–101.
- Daase, Christopher. Der erweiterte Sicherheitsbegriff – Sicherheitskultur im Wandel, Frankfurt a. M. 2010.
- Dankowski, Anne. Expertengruppen in der europäischen Rechtsetzung: Sachverständige Beratung der Europäischen Kommission im Spannungsfeld von Funktionalität und Gemeinwohlorientierung – eine Untersuchung des Regelungsrahmens, Berlin 2019.
- Dannecker, Gerhard. Das materielle Strafrecht im Spannungsfeld des Rechts der Europäischen Union, Teil I und II, JURA 2006, 95–102.
- Dauner, Matthias/ Sohn, Klaus-Dieter. Gesetzgebung im Trilog. Das Ende der transparenten repräsentativen Demokratie?, cepInput 2015, 1–16.
- Decker, Scott/ Wright, Kevin (Hrsg.). Criminology and Public Policy: Putting Theory to Work, 2nd edition, Philadelphia 2018.
- Degenhart, Christoph. Staatsorganisationsrecht: mit Bezügen zum Europarecht, 34. Auflage, Heidelberg 2018.
- Delmas-Marty, Mireille (Hrsg.). Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, Köln 1998.
- Detterbeck, Steffen. Öffentliches Recht: ein Basislehrbuch zum Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Europarecht mit Übungsfällen, 11. Auflage, München 2018.
- Deutscher Bundestag. DIP: Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen, 2011, unter: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/304/30464.html> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].
- Deutscher Bundestag. DIP: 45. Strafrechtsänderungsgesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt, 2011, unter: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/330/33048.html> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Deutscher Bundestag. DIP: Gesetz zur Bekämpfung der Korruption, 2015, unter: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/648/64803.html> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Deutscher Bundestag. DIP: 49. Strafrechtsänderungsgesetz zur Umsetzung europäischer Vorgaben zum Sexualstrafrecht, 2015, unter: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/623/62378.html> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Deutscher Bundestag. DIP: 50. Strafrechtsänderungsgesetz zur Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung, 2016, unter: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/734/73418.html> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Deutscher Bundestag. Eckpunktepapier zur Reform des Sexualstrafrechts – mit dem Grundsatz „Nein heißt Nein“, 2016, unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/425890/.../tischvorlage-data.pdf> [zuletzt aufgerufen am 19.10.2020].

Deutscher Bundestag. DIP: Gesetz zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung, 2017, unter: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/761/76162.html> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Deutscher Bundestag. DIP: Zweites Finanzmarktnovellierungsgesetz – 2. FiMaNoG, 2017, unter: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/788/78837.html> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Deutscher Bundestag. DIP (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge), 2020, unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Deutscher Bundestag. Funktionen und Aufgaben der ständigen Ausschüsse, 2020, unter: <https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/aufgaben-441892> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Deutscher Bundestag. Wegweiser in EU Angelegenheiten, 2020, unter: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/90031000.pdf#page=1&zoom=auto,-15,595> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Dickenhorst, Christian. Gewässerschutz durch Umweltstrafrecht: eine juristische und naturwissenschaftliche Betrachtung, Hamburg 2013.

Dieblich, Franz. Der strafrechtliche Schutz der Rechtsgüter der Europäischen Gemeinschaften, Diss. Köln 1985.

Dinges, Martin/ Sack, Fritz. Unsichere Großstädte?: vom Mittelalter bis zur Postmoderne, Konstanz 2000.

Döring, Nicola/ Bortz, Jürgen. Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften, Berlin/Heidelberg 2016.

Downes, David/ Swaaningen, René, van. The Road to dystopia? Changes in the penal climate of the Netherlands, Crime Justice 2007, 31–71.

Dreier, Horst (Hrsg.). Grundgesetz: Kommentar, 3. Auflage, Tübingen 2015.

Dünkel, Frieder/ Lappi-Seppälä, Tapio/ Morgenstern, Christine/ Zyl Smit, Dirk, van (Hrsg.). Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenzahlen im europäischen Vergleich, 2. Auflage, Mönchengladbach 2010.

Egbuna-Joss, Andrea. Der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Rahmen der internationalen Schutzgewährung, Berlin 2017.

Eisenberg, Ulrich/ Kölbel, Ralf. Kriminologie, 7. Auflage, Tübingen 2017.

Eroglu, Sinan. Darf die EU das deutsche Strafrecht ändern? Die Strafrechtsharmonisierung in der Europäischen Union, München 2014.

Eser, Albin/ Perron, Walter (Hrsg.). Strukturvergleich strafrechtlicher Verantwortlichkeit und Sanktionierung in Europa: zugleich ein Beitrag zur Theorie der Strafrechtsvergleichung, Berlin/Freiburg 2015.

Esser, Robert. Europäisches und Internationales Strafrecht, 2. Auflage, München 2018.

EUR-Lex. Dokument 32008L0099. Verfahren 2007/0022/COD, 2008, unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:32008L0099> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

EUR-Lex. Dokument 32013L0040. Verfahren 2010/0273/COD, 2010, unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:32013L0040> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

EUR-Lex. Dokument 32011L0093. Verfahren 2010/0064/COD, 2011, unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=uri-serv:OJ.L_.2011.335.01.0001.01.DEU [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

EUR-Lex. Dokument 32014L0042. Verfahren 2012/0036/COD, 2012, unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:32014L0042&qid=1592645488758> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

EUR-Lex. Über EUR-Lex, 2020, unter: <https://eur-lex.europa.eu/content/welcome/about.html> [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Europäische Kommission. Pressemitteilung: Kommission stärkt den strafrechtlichen Umweltschutz, indem sie „sichere Häfen“ der Umweltkriminalität beseitigt, 2007, unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_07_166 [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Europäische Kommission. Pressemitteilung: Umweltkriminalität: Kommission fordert 12 Mitgliedstaaten zur Umsetzung von EU-Vorschriften auf, 2011, unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_11_739 [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Europäische Kommission. Protokoll über die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, CESE 5/2012, 2012, unter: https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/di_ces5-2012_di_de.doc [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europäische Kommission. EU-Kommissarin Jourová zu Besuch in Berlin, 2016, unter: https://ec.europa.eu/germany/news/eu-kommissarin-jourov%C3%A1-zu-besuch-berlin_de [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Europäische Kommission. Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle, 2016, unter: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_de [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europäische Kommission. National parliament opinions and Commission replies, 2019, unter: https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/germany/2019_en.htm [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Europäische Kommission. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, 2019, unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf [zuletzt aufgerufen am 13.12.2020].

