



Wortprotokoll  
der 18. Sitzung  
(Präsenzsitzung und Videoformat)

**Ausschuss für die Angelegenheiten der  
Europäischen Union**

Berlin, den 26. September 2022, 14:30 Uhr  
PLH E 300

Vorsitz: Dr. Anton Hofreiter, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

**Einzigster Punkt der Tagesordnung**                      **Seite 4**

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zum Entwurf eines  
Beschlusses des Rates über die  
Feststellung des Verstoßes gegen restriktive  
Maßnahmen der Union als einen die  
Kriterien nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrages  
über die Arbeitsweise der  
Europäischen Union erfüllenden  
Kriminalitätsbereich**

**BT-Drucksache 20/3441**

**Federführend:**

Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen  
Union

**Mitberatend:**

Rechtsausschuss  
Wirtschaftsausschuss  
Ausschuss für Gesundheit

**Gutachtlich:**

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung



### Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Andres, Dagmar Baradari, Nezahat Fäscher, Ariane Funke, Fabian Juratovic, Josip <b>Nürnberg, Jörg*)</b> <b>Petry, Christian*)</b> Schäfer (Bochum), Axel Schraps, Johannes Tausend, Claudia Töns, Markus	Breymaier, Leni Coße, Jürgen Hakverdi, Metin Maas, Heiko Post (Minden), Achim Schmid, Christoph Stegner, Dr. Ralf Sthamer, Nadja Werner, Lena Zorn, Armand <b>Baehrens, Heike*)</b>
CDU/CSU	Brinkhaus, Ralph Bury, Yannick Klein, Dr. Ottilie <b>Krichbaum, Gunther*)</b> Kuban, Tilman Ploß, Dr. Christoph <b>Radwan, Alexander*)</b> <b>Santos-Wintz, Catarina dos*)</b> Scheuer, Andreas Seif, Detlef <b>Winkler, Tobias</b>	Abraham, Knut Friedrich (Hof), Dr. Hans-Peter Hardt, Jürgen Heilmann, Thomas Helfrich, Mark Lips, Patricia Mayer (Altötting), Stephan Rouenhoff, Stefan Schäuble, Dr. Wolfgang Staffler, Katrin Wadephul, Dr. Johann David
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Grützmaker, Sabine <b>Hofreiter, Dr. Anton*)</b>  Kopf, Chantal Mijatović, Boris Pahlke, Julian <b>Sacher, Michael*)</b> Wagener, Robin	Bacherle, Tobias Emmerich, Marcel Grundl, Erhard Kindler, Sven-Christian Schäfer, Jamila Strengmann-Kuhn, Dr. Wolfgang
FDP	Adler, Katja Hacker, Thomas <b>Jurisch, Dr. Ann-Veruschka*)</b> Link, Michael Georg Stockmeier, Konrad	Abel, Valentin Cronenberg, Carl-Julius Lambsdorff, Alexander Graf Lieb, Dr. Thorsten Westig, Nicole
AfD	<b>Haug, Jochen*)</b> Kleinwächter, Norbert Miazga, Corinna Weyel, Dr. Harald	Boehringer, Peter <b>Jacobi, Fabian*)</b> Lenk, Barbara Moosdorf, Matthias
DIE LINKE.	<b>Hunko, Andrej*)</b> Ulrich, Alexander	Al-Dailami, Ali Nastic, Zaklin

\*) Im Sitzungssaal anwesend



---

## Liste der Sachverständigen

### Öffentliche Anhörung

am Montag, 26. September 2022, 14:30 bis 16:00 Uhr  
im Saal PLH E.300

---

**Prof. Dr. Christian Calliess**

Freie Universität Berlin

**Prof. Dr. Frank Hoffmeister**

Freie Universität Brüssel

**Prof. Dr. Franz C. Mayer**

Universität Bielefeld

**Dr. Benjamin Vogel**

Max-Planck-Institut



### **Einzigster Punkt der Tagesordnung**

#### **Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zum Entwurf eines Beschlusses des Rates über die Feststellung des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union als einen die Kriterien nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union erfüllenden Kriminalitätsbereich**