Europäische Kommission. Pressemitteilung: Vertragsverletzungsverfahren im Juli: wichtigste Beschlüsse, 2019, unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf_19_4251 [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Europäische Kommission. Jahresberichte, 2020, unter: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/annual-reports-relations-national-parliaments_de [zuletzt aufgerufen am 17.09.2020].

Europäische Kommission. Statistical Bulletin – HR – 1/10/2020, 2020, unter:
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/statistical-bulletin_20200701.zip [zuletzt aufgerufen am 10.11.2020].

Europäische Union. Letter to the Council of the EU opening the European Ombudsman's own-initiative inquiry OI/8/2015/FOR concerning transparency of trilogues, 2015, unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/59978> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europäische Union. Guide to the ordinary legislative procedure, 2016, unter:
<https://www.consilium.europa.eu/media/29854/qc0415816den.pdf> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europäische Union. Europäischer Ausschuss der Regionen (AdR), 2020, unter:
https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_de [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europäische Union. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), 2020, unter: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-economic-social-committee_de#zusammensetzung [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europäische Union. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA). Unsere Arbeit, 2020, unter: <https://www.eesc.europa.eu/de/our-work> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA). Unterzeichnung einer Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen. Pressemitteilung Nr. 06/2014, 2014, unter: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/cp-06-de-accord-de-cooperation.doc> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europäisches Parlament. Vermittlungsverfahren und Mitentscheidung, 2007, unter:
https://www.europarl.europa.eu/germany/resource/static/files/parlament_arbeitsweise/guide_de.pdf [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europäisches Parlament. 20 years of codecision. Conference report, 2013, unter:
http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/60500996-bec5-41de-afde-1ad23b285936/report_conference_2013.pdf [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europäisches Parlament. Activity report on codecision and conciliation. 14 July 2009 – 30 June 2014 (7th parliamentary term), 2014, unter: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/859059d1-8a65-4f20-a17a-6c2baa7984aa/activity_report_2009_2014_en.pdf [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europäisches Parlament. Codecision and conciliation – A guide how the European Parliament co-legislates under the ordinary legislative procedure, 2014, unter: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/3679a0a2-80fd-43c2-aec8-a72121ff3010/Guide-ordinary-legislative-procedure-en.pdf> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europäisches Parlament. Activity report on codecision and conciliation. 4 July 2014 – 31 December 2016 (8th parliamentary term), 2016, unter: <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/3ef941c7-9e08-44b8-8bb1-f84e0a2562a4/Activity-report-ordinary-legislative-procedure-2014-2016-en.pdf> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europäisches Parlament. Ergebnisse der Europawahl 2019, 2019, unter: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/wahlbeteiligung/> [zuletzt aufgerufen am 13.12.2020].

Europäisches Parlament. Ausschüsse, 2020, unter: <https://www.europarl.europa.eu/committees/de/about/introduction> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europäisches Parlament. Fraktionen im Europäischen Parlament, 2020, unter: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/de/organisation-and-rules/organisation/political-groups> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europarat. Übereinkommen über Computerkriminalität, 2001, unter: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008157a> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europarat. Zusatzprotokoll zum Übereinkommen über Computerkriminalität betreffend die Kriminalisierung mittels Computersystemen begangener Handlungen rassistischer und fremdenfeindlicher Art, 2003, unter: <https://rm.coe.int/168008160e> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europarat. Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, 2007, unter: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046e1ea> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Europarat. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, 2011, unter: <https://rm.coe.int/1680462535> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

FDP. Auslandsgruppe Europa, 2020, unter: <https://www.fdp-europa.eu> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Feltes, Thomas/ Pfeiffer, Christian/ Steinhilper (Hrsg.). Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen: Festschrift für Professor Dr. Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag, Heidelberg 2006.

Fiedler, Herbert. Eindrücke zur Diskussion im Anschluß an die Referate auf der Strafrechtslehrertagung 1965 in Freiburg, ZStW 1965, 506–511.

Finch, Emily/ Fafinski, Stefan. Criminology Skills, 3rd edition, Oxford 2019.

Flick, Uwe. Qualitative Sozialforschung: eine Einführung, 8. Auflage, Hamburg 2017.

Flick, Uwe/ Kardorff, Ernst, von/ Steinke, Ines (Hrsg.). Qualitative Forschung: ein Handbuch, 13. Auflage, Reinbek 2019.

Floerecke, Peter. Anatomie der Strafgesetzgebung: eine vergleichende soziologische Analyse der Normsetzungsprozesse zur Führungsaufsicht und zum Demonstrationsstrafrecht, Pfaffenweiler 1992.

Franchino, Fabio/ Mariotto, Camilla. Explaining negotiations in the conciliation committee, EUP 2013, 345–365.

Frankfurter Allgemeine Zeitung. EU-Parlament segnet Barrosos Kommission ab, 2004, unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/europaeische-kommision-eu-parlament-segnet-barrosos-kommission-ab-1191311.html> [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Frenz, Walter. Handbuch Europarecht: Band 5: Wirkungen und Rechtsschutz, Berlin/New York 2010.

Frenz, Walter. Europarecht, 2. Auflage, Berlin/Heidelberg 2016.

Fromm, Ingo. Der strafrechtliche Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften durch das EU-Übereinkommen vom 26. Juli 1995. Eine kritische Zwischenbilanz, Einordnung in die aktuelle Rechtsprechung des EuGH und Ausblicke in die Zukunft, HRRS 2008, 87–94.

Fromm, Ingo. Bekämpfung schwerer Umweltkriminalität in der EG durch einheitliche strafrechtliche Sanktionen?, ZfW 2009, 157–162.

Fuchs, Helmut. Bemerkungen zur gegenseitigen Anerkennung justizieller Entscheidungen, ZStW 2004, 368–371.