#### **BT-Drucksache 20/3441**

**Vorsitzender Dr. Anton Hofreiter:** Liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Sachverständige, liebe Zuschauerinnen und Zuschauer! Damit ist die öffentliche Anhörung eröffnet. Es geht insbesondere um Sanktionsstrafrecht. Als Erstes werden wir mit Herrn Sonnenschein von der Kommission beginnen. Als Sachverständige darf ich ganz herzlich Professor Franz Mayer, Professor Christian Calliess, Dr. Vogel und Professor Hoffmeister begrüßen. Sie werden danach eine kurze Stellungnahme abgeben. Neben Herrn Sonnenschein, der Direktor für Strafrecht in der Generaldirektion Justiz in der Europäischen Kommission ist, ist bei uns noch digital der Parlamentarische Staatssekretär Michael Kellner anwesend - herzlich willkommen! - und Regierungsdirektor Dr. Sattler. Vielen Dank Ihnen allen für die Teilnahme.

Kurz ein paar organisatorische Hinweise: Die Anhörung ist öffentlich. Man kann sich per Webex zuschalten, und wir haben auch den einen oder anderen Zuschauer hier. Das Zeitfenster für die Anhörung ist von 14:30 Uhr bis 16:00 Uhr, wir müssen es aber nicht ausfüllen. Nach einem kurzen Überblick von Herrn Sonnenschein haben die Sachverständigen jeweils fünf Minuten Zeit, und dann beginnen wir mit den Fragerunden. Und damit würde ich jetzt direkt Herrn Sonnenschein bitten zu beginnen. Herr Sonnenschein, Sie haben das Wort.

**Richard Sonnenschein** (Direktor für Strafrecht in der GD Justiz, zugeschaltet): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Guten Tag, meine Damen und Herren. Können Sie mich gut hören?

**Vorsitzender Dr. Anton Hofreiter:** Ganz hervorragend.

**Richard Sonnenschein:** Gut, dann darf ich kurz sagen: ich habe verstanden, ich habe fünf Minuten, und ich werde versuchen, mich daran zu halten. Restriktive Maßnahmen sind ein wesentliches Instrument in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nach Artikel 21 Vertrag über die Europäische Union (EUV). Ziel restriktiver Maßnahmen ist es, den Weltfrieden, die internationale Sicherheit und die gemeinsamen Werte der Union zu wahren. Die EU kann restriktive Maßnahmen gegen Drittländer, Organisationen oder Personen verhängen. Als Antwort auf die russische Invasion in der Ukraine hat die EU Maßnahmen, wie bekannt ist, gegen russische und weißrussische Personen und Unternehmen erlassen. Zur besseren Koordinierung bei der Durchsetzung dieser restriktiven Maßnahmen auf Unionsebene hat die Kommission eine europaweite Task Force *Freeze and Seize* eingesetzt, in der alle Mitgliedsländer vereint sind, inklusive des deutschen Wirtschaftsministeriums und deutschen Justizministeriums. Im Rahmen der Task Force wurde mehrfach auf die Schwierigkeiten hingewiesen Einzelpersonen und juristische Personen zur Rechenschaft zu ziehen. Gründe dafür waren, dass in Ermangelung einer unionsweiten Harmonisierung bislang die nationalen Systeme erheblich voneinander abweichen, was zu sehr vielen Problemen, insbesondere bei grenzüberschreitenden Fällen, führt. Nur um Ihnen eine Idee zu geben: in 12 Mitgliedstaaten ist ein Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union nicht strafbar. In 13 Mitgliedstaaten gibt es eine Mischform zwischen Ordnungswidrigkeit und Straftat, und in zwei Mitgliedstaaten gibt es nur eine Ordnungswidrigkeit.