Fuchs, Walter. Die Normgenese des Unternehmensstrafrechts. Eine Fallstudie anhand des österreichischen Verbandsverantwortlichkeitsgesetzes (VbVG) / The law-making process of corporate criminal liability. A case study on the basis of the Austrian corporate responsibility act, ZfRSoz 2014, 51–90.

Garland, David. The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society, Chicago 2001.

Garz, Detlef/ Kraimer, Klaus. Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen, Wiesbaden 1991.

Gaus, Daniel/ Schmidtke, Oliver. Die EU-Kommission im Legitimationsdilemma, Sozialer Sinn 2013, 23–44.

Geiger, Rudolf/ Khan, Daniel-Erasmus/ Kotzur, Markus (Hrsg.). EUV/AEUV: Vertrag über die Europäische Union: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union: Kommentar, 6. Auflage, München 2017.

Giersdorf, Fabian. Der informelle Trilog: Das Schattengesetzgebungsverfahren der Europäischen Union, Berlin 2019.

Glaeßner, Gert-Joachim. Sicherheit in Freiheit, Wiesbaden 2003.

Glaeßner, Gert-Joachim/ Lorenz, Astrid. Europäisierung der inneren Sicherheit: eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden 2005.

Glaser, Barney. The constant comparative method of qualitative analysis, Soc. Probl. 1965, 436–445.

Goeckenjan, Ingke/ Puschke, Jens/ Singelnstein, Tobias (Hrsg.). Für die Sache – Kriminalwissenschaften aus unabhängiger Perspektive: Festschrift für Ulrich Eisenberg zum 80. Geburtstag, Berlin 2019.

Grasnick, Jan. Regionales Regieren in der Europäischen Union: Bayern, Rhône-Alpes und Oberösterreich im Vergleich, Wiesbaden 2007.

Green, David. Public opinion versus public judgment about crime, Br. J. Criminol. 2005, 131–154.

Green, Jane/ Hobolt, Sara. Owning the issue agenda: party strategies and vote choices in British elections, Elect. Stud. 2008, 460–476.

Greenwood, Justin. *Interest Representation in the European Union*, 4th edition, London 2017.

Gröpl, Christoph. *Staatsrecht I: Staatsgrundlagen, Staatsorganisation, Verfassungsprozess: mit Einführung in das juristische Lernen*, 10. Auflage, München 2018.

Grüner, Christian. *Quantität und Qualität der europäischen Rechtsetzung*, Frankfurt a. M./New York 2011.

Grünewald, Anette. Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union durch das Strafrecht, *JR* 2015, 235–288.

Hadding, Matthias. *Strafrechtliche Aspekte des Unionsrechts: eine kritisch-systematische Analyse*, Berlin 2016.

Haferkamp, Hans. *Herrschaft und Strafrecht: Theorien der Normenentstehung und Strafrechtsetzung: Inhalts- und pfadanalytische Untersuchung veröffentlichter Strafrechtsforderungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1980.

Haferkamp, Hans (Hrsg.). *Der Wohlfahrtsstaat und seine Politik des Strafens*, Wiesbaden 1990.

Hainthaler, Claudia. Die richtlinienkonforme Rechtsfortbildung im dreistufigen System der Richtlinienwirkungen, *ZJS* 2015, 13–22.

Haltern, Ulrich. *Europarecht: Dogmatik im Kontext. Band 1: Entwicklung, Institutionen, Prozesse*, 3. Auflage, Tübingen 2017.

Hanack, Ernst-Walter. Die Straftaten gegen die Sittlichkeit im Entwurf 1962 (§§ 204–231 E 1962), *ZStW* 1965, 398–469.

Hanack, Ernst-Walter/ Gerlach, Jürgen, von/ Wahle, Eberhard. Empfiehlt es sich, die Grenzen des Sexualstrafrechts neu zu bestimmen: Gutachten für den 47. Deutschen Juristentag, Nürnberg 1968, München 1968.

Haratsch, Andreas/ Koenig, Christian/ Pechstein, Matthias. *Europarecht*, 11. Auflage, Tübingen 2018.

Hartlapp, Miriam/ Lorenz, Yann. Die Europäische Kommission – ein (partei)politischer Akteur?, *Leviathan* 2015, 64–87.

Hartlapp, Miriam/ Metz, Julia/ Rauh, Christian. Wer mäßigt den Agenda-Setter im EU-System und wie? Drei Modi der Positionsbildung in der EU-Kommission, *ZPol* 2016, 85–98.

Hassemer, Winfried/ Reemtsma, Jan Philipp. *Verbrechensopfer: Gesetz und Gerechtigkeit*, München 2002.

Hatje, Armin/ Kindt, Anne. Der Vertrag von Lissabon – Europa endlich in guter Verfassung?, NJW 2008, 1761–1840.

Hauck, Pierre. Heimliche Strafverfolgung und Schutz der Privatheit: eine vergleichende und interdisziplinäre Analyse des deutschen und englischen Rechts unter Berücksichtigung der Strafverfolgung in der Europäischen Union und im Völkerstrafrecht, Tübingen 2014.

Hayes-Renshaw, Fiona/ Wallace, Helen. *The Council of Ministers*, 2nd edition, Hounds Mills/New York 2006.

Hebeler, Timo. Die Einbringung von Gesetzesvorlagen gem. Art. 76 GG, JA 2017, 401–480.

Hecker, Bernd. Die verspätet und fehlerhaft umgesetzte Richtlinie 2008/115/EG und ihre Auswirkungen auf das Einreise- und Aufenthaltsverbot gem. § 95 Abs. 2 Nr. 1 lit. a, b AufenthG, ZIS 2014, 47–53.

Hecker, Bernd. *Europäisches Strafrecht*, 5. Auflage, Berlin 2015.

Hefendehl, Roland. Europäischer Umweltschutz: Demokratiespritze für Europa oder Brüsseler Putsch?, ZIS 2006, 161–167.

Heger, Martin. Anmerkung, JZ 2006, 310–313.

Heger, Martin. Perspektiven des Europäischen Strafrechts nach dem Vertrag von Lissabon. Eine Durchsicht des (wohl) kommenden EU-Primärrechts vor dem Hintergrund des Lissabon-Urteils des BVerfG vom 30.6.2009, ZIS 2009, 406–417.

Heger, Martin. Das 45. Strafrechtsänderungsgesetz – Ein erstes europäisiertes Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität, HRRS 2012, 211–223.

Heger, Martin. Die Beeinflussung des deutschen Strafrechts durch EU-Recht und der Gedanke des Rechtsmissbrauchs, ZIS 2013, 289–296.

Helfferich, Cornelia. *Die Qualität qualitativer Daten: Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*, 4. Auflage, Wiesbaden 2011.

Hesse, Joachim Jens. Die Europäische Kommission – vor einer Zeitenwende?, ZSE 2014, 408–432.

Heynckes, Heinz-Willi. Das Ausschussverfahren nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, ZParl 2008, 459–477.

Hilgendorf, Eric/ Valerius, Brian (Hrsg.). Alternative Sanktionsformen zu Freiheits- und Geldstrafe im Strafrecht ausgewählter europäischer Staaten = Alternative Sanctions in Criminal Law Excluding Imprisonment and Fines in Selected European Countries, Berlin 2015.

Hilgendorf, Eric/ Weitzel, Jürgen (Hrsg.). Der Strafgedanke in seiner historischen Entwicklung: Ringvorlesung zur Strafrechtsgeschichte und Strafrechtsphilosophie, Berlin 2007.

Hix, Simon/ Høyland, Bjørn Kåre. The Political System of the European Union, 3rd edition, Basingstoke 2011.

Hix, Simon/ Noury, Abdul/ Roland, Gérard. Power to the parties: cohesion and competition in the European Parliament 1979–2001, Br. J. Political Sci. 2005, 209–234.

Hix, Simon/ Noury, Abdul/ Roland, Gérard. Democratic Politics in the European Parliament, Cambridge/New York 2007.

Hofmann, Robin (Hrsg.). Flucht, Migration und die neue europäische Sicherheitsarchitektur, Wiesbaden 2017.

Holtfreter, Kristy. The effects of legal and extra-legal characteristics on organizational victim decision-making, Crime Law Soc. Change 2008, 307–330.

Hooghe, Liesbet. The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance, New York 2001.

Höpfner, Clemens. Die systemkonforme Auslegung: zur Auflösung einfachgesetzlicher, verfassungsrechtlicher und europarechtlicher Widersprüche im Recht, Tübingen 2008.

Hörnle, Tatjana. Menschenrechtliche Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention. Ein Gutachten zur Reform des §177 StGB, Berlin 2015: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Hoven, Elisa/ Kubiciel, Michael. Zukunftsperspektiven des Strafrechts: Symposium zum 70. Geburtstag von Thomas Weigend, Baden-Baden 2020.

Hug, Theo/ Poscheschnik, Gerald. Empirisch forschen: die Planung und Umsetzung von Projekten im Studium, 2. Auflage, Konstanz 2015.

Hugger, Heiner. Strafrechtliche Anweisungen der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 2000.

Hussy, Walter/ Schreier, Margrit/ Echterhoff, Gerald. Forschungsmethoden in Psychologie und Sozialwissenschaften für Bachelor, 2. Auflage, Berlin/Heidelberg 2013.

- Innes, Martin/ Fielding, Nigel. From community to communicative policing: ‘signal crimes’ and the problem of public reassurance, *Sociol. Res. Online* 2002, 56–67.
- Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (Hrsg.). *Europäische Integration*, 2. Auflage, Opladen 2003.
- Jähnke, Burkhard/ Schramm, Edward. *Europäisches Strafrecht*, Berlin 2017.
- Johnson, Burke/ Onwuegbuzie, Anthony/ Turner, Lisa. Toward a definition of mixed methods research, *J. Mix. Methods Res.* 2007, 112–133.
- Junker, Abbo/ Aldea, Oliver. Augenmaß im Europäischen Arbeitsrecht, *EuZW* 2007, 13–17.
- Kassim, Hussein/ Peterson, John/ Bauer, Michael/ Connolly, Sara/ Dehousse, Renaud/ Hooghe, Liesbet/ Thompson, Andrew. *The European Commission of the Twenty-First Century*, Oxford 2013.
- Kertai, Benjamin. *Sicherheit, Risiko und Opferschutz: Anlässe der Strafgesetzgebung und Möglichkeiten wissenschaftlicher Einflussnahme*, Frankfurt a. M. 2014.
- Kinzig, Jörg. Der Einfluss der Kriminologie auf die Strafgesetzgebung, *KriPoZ*, 8–13.
- Kloepfer, Michael/ Heger, Martin (Hrsg.). *Das Umweltstrafrecht nach dem 45. Strafrechtsänderungsgesetz*, Berlin 2015.
- Kloepfer, Michael/ Vierhaus, Hans-Peter/ Hellriegel, Mathias. *Umweltstrafrecht*, 2. Auflage, München 2002.
- Knauff, Matthias/ Oppeland, Torsten (Hrsg.). *Die Europäische Kommission zwischen Technokratie und Politisierung*, Berlin 2016.
- Knaut, Silke. Die Europäisierung des Umweltstrafrechts: von uneinheitlichen nationalen Regelungen über einheitliche europäische Mindeststandards hin zur Optimierung der Umweltstrafrechtsordnungen, Herbolzheim 2005.
- Knill, Christoph/ Schulze, Kai/ Tosun, Jale. Politikwandel und seine Messung in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung: Konzeptionelle Probleme und mögliche Alternativen, *PVS* 2010, 409–432.
- Koch, Hubert/ Sieber, Britt. Teil 1: Die EU-Kommission, *DFZ* 2019, 28–29.
- Kölbel, Ralf. Die dunkle Seite des Strafrechts. Eine kriminologische Erwiderung auf die Pönalisierungsbereitschaft in der strafrechtswissenschaftlichen Kriminalpolitik, *NK* 2019, 249–268.

Kölbel, Ralf. Kriminalisierungseffekte im Sexualstrafrecht (§ 177 StGB)?, StV 2020, 340–350.

Kölbel, Ralf/ Bork, Lena. Sekundäre Viktimisierung als Legitimationsformel, Berlin 2012.

Kölbel, Ralf/ Morlok, Martin. Geständniszwang in parlamentarischen Untersuchungen? Grenzen des Aussageverweigerungsrechts in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, ZRP 2000, 217–222.