Auch die Kriterien, nach denen ein Verstoß in den einen oder anderen Bereich fällt, unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Es geht um Vorsatz, grobe Fahrlässigkeit was das qualitative Element angeht oder quantitativ, je nachdem, ob es eine Ordnungswidrigkeit oder Straftat ist. Es gibt auch sehr unterschiedliche Strafen: Gefängnisstrafen von 2 bis zu 12 Jahren, Geldstrafen zwischen 1.200 Euro und 500.000 Euro, bei juristischen Personen zwischen 133.000 Euro und 37,5 Millionen Euro. Also, es sind schon sehr erhebliche Unterschiede auch im Strafraumen. Darüber hinaus weisen auch Daten von Europol und Eurojust darauf hin, dass es nur in wenigen Mitgliedstaaten laufende Ermittlungen und Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit einem Verstoß



gegen restriktive Maßnahmen gibt. In der Folge erhalten natürliche und juristische Personen, deren Vermögenswerte theoretisch eingefroren werden, in der Praxis weiterhin Zugang zu diesen Werten, was nicht wünschenswert ist.

Darüber hinaus schwächen die Unterschiede in den nationalen Systemen die grenzüberschreitende Durchsetzung dieser Maßnahmen. Aus diesen Gründen hat die Kommission am 25. Mai 2022 einen entsprechenden Vorschlag dem Rat zum Beschluss vorgelegt, der Ihnen vorliegt. In diesem Vorschlag wird erläutert, dass die Kommission die in Artikel 83 Abs. 1 AEUV genannten Kriterien für die Aufnahme eines neuen Kriminalitätsbereiches, der sich auf die grenzüberschreitende Dimension dieses Kriminalitätsbereiches bezieht, für erfüllt hält. Alle anderen europäischen Mitgliedstaaten haben dem Vorschlag bereits vor der Sommerpause zugestimmt. Im Moment warten wir also nur noch auf die Bundesrepublik Deutschland. Die rasche Annahme des Ratsbeschlusses würde es der Kommission ermöglichen, in einem zweiten Schritt unverzüglich eine Richtlinie im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens vorzuschlagen um dann die Definitionen der Straftaten und Strafen, die ich bereits eben erwähnt habe, anzugleichen. Den möglichen Inhalt dieses Richtlinienvorschlags haben wir auch schon grob skizziert und begleitend in einer vorgelegten Mitteilung der Kommission entsprechend vorgelegt. Ich will es dabei bewenden lassen um die fünf Minuten einzuhalten. Für Rückfragen stehe ich gern zur Verfügung.

**Vorsitzender Dr. Anton Hofreiter:** Vielen Dank, Herr Sonnenschein. Damit beginnen wir mit den Sachverständigen, und ich würde vorschlagen, wir gehen einfach in der Reihenfolge vor, in der Sie hier sitzen. Als erstes ist Professor Mayer dran. Bitte sehr, Herr Mayer! Sie haben auch fünf Minuten. Sie können am Bildschirm sehen, wie die Zeit herunterläuft. Sie haben das Wort!

**Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Ganz herzlichen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Vielen Dank für die Einladung hier in den Ausschuss. Ich habe hier ein Exemplar des Vertrags von Lissabon, und die Seite, auf der der Artikel 83 AEUV steht, die ist ganz zerfleddert. Das liegt daran, dass ich dieses Exemplar schon seinerzeit 2009 in der münd-

lichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht dabei hatte, und wir sehr intensiv vom Gericht – Herr Krichbaum, Sie erinnern sich – zu diesem Artikel befragt worden sind. Der Richter Landau hatte damals die Zuständigkeit für das Strafrecht vom ausgeschiedenen Richter Winfried Hassemer, Strafrechtsprofessor in Frankfurt, übernommen und Landau wollte wohl, so jedenfalls eine verbreitete Deutung, den Befürchtungen entgegenzutreten, er würde das liberale deutsche Strafrecht nicht hochhalten wollen. Entsprechend wurde sehr misstrauisch gefragt, intensiv um das Verständnis dieser Bestimmungen gerungen, die etwas mit der Europäisierung des Strafrechts zu tun haben. Bei der Vorstellung einer Europäisierung des Strafrechts besteht natürlich ein breites Meinungsspektrum, so wie schon zuvor bei der Europäisierung des Verfassungsrechts, des Verwaltungsrechts und des Zivilrechts. Zum Teil verlaufen die Konfliktlinien entlang der Generationen.

Genau besehen, kommt es natürlich auf die Teilbereiche des Strafrechts an.

Im Wirtschafts- und im Umweltstrafrecht ist Europäisierung nicht mehr in ferner Aussicht, sondern in weiten Teilen Realität. Anders sähe es sicher mit anderen Themen wie Schwangerschaftsabbruch oder der Strafbarkeit der Sterbehilfe aus. Dass in einer föderalen Ordnung Strafrecht nicht zwingend zentralisiert sein muss, belegen die USA, wo es sowohl auf Bundes-, wie auf Einzelstaatenebene Strafrecht gibt. Insoweit ist unsere Ordnung mit dem zentralisiert gebündelten Normbestand im Strafgesetzbuch erstaunlich wenig föderal. Und es ist auch gar nicht so einfach zu erklären, wieso es zu dieser Zentralisierung des Strafrechts bei der Reichsgründung nach 1870 eigentlich gekommen ist. Aber das ist heute nicht unser Thema.

Mit den derzeit bestehenden Kompetenzgrundlagen und Kompetenzanlagen, Artikel 83 AEUV, ist ein europäisches Strafgesetzbuch jedenfalls ohnehin nicht in Sicht. Es geht dort lediglich um Mindestanforderungen der Regelungen der Mitgliedstaaten in einem begrenzten Bereich besonders schwerer Kriminalität. Das Bundesverfassungsgericht hat gleichwohl aus den schon geschilderten Misstrauensempfindungen heraus in diesem Bereich im Lissabon Urteil 2009 allgemein eine



enge Auslegung der Unionskompetenzen ange-  
mahnt. Konkret hat es mit der Ergänzung der Kri-  
minalitätsbereiche des Artikels 83 Absatz 1 eine  
Begleitung durch den deutschen Gesetzgeber ent-  
sprechend einer formalen Vertragsänderung gefor-  
dert, ein Zustimmungsgesetz nach Artikel 23  
Absatz 1 Grundgesetz. Ich habe die  
entsprechenden Passagen aus dem Urteil nochmal  
in meiner Stellungnahme abgedruckt. Sie sind  
immer noch ganz lesenswert. Aber deswegen sind  
wir heute hier. In keinem anderen Mitgliedstaat  
ist ein derartiger Umweg, eine derartige Prozedur  
vorgesehen. Ein deutscher Sonderverfassungsweg,  
ein Verfassungssonderweg. Der Bundestag ist  
damit Vetoakteur der europäischen Gesetzgebung;  
Sie könnten das Ganze jetzt und hier auch platzen  
lassen.

Auf europäischer Ebene wird nun also eine Ergän-  
zung der Kriminalitätsbereiche des Artikels 83  
Absatz 1 um den Kriminalitätsbereich Verstoß  
gegen restriktive Maßnahmen der Union für erfor-  
derlich gehalten. Das ist, wie ich finde, in den ein-  
schlägigen Dokumenten nachvollziehbar begrün-  
det. In einem nächsten Schritt kann, auf diesen  
neuen Kompetenztitel begründet, Sekundärrecht  
gesetzt werden. Weil aber hier nur die Richtlinie  
als Handlungsform zugelassen ist - das ist übri-  
gens einigermaßen untypisch für neuere Kompe-  
tenztitel - muss zwingend eine Umsetzung in das  
nationale Recht erfolgen. Und damit bleiben Sie  
als nationale Gesetzgeber auch weiter im Spiel,  
Sie hätten dann sogar die Notbremse, die in Arti-  
kel 83 vorgesehen ist, zur Verfügung. Sie können  
die konkreten Regelungen überprüfen und pass-  
genau, vielleicht auch überschießend, umsetzen,  
wenn es um die Richtlinienumsetzung geht, aber  
das kommt alles später. Heute geht es ja nur um  
ein Zustimmungsgesetz, mit dem ein Beschluss  
des Rates möglich wird, der den  
Kriminalitätsbereich in Artikel 83 Absatz 1 AEUV  
um den Kriminalitätsbereich Verstoß gegen  
restriktive Maßnahmen der Union ergänzt.  
Dagegen sehe ich keine rechtlichen Bedenken.  
Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Anton Hofreiter:** Vielen Dank,  
Professor Mayer, und damit kommen wir direkt zu  
Professor Calliess. Bitte sehr, Sie haben das Wort.