Kölbel, Ralf/ Singelnstein, Tobias. Strafrechtliche Sanktion und gesellschaftliche Erwartung – zu den Problemen und Gefahren eines publikumsorientierten Strafrechts, NStZ 2020, 333–339.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, 2001, unter: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/anti-fraud/files/docs/body/green_paper_de.pdf [zuletzt aufgerufen am 18.09.2020].

Krasmann, Susanne/ Kreissl, Reinhard/ Kühne, Sylvia/ Paul, Bettina (Hrsg.). Die gesellschaftliche Konstruktion von Sicherheit: zur medialen Vermittlung und Wahrnehmung der Terrorismusbekämpfung, Berlin 2014.

Krüger, Hans-Peter/ Giebe, Wolfgang (Hrsg.). Fahren unter Alkohol in Deutschland, Stuttgart 1998.

Krüper, Julian. Lawfirm – legibus solutus? Legitimität und Rationalität des inneren Gesetzgebungsverfahrens und das ‚Outsourcing‘ von Gesetzentwürfen, JZ 2010, 637–692.

Krüper, Julian/ Bock, Wolfgang/ Heinig, Hans Michael/ Merten, Heike. Die Organisation des Verfassungsstaats: Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, Tübingen 2019.

Kubink, Michael. Strafen und ihre Alternativen im zeitlichen Wandel, Berlin 2002.

Kuhlen, Lothar. Umweltstrafrecht – auf der Suche nach einer neuen Dogmatik, ZStW 1993, 697–726.

Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.). Kriminalpolitik, Wiesbaden 2008.

Laubenthal, Klaus/ Paulus, Rainer (Hrsg.). Festgabe des Instituts für Strafrecht und Kriminologie der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg für Rainer Paulus zum 70. Geburtstag am 20. Januar 2009, Würzburg 2009.

- Lay, Friederike. Das Europäische Parlament in der Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union: Entscheidungsprozesse in ausgewählten Fallstudien, Frankfurt a. M. 2011.
- Leiße, Olaf (Hrsg.). Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden 2010.
- Leopold, Nils/ Schiek, Sebastian (Hrsg.). Humanistische Union. Innere Sicherheit als Gefahr, Berlin 2003.
- Lewis, Jeffrey. The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the council's infrastructure, *J. Eur. Public Policy* 2000, 261–289.
- Ligeti, Katalin. Strafrecht und strafrechtliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, Berlin 2005.
- Lorenzmeier, Stefan. Der Rahmenbeschluss als Handlungsform der Europäischen Union und seine Rechtswirkungen, *ZIS* 2006, 576–582.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang. Das Strafrecht und seine administrative Rationalisierung: Kritik der informalen Justiz, Frankfurt a. M. 1998.
- Mansdörfer, Marco. Das europäische Strafrecht nach dem Vertrag von Lissabon – oder: Europäisierung des Strafrechts unter nationalstaatlicher Mitverantwortung, *HRRS* 2010, 1–61.
- Mayer, Martina. Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Tübingen 2012.
- Mayring, Philipp. Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken, 12. Auflage, Weinheim/Basel 2015.
- Meier, Annekathrin/ Epiney, Astrid. Betrugsbekämpfung in der EU, *AJP* 2004, 457–469.
- Merten, Klaus. Inhaltsanalyse: Einführung in Theorie, Methode und Praxis, 2. Auflage, Wiesbaden 1995.
- Mey, Günter/ Mruck, Katja (Hrsg.). Grounded Theory Reader, 2. Auflage, Wiesbaden 2011.
- Milej, Tomasz. Zur Verfassungsmäßigkeit der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts durch dynamische Verweisungen und Rechtsverordnungen, *EuR* 2009, 577–591.
- Morlok, Martin/ Michael, Lothar. Staatsorganisationsrecht, 4. Auflage, Baden-Baden 2019.

Morlok, Martin/ Schliesky, Utz/ Wiefelspütz, Dieter (Hrsg.). Parlamentsrecht: Praxis-handbuch, Baden-Baden 2016.

Müller-Graff, Peter-Christian/ Roth, Herbert (Hrsg.). Recht und Rechtswissenschaft: Signaturen und Herausforderungen zum Jahrtausendbeginn; Ringvorlesung der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Heidelberg 2000.

Nugent, Neill. The Government and Politics of the European Union, 8th edition, London 2017.

Nürnberger, Silke. Die zukünftige Europäische Staatsanwaltschaft – Eine Einführung, ZJS 2009, 494–505.

Oldopp, Birgit. Uniforme Standards, Kompetenzerweiterungen und Vetomöglichkeiten: das Politikfeld innere Sicherheit in den USA, in Deutschland und der Europäischen Union, Baden-Baden 2012.

Ondarza, Nicolai, von. Mehr als nur eine Personalentscheidung: die nächste EU-Kommission braucht ein gemeinsames politisches Mandat, SWP-Aktuell 2019, 1–8.

Onwuegbuzie, Anthony/ Leech, Nancy. A call for qualitative power analyses, Qual. Quant. 2007, 105–121.

Pache, Eckhard (Hrsg.). Die Europäische Union – ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, Baden-Baden 2005.

Patton, Michael. Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice, 3rd edition, Thousand Oaks 2015.

Pechstein, Matthias/ Koenig, Christian. Die Europäische Union, 3. Auflage, Tübingen 2000.

Pernice, Ingolf. Der Vertrag von Lissabon – Ende des Verfassungsprozesses der EU?, EuZW 2008, 65–65.

Perron, Walter. Sind die nationalen Grenzen des Strafrechts überwindbar?, ZStW 2009, 281–301.

Pestalozza, Christian. Christian Bickenbach: Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Analyse einer Argumentationsfigur in der (Grundrechts-)Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DVBl 2015, 232–233.

Peters, Jan/ Dörfler, Tobias. Abschlussarbeiten in der Psychologie und den Sozialwissenschaften – Planen, Durchführen und Auswerten, Hallbergmoos 2014.

Peterson, John/ Shackleton, Michael. *The Institutions of the European Union*, 3rd edition, New York 2012.

Pohl, Tobias. Verfassungsvertrag durch Richterspruch. Die Entscheidung des EuGH zu Kompetenzen der Gemeinschaft im Umweltstrafrecht, ZIS 2006, 213–221.