**Prof. Dr. Christian Calliess** (Freie Universität  
Berlin): Ja, sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr

geehrte Abgeordnete! Ich freue mich sehr über die  
Einladung, vielen Dank.

Wir haben schon eben darauf hingewiesen, dass  
gerade das Lissabon Urteil und dann das im Zuge  
des Urteils ergangene Integrationsverantwortungs-  
gesetz – ich erinnere mich hier an die Anhörung,  
in der um die Auslegung dieses Urteils mit Blick  
auf das, was im Integrationsverantwortungsgesetz  
zu regeln ist, gerungen wurde, weil das Urteil  
auch nicht immer so ganz eindeutig ist, vor allem,  
wenn es um einfache Mehrheit und Zweidrittel-  
mehrheiten geht, mit dem der Bundestag zustim-  
men muss. Aber eines geht ja ganz klar aus dem  
Urteil hervor und das spiegelt sich auch in dem  
Begriff des Integrationsverantwortungsgesetzes: Es  
geht hier bei diesen dynamischen, immanenten  
Vertragsänderungen, diesen sogenannten Brü-  
ckenklauseln oder auch Passerellen genannt, um  
eine besondere Verantwortung des Bundestages,  
die Integrationsverantwortung. Mit dieser Anhö-  
rung kommen Sie alle Ihrer Integrationsverant-  
wortung nach, sich kundig zu machen, sich zu  
vertiefen in den Vorschlag der Kommission vor  
dem Erlass des Zustimmungsgesetzes, mit dem  
dann der Vertreter im Rat ermächtigt wird. Ich  
glaube, das ist eine ganz wichtige Aufgabe. Ich  
selber kann nur aus rechtlicher Perspektive raten,  
den Rest müssen Sie entscheiden, und insoweit  
möchte ich darauf auch meine Ausführungen aus-  
richten.

Die Brückenklausel, der Artikel 83, hat hier in  
dem Unterabsatz 3 verschiedene, mit Blick auf die  
Sensibilität des Themas Strafrecht zwei materielle  
Grenzen und, wenn Sie so wollen, eine proze-  
durale Grenze. Darauf gehe ich ganz kurz ein.  
Materiell ist gefordert, ich habe das in meiner  
Stellungnahme auch ausführlicher dargelegt, dass  
je nach Entwicklung der Kriminalität die Europäi-  
sche Union den Katalog der Straftaten in Artikel  
83 ergänzen kann. Und hier ist die enge Ausle-  
gung des Bundesverfassungsgerichts vorgegeben,  
dass sich die tatsächlichen Verhältnisse in jünge-  
rer Zeit in einem spezifischen Sektor nachteilig  
verändert haben müssen. Insoweit besteht eine  
Begründungspflicht der Unionsorgane im Zuge  
derer diese, empirisch unterlegt, darlegen müssen,  
dass die Notwendigkeit zu einer Ergänzung des  
Kataloges besteht. Und das kann man natürlich  
versuchen anhand des Beschlusses zu überprüfen.



Der Ratsbeschluss selbst, ich gehe gerne noch vertiefter darauf ein, sagt dazu nichts, aber der Vorschlag der Kommission, den sich das Ratsdokument ja zu eigen macht, verweist in Fußnote 11 auf dem Report des *European Genocide Network*, in dem eine vergleichende Untersuchung der Situation in den Mitgliedstaaten vorgenommen wird. Diese macht sich erst die Kommission zu Eigen und dann eben auch auf diesem Wege letztlich der Rat. Das kann man sehen, wenn Sie die Seiten drei bis sechs zusammen mit Seite eins lesen: da setzt man sich mit dieser neuen Entwicklung empirisch auseinander. Es wird tatsächlich diese Vorarbeit geleistet. Ich möchte da aber nicht Ihrer Einschätzung als Abgeordnete im Rahmen Ihrer Integrationsverantwortung vorgreifen. Jedoch kann ich aus rein rechtlicher Sicht sagen, dass Unionsorgane eine empirische Grundlage herangezogen haben um zu belegen, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse in jüngerer Zeit im Sektor der Strafbarkeit von Sanktionsverstößen, nicht zuletzt im Zuge des Russland-Ukraine-Krieges, nachteilig verändert haben. Überdies wird man in Unionsorganen aus gerichtlicher Perspektive auch einen gewissen Einschätzungsspielraum einräumen müssen.

Eine zweite materielle Grenze besteht darin, dass die Straftaten, die hier aufgenommen werden, grenzüberschreitender Natur sein müssen und schwere Straftaten. Und die müssen praktisch den Straftaten in den unter Absätzen 1, 2 genannten im ihrem grenzüberschreitenden Element entsprechen. Und auch hier ist der Ratsbeschluss sehr ausführlich. Wir finden in den Erwägungsgründen acht bis 15 viele Hinweise, nach denen der Rat praktisch die vergleichbare Schwere und Ähnlichkeit und eine gemeinsame Schnittmenge mit den genannten Straftaten herausgearbeitet hat. Darauf können wir später natürlich noch ausführlicher eingehen.

Zum Schluss noch ein Hinweis auf die prozedurale Vorgabe. Auf der ersten Stufe, wo wir diesen Katalog erweitern, wird mit Einstimmigkeit entschieden. Auf der zweiten Stufe ist dann das normale Gesetzgebungsverfahren anwendbar, und wir haben dann aber die Notbremse. Hier kann der Bundestag sich unter bestimmten Voraussetzungen auch nochmal aktiv einschalten, wenn die konkrete Richtlinie zum Thema im Europäischen Gesetzgebungsprozess läuft. Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Anton Hofreiter:** Vielen Dank! Damit gehen wir direkt weiter zu Dr. Vogel, bitte sehr, Sie haben das Wort.

**Sachverständiger Dr. Benjamin Vogel** (Max-Planck-Institut): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für diese Einladung! Ich möchte in meiner Stellungnahme zunächst die Voraussetzungen des Art. 83 AEUV, die von Kommission und Rat offensichtlich bejaht werden, kurz aus strafrechtswissenschaftlicher Sicht bewerten und im Nachgang dann auch einen Blick richten auf die sich zukünftig stellenden Fragen bei der Ausgestaltung einer Richtlinie zu Sanktionsverstößen, da diese Frage sicherlich nicht von der sich gegenwärtig stellenden Frage einer Ausweitung der Kompetenz der Union in diesem Bereich losgelöst werden kann. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Sanktionsverstöße, also Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Europäischen Union tatsächlich zu einem besonders schweren Kriminalitätsbereich gehören. Das betrifft natürlich nicht alle Straftaten, die unter diesem Begriff denkbar sind. Grundsätzlich geht es allerdings hier um sehr hochrangige Rechtsgüter, die geschützt werden. Es geht nicht zuletzt um die Sicherheit der Union, es geht darüber hinaus auch um die Prävention, Unterbindung vor allem von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ähnlichem schweren Unrecht. In diesem Sinne wird man zumindest bei einer Vielzahl von Sanktionsverstößen davon ausgehen müssen, dass es sich tatsächlich nicht nur um schwere Kriminalität, sondern, wie von Art. 83 Abs. 1 gefordert, um besonders schwere Kriminalität handelt. Darüber hinaus ist nach meinem Dafürhalten auch die vom Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verlangte Voraussetzung einer grenzüberschreitenden Dimension im Sinne sowohl der Auswirkung als auch der Art von Sanktionsverstößen zu bejahen. Was die Auswirkung von Sanktionsverstößen angeht, so ist schlichtweg darauf hinzuweisen, dass durch die Möglichkeit der Begehung von Sanktionsverstößen in einzelnen Mitgliedstaaten, in denen möglicherweise die restriktiven Maßnahmen nicht effektiv durchgesetzt werden, letztendlich die Effektivität der Anstrengungen aller Mitgliedstaaten potenziell untergraben wird. Das ist schlicht und einfach das, was man oft als *forum shopping* bezeichnet. Diese Möglichkeit besteht, solange nicht unionsrechtlich sichergestellt ist,