Pollak, Johannes/ Slominski, Peter. *Das politische System der EU*, 2. Auflage, Wien 2012.

Pratt, John. *Penal Populism*, London/New York 2007.

Prittwitz, Cornelius. Strafrecht und Kriminalpolitik in Europa – das Manifest zur Europäischen Kriminalpolitik der „European Criminal Policy Initiative”, NK 2010, 108–116.

Przyborski, Aglaja/ Wohlrab-Sahr, Monika. Qualitative Sozialforschung: Ein Arbeitsbuch, 4. Auflage, München 2014.

Rabe, Heike/ Leisering, Britta. Die Istanbul-Konvention: neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt, Berlin 2018: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Rat der Europäischen Union. Mitteilung an die Presse. 2899. Tagung des Rates Justiz und Inneres, 2008, unter: <https://db.eurocrim.org/db/de/doc/1268.pdf> [zuletzt aufgerufen am 27.09.2020].

Rat der Europäischen Union. Mitteilung an die Presse. 3034. Tagung des Rates Justiz und Inneres, 2010, unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14423-2010-INIT/de/pdf> [zuletzt aufgerufen am 27.09.2020].

Rat der Europäischen Union. Mitteilung an die Presse. 3043. Tagung des Rates Justiz und Inneres, 2010, unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/pres_10_291/PRES_10_291_DE.pdf [zuletzt aufgerufen am 27.09.2020].

Rat der Europäischen Union. Mitteilung an die Presse. 3071. Tagung des Rates Justiz und Inneres, 2011, unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/pres_11_38/PRES_11_38_DE.pdf [zuletzt aufgerufen am 27.09.2020].

Rat der Europäischen Union. Mitteilung an die Presse. 3081. Tagung des Rates Justiz und Inneres, 2011, unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/pres_11_93/PRES_11_93_DE.pdf [zuletzt aufgerufen am 27.09.2020].

Rat der Europäischen Union. Koordinierungsausschuss für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS), 2017, unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/preparatory-bodies/coordinating-committee-area-police-judicial-cooperation-criminal-matters/> [zuletzt aufgerufen am 27.09.2020].

Rat der Europäischen Union. Rat der EU. Ratsformationen, 2018, unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/configurations/> [zuletzt aufgerufen am 27.09.2020].

Reinbacher, Tobias. Strafrecht im Mehrebenensystem: Modelle der Verteilung strafrechtsbezogener Kompetenzen, Baden-Baden 2014.

Reuter, Konrad. Praxishandbuch Bundesrat: verfassungsrechtliche Grundlagen: Kommentar zur Geschäftsordnung: Praxis des Bundesrates, 2. Auflage, Heidelberg 2007.

Reuter, Konrad. Bundesrat und Bundesstaat. Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2009.

Riesenhuber, Karl/ Domröse, Ronny. Richtlinienkonforme Rechtsfindung und nationale Methodenlehre, RIW 2005, 47–53.

Rieß, Peter. Entwicklungstendenzen in der deutschen Strafprozessgesetzgebung seit 1950, ZIS 2009, 466–483.

Roberts, Julian/ Stalans, Loretta/ Indemaur, David/ Hough, Mike (Hrsg.). Penal Populism and Public Opinion: Lessons from Five Countries, Oxford/New York 2003.

Roederer-Rynning, Christilla/ Greenwood, Justin. The culture of trilogues, J. Eur. Public Policy 2015, 1148–1165.

Rosa, Hartmut. Beschleunigung: die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne, Frankfurt a. M. 2005.

Rosenau, Henning. Zur Europäisierung im Strafrecht. Vom Schutz finanzieller Interessen der EG zu einem gemeinschaftlichen Strafgesetzbuch?, ZIS 2008, 1–66.

Rossi, Peter/ Waite, Emily/ Bose, Christine/ Berk, Richard. The seriousness of crimes: normative structure and individual differences, Am. Sociol. Rev. 1974, 224–237.

Rotsch, Thomas (Hrsg.). Zehn Jahre ZIS – Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, Baden-Baden 2018.

Ruhs, Svenja. Europäisierung des Umweltstrafrechts, ZIS 2011, 13–20.

Rüther, Werner. Empirische Normgeneseforschung. Theorie, Methode und erste Ergebnisse eines Projekts zur Umweltstrafrechtssetzung, KrimJ 1982, 177–193.

Sack, Detlef. Regieren und Governance in der BRD: ein Studienbuch, München 2013.

Safferling, Christoph. Internationales Strafrecht: Strafanwendungsrecht, Völkerstrafrecht, europäisches Strafrecht, Berlin 2011.

Sandelowski, Margarete/ Barroso, Julie. Classifying the findings in qualitative studies, Qual. Health Res. 2003, 905–923.

Satzger, Helmut. Die Europäisierung des Strafrechts: eine Untersuchung zum Einfluß des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf das deutsche Strafrecht, Köln 2001.

Satzger, Helmut. Das Strafrecht als Gegenstand europäischer Gesetzgebungstätigkeit, KritV 2008, 17–38.

Satzger, Helmut. Der Mangel an Europäischer Kriminalpolitik. Anlass für das Manifest der internationalen Wissenschaftlergruppe „European Criminal Policy Initiative“, ZIS 2009, 691–694.

Satzger, Helmut. Das „Manifest zur Europäischen Kriminalpolitik“, ZRP 2010, 137–140.

Satzger, Helmut. Sportwettbetrug und Manipulation von berufssportlichen Wettbewerben – zwei neue Tatbestände mit zweifelhafter Existenzberechtigung, JURA 2016, 1142–1155.

Satzger, Helmut. Die europäische Integration und deren Einfluss auf die Strafrechtspflege innerhalb der Europäischen Union. Vortrag auf der japanischen Strafrechtslehrertagung, 2018, unter: https://kindai.repo.nii.ac.jp/?action=repository_action_common_download&item_id=19799&item_no=1&attribute_id=40&file_no=1 [zuletzt aufgerufen am 20.09.2020].

Satzger, Helmut. Internationales und Europäisches Strafrecht, 9. Auflage, Baden-Baden 2020.

Scharpf, Fritz. Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research, Boulder 1997.