dass tatsächlich alle Mitgliedstaaten ihrer Verantwortung gerecht werden. Darüber hinaus ist aber auch an die Art der Sanktionsverstöße als kompetenzbegründend zu denken, denn wir haben es hier bei Sanktionsumgehungen, Sanktionsverstößen mit Phänomenen zu tun, die wir ganz klassisch auch aus dem Bereich der Geldwäsche kennen. Es geht um komplexe Firmengeflechte, es geht um internationale Transaktionen, es geht um hochkomplexe Finanzdienstleistungen. In diesem Bereich ist die Erfahrung ganz klar und deutlich: Man kommt als einzelner Nationalstaat in Ermittlungen einfach nicht voran. Das heißt, man braucht rechtliche Grundlagen, damit die Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union klar und rechtssicher miteinander kooperieren können. Daran fehlt es im Moment. Daran zeigt sich natürlich auch, dass letztendlich gerade die von Art. 83 Abs. 1 AEUV vorausgesetzte Notwendigkeit einer gemeinsamen Grundlage zur Bekämpfung dieser Kriminalitätsform tatsächlich zu bejahen ist. Schließlich sei auch darauf hingewiesen, dass selbst unter Zugrundelegung der vom Bundesverfassungsgericht angemahnten vorsichtigen Auslegung des Art. 83 Abs. 1 AEUV auch zu berücksichtigen ist, dass die Union hier einer letztendlich auch völkerrechtlichen Pflicht gerecht wird: Der individuellen Verantwortlichkeit von Tätern schwerer Verbrechen, insbesondere Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, gerecht zu werden. Das bedeutet, dass sich die restriktiven Maßnahmen in den letzten ein bis zwei Jahrzehnten zu einem Instrument neben dem klassischen Völkerstrafrecht entwickelt haben, mit dem es Staaten möglich ist, Personen, die diese Taten begehen, derer man selbst nicht habhaft werden kann, ihre Taten zumindest dadurch zu erschweren, dass man finanzielle Ressourcen abschneidet. Auch dies spricht dafür, dass hier tatsächlich die Freiheit des nationalen Gesetzgebers in diesem Bereich ohnehin eingeschränkt ist. Schließlich möchte ich kurz darauf eingehen, dass wir allerdings bei der zukünftigen Gesetzgebung auf EU-Ebene im Bereich restriktiver Maßnahmen einige Herausforderungen haben, die sich ganz sicherlich nicht als einfach darstellen werden. Im Moment scheitert die effektive Umsetzung der restriktiven Maßnahmen insbesondere daran, dass einfach viel zu viele Rechtsbegriffe in den Verordnungen des Rates äußerst unbestimmt sind, zum Beispiel, ob

eine Person, die sanktioniert ist, Vermögen kontrolliert oder nicht. Hier ist schlicht und einfach daran zu denken, dass die Bestimmtheit nicht nur ein rechtsstaatliches Gebot ist, sondern vor allen Dingen auch eine Voraussetzung der effektiven Umsetzung. Abschließend erlaube ich mir noch den Hinweis darauf, dass die im gleichen Zuge mit dem Vorschlag der Kommission vorgelegten Pläne für eine Vereinheitlichung des Einziehungsrechts sicherlich hierbei mit zu berücksichtigen sind. Allerdings ist daran zu denken, dass sich auch hier komplexe Fragen stellen, insbesondere die Frage: Was passiert, wenn sich eine Entscheidung des Rates im Nachhinein als rechtswidrig darstellt? Vielen Dank!

**Vorsitzender Dr. Anton Hofreiter:** Vielen Dank! Dann ist als nächstes Herr Professor Hoffmeister dran. Wie gesagt, denken Sie bitte daran: Sie sehen auf dem Bildschirm, wie die fünf Minuten ablaufen, weil ich Sie ungern unterbreche. Bitte sehr, Sie haben das Wort!