Scheerer, Sebastian. Atypische Moralunternehmer, KrimJ 1986, 133–156.

Schetsche, Michael. Die Karriere sozialer Probleme: soziologische Einführung, München 1996.

- Schlepper, Christina. Strafgesetzgebung in der Spätmoderne: eine empirische Analyse legislativer Punitivität, Wiesbaden 2014.
- Schliesky, Utz. Die Vorwirkung von gemeinschaftlichen Richtlinien, DVBl 631–641.
- Schlotmann, Matthias. Interessenvertretung bei der Europäischen Kommission: am Beispiel des Rechtsetzungsverfahrens im Bereich der Umweltpolitik, Frankfurt a. M./New York 2006.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/ Henneke, Hans-Günter/ Hofmann, Hans (Hrsg.). Grundgesetz: GG, 14. Auflage, Köln 2018.
- Schönberger, Christoph. Der Rahmenbeschluss: Unionssekundärrecht zwischen Völkerrecht und Gemeinschaftsrecht, ZaöRV 2007, 1107–1139.
- Schramm, Edward. Acht Fragen zum Europäischen Strafrecht, ZJS 2010, 615–619.
- Schreier, Margrit. Varianten qualitativer Inhaltsanalyse: ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten, FQS 2014, 1–27.
- Schröder, Christian. Europäische Richtlinien und deutsches Strafrecht: Eine Untersuchung über den Einfluß europäischer Richtlinien gemäß Art. 249 Abs. 3 EGV auf das deutsche Strafrecht, Halle-Wittenberg 2017.
- Schroeder, Friedrich-Christian. Reform des Sexualstrafrechts, Berlin/New York 1971.
- Schünemann, Bernd. Die parlamentarische Gesetzgebung als Lakai von Brüssel?, StV 2003, 531–533.
- Schünemann, Bernd. Grundzüge eines Alternativ-Entwurfs zur europäischen Strafverfolgung, ZStW 2004, 376–399.
- Schünemann, Bernd (Hrsg.). Ein Gesamtkonzept für die europäische Strafrechtspflege: a Programme for European Criminal Justice, Köln 2006.
- Schünemann, Bernd. Europäischer Sicherheitsstaat = europäischer Polizeistaat?, ZIS 2007, 528–534.
- Schünemann, Bernd. Spät kommt ihr, doch ihr kommt: Glosse eines Strafrechtlers zur Lissabon-Entscheidung des BVerfG, ZIS 2009, 393–396.
- Schünemann, Bernd. Die Europäisierung der Strafrechtspflege als Demontage des demokratischen Rechtsstaats, Berlin 2014.

Schüttemeyer, Susanne. Der Deutsche Bundestag und seine Akteure, 2007, unter:
<https://www.bpb.de/izpb/8389/der-deutsche-bundestag-und-seine-akteure?p=all> [zuletzt aufgerufen am 27.09.2020].

Schüttemeyer, Suzanne. Herausforderungen für den Parlamentarismus, 2019, unter:
<https://www.bpb.de/izpb/301728/herausforderungen-fuer-den-parlamentarismus> [zuletzt aufgerufen am 27.09.2020].

Schwarze, Jürgen/ Müller-Graff, Peter-Christian. XXIV. FIDE-Kongress vom 3. bis 6. November 2010 in Madrid. Die deutschen Landesberichte: Die Rolle von Bundestag und Bundesrat in der Europäischen Union. The Judicial Application of European Competition Law. Öffentliches Kapital und öffentliche Interessen – die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für öffentliche und private Unternehmen im Binnenmarkt, Baden-Baden 2011.

Schwind, Hans-Dieter. Kriminologie und Kriminalpolitik: eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen, 23. Auflage, Heidelberg 2016.

Schwind, Hans-Dieter/ Berckhauer, Friedhelm/ Steinhilper, Gernot (Hrsg.). Präventive Kriminalpolitik: Beiträge zur ressortübergreifenden Kriminalprävention aus Forschung, Praxis und Politik, Heidelberg 1980.

Selck, Torsten/ Veen, Tim. Die politische Ökonomie des EU-Entscheidungsprozesses: Modelle und Anwendungen, Wiesbaden 2008.

Selter, Susanne/ Kölbel, Ralf. Hostile intent – the terrorist's achilles heel? Observations on pre-crime surveillance by means of thought recognition, EJCCLCJ 2010, 237–259.

Sieber, Ulrich. Die Zukunft des Europäischen Strafrechts – Ein neuer Ansatz zu den Zielen und Modellen des europäischen Strafrechtssystems –, ZStW 2009, 1–67.

Sieber, Ulrich/ Satzger, Helmut/ Heintschel-Heinegg, von. Europäisches Strafrecht, Baden-Baden 2014.

Sieverts, Rudolf/ Lingemann, Heinrich/ Elster, Alexander/ Schneider, Hans Joachim (Hrsg.). Handwörterbuch der Kriminologie. Band 4: Ergänzungsband, 2. Auflage, Berlin/New York 1979.

Simon, Jonathan. Governing Through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear, Oxford 2009.

Singelnstein, Tobias/ Stolle, Peer. Die Sicherheitsgesellschaft: soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert, 3. Auflage, Wiesbaden 2012.

- Slyke, Shanna, van/ Rebovich, Donald. *Public Opinion and Public Policy on White-Collar Crime*, Oxford 2016.
- Smith, Andy (Hrsg.). *Politics and the European Commission: Actors, Interdependence, Legitimacy*, London /New York 2004.
- Snacken, Sonja/Dumortier, Els (Hrsg.). *Resisting Punitiveness in Europe? Welfare, Human Rights and Democracy*, Abingdon 2011.
- Sparwasser, Reinhard/ Engel, Rüdiger/ Voßkuhle, Andreas. *Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts*, 5. Auflage, Heidelberg 2003.
- Spence, David/ Edwards, Geoffrey (Hrsg.). *The European Commission*, 3rd edition, London 2006.
- Steindorf, Joachim. *Umwelt-Strafrecht*, 2. Auflage, Berlin/New York 1997.
- Strauss, Anselm. *Grundlagen qualitativer Sozialforschung: Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung*, München 1991.
- Strübing, Jörg. *Grounded Theory*, 3. Auflage, Wiesbaden 2014.
- Süddeutsche Zeitung. Streit um Unkrautvernichter, 2017, unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/streit-um-unkrautvernichter-ruege-von-merkel-schmidt-hat-sich-bei-glyphosat-nicht-an-weisung-gehalten-1.3769051> [zuletzt aufgerufen am 27.09.2020].
- Sutton, John. The political economy of imprisonment in affluent western democracies, 1960–1990, Am. Sociol. Rev. 2004, 170–189.
- Sydow, Gernot. Europäische exekutive Rechtsetzung zwischen Kommission, Komitologieausschüssen, Parlament und Rat, JZ 2012, 157–165.
- Teddlie, Charles/ Yu, Fen. Mixed methods sampling: a typology with examples, J. Mix. Methods Res. 2007, 77–100.
- Tepe, Markus/ Vanhuysse, Pieter. Cops for hire? The political economy of police employment in the German states, J. Pub. Pol. 2013, 165–199.
- Thaysen, Uwe. US-Kongreß und Deutscher Bundestag: Bestandsaufnahmen im Vergleich, Opladen 1988.
- Theobald, Volkmar (Hrsg.). Von der Europäischen Union zur „Europäischen Sicherheitsunion“? Die gemeinsame Politik der inneren Sicherheit in der EU, Berlin 1997.
- Tiedemann, Klaus. Gegenwart und Zukunft des Europäischen Strafrechts, ZStW 2004, 945–958.

Tiedemann, Klaus/ Sieber, Ulrich/ Satzger, Helmut/ Burchard, Christoph/ Brodowski, Dominik (Hrsg.). Die Verfassung moderner Strafrechtspflege: Erinnerung an Joachim Vogel, Baden-Baden 2016.

Tinkl, Cristina. Die Rechtsstellung des Einzelnen nach dem Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl: im Vergleich zu seiner Rechtsstellung im traditionellen Auslieferungsverfahren: zugleich eine Untersuchung zur Rechtsnatur des Rahmenbeschlusses, Frankfurt a. M. 2008.

Töller, Annette. Dimensionen der Europäisierung – Das Beispiel des Deutschen Bundestages, ZParl 2004, 25–50.

Tömmel, Ingeborg. Das politische System der EU, 4. Auflage, München 2014.

Trüg, Gerson. Konzeption und Struktur des Insiderstrafrechts, Tübingen 2014.

Vertragsbüro des Europarats. Unterschriften und Ratifikationsstand des Vertrags 201. Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, 2019, unter: https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/201/signatures?p_auth=wiRwF7KL [zuletzt aufgerufen am 27.09.2020].

Vertragsbüro des Europarats. Unterschriften und Ratifikationsstand des Vertrags 210. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, 2019, unter: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures> [zuletzt aufgerufen am 27.09.2020].

Vogel, Joachim. Europäische Kriminalpolitik – Europäische Strafrechtsdogmatik, GA 2002, 517–534.

Vogel, Joachim. Harmonisierung des Strafrechts in der Europäischen Union, GA 2003, 314–334.

Vormbaum, Thomas. Einführung in die moderne Strafrechtsgeschichte, 3. Auflage, Berlin/Heidelberg 2016.

Wacquant, Loïc. Crafting the neoliberal state: welfare, prisonfare, and social insecurity: crafting the neoliberal state, Sociol. Forum 2010, 197–220.

Walter, Tonio. Strafrechtliche Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Corpus Juris 2000 (Fassung von Florenz) –, 2003, unter: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/corpus_juris_de.doc [zuletzt aufgerufen am 27.09.2020].

- Wanitschek, Anna. Die Grundrechtecharta der Europäischen Union im Strafverfahren: Anwendbarkeit und Rechtsfolgen, Wiesbaden 2016.
- Wattenberg, Andreas. Der Corpus Juris – Tauglicher Entwurf für ein einheitliches europäisches Straf- und Strafprozessrecht?, StV 2000, 95–103.
- Weidenfeld, Werner. Die Europäische Union, 5. Auflage, Stuttgart 2020.
- Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.). Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden 2015.
- Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.). Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration, 14. Auflage, Baden-Baden 2016.
- Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.). Jahrbuch der Europäischen Integration 2016, Baden-Baden 2016.
- Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.). Jahrbuch der Europäischen Integration 2018, Baden-Baden 2018.
- Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.). Jahrbuch der Europäischen Integration 2019, Baden-Baden 2019.
- Wenzelburger, Georg. Parties, institutions and the politics of law and order: how political institutions and partisan ideologies shape law-and-order spending in twenty western industrialized countries, Brit. J. Polit. Sci. 2015, 663–687.
- Wenzelburger, Georg. A global trend toward law and order harshness?, Eur. Political Sci. Rev. 2016, 589–613.
- Wenzelburger, Georg. Political economy or political systems? How welfare capitalism and political systems affect law and order policies in twenty western industrialised nations, Soc. Policy Soc. 2018, 209–226.
- Wenzelburger, Georg/ Staff, Helge. German exceptionalism? An empirical analysis of 20 years of law and order legislation, Politics Policy 2016, 319–350.
- Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.). Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden 2015.
- Wessels, Wolfgang. Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2008.
- Wilde, Pieter, de. Why the early warning mechanism does not alleviate the democratic deficit, SSRN Journal 2012, 1–23.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. Maßnahmen der EU zur Terrorismusbekämpfung, 2009, unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/415706/cc57dca2f83ebfda98f87f6cd46b22a9/wd-11-014-09-pdf-data.pdf> [zuletzt aufgerufen am 27.09.2020].

Zieschang, Frank. Das Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der EG und seine Auswirkungen auf das deutsche Strafrecht, EuZW 1997, 78–83.

Zimmermann, Frank. Internationales Strafrecht. Die Auslegung künftiger EU-Strafrechtskompetenzen nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, JURA 2009, 844–879.

Zipf, Heinz. Kriminalpolitik, 2. Auflage, Heidelberg 1980.

Zohlnhöfer, Reimut/Saalfeld, Thomas (Hrsg.). Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement, Wiesbaden 2018.

Zöller, Mark. Der mögliche und unmögliche Zustand der europäischen Strafgesetzgebung, Vortrag 54. Bitburger Gespräche 2011, 1–13.