**Sachverständiger Prof. Dr. Frank Hoffmeister** (Freie Universität Brüssel): Vielen Dank Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordnete! Ich möchte drei Punkte vortragen, zunächst zum politischen Hintergrund des Vorhabens, dann über die juristischen Voraussetzungen des Art. 83 AEUV, was meine Vorredner ja bereits getan haben, und dann ganz kurz zur Integrationsverantwortung des Bundestages. Der politische Hintergrund hängt in der Tat mit der EU-Sanktionspolitik im Allgemeinen, aber auch mit den besonderen Maßnahmen nach der russischen Invasion in der Ukraine zusammen. Im Allgemeinen kann die Union restriktive Maßnahmen ergreifen, zum Beispiel Waffenembargos verhängen, und dann dafür sorgen, dass die auch durchgesetzt werden oder gegen unliebsame Regime Sanktionen annehmen oder aber auch Personen auf eine Sanktionsliste setzen und deren Vermögen einfrieren. Dies ist die klassische Palette an Möglichkeiten, und im Ukraine-Krieg haben wir jetzt gesehen, dass über diese letzte Version, das Einfrieren von Vermögen, eine Rechtsfrage entstanden ist, und zwar: Reicht es, nur einzufrieren, das heißt, die Verwendung von Vermögen durch die sanktionierte Person zu beschränken? Oder ist es darüber hinaus auch möglich, Vermögen sogar einzuziehen oder, öffentlich-rechtlich gesprochen, zu enteignen? Vor dem Hintergrund - das hat auch





Herr Dr. Sonnenschein gesagt - ist die Frage aufgetaucht: Wie weit geht denn diese Möglichkeit der EU-Sanktionen? Und die Antwort lautet: Nein, die EU-Sanktionen erlauben keine Enteignung, keine Einziehung von Vermögen. Was die EU-Sanktionen tun, ist, zu sagen: Mitgliedstaaten, bitte nehmt alles an effektiven Maßnahmen vor, die der effektiven Durchsetzung dienen, das heißt, ihr Mitgliedstaaten: Nutzt bitte euer Strafrecht! Dieses ist aber nicht harmonisiert - ich brauche nicht zu wiederholen, was Herr Dr. Sonnenschein gesagt hat - und der Vorschlag auf dem Tisch lautet: Wir brauchen in der Zukunft die Mindestharmonisierung im Strafrecht zur effektiven Durchsetzung. Dann wiederum könnte ein nationaler Strafrichter, wenn er denn eine Straftat rechtsstaatlich unbedenklich festgestellt hat, in einem Strafurteil auch eine Einziehung von Vermögenswerten anordnen. Das ist der Großzusammenhang, in dem wir uns heute bewegen. Insofern glaube ich, ist es sehr wichtig zu sehen, dass es hier ein rechtspolitisches Bedürfnis gibt, zum jetzigen Zeitpunkt zu agieren.

Das bringt mich kurz zum zweiten Punkt. Meine Vorredner haben ja bereits die juristische Subsumption durchgeführt. Art. 83 AEUV setzt besonders schwere Straftaten und grenzüberschreitenden Zusammenhang voraus. Das ist gegeben. Wenn man also illegalen Waffenhandel bereits in Art. 83 AEUV hat, dann ist es auch die Verletzung von EU-Sanktionen im selben Bereich, es gibt da Überschneidungen. Die grenzüberschreitende Dimension sowohl nach Art als auch nach Auswirkung der Tätigkeiten hat mein Vorredner gerade ausgeführt. Also, juristisch gibt es hier keine Bedenken, dass ein Bereich nach Art. 83 AEUV vorliegt.

Das führt zum letzten Punkt. Warum beschäftigen wir uns heute hier im Bundestag damit? Weil es sich letztlich um eine Übertragung von Hoheitsrechten in vereinfachter Form an die Europäische Union handelt. Dazu brauchen wir ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG. Das hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, es steht auch in § 7 des IntVG. Wenn Sie heute zustimmen, dann kann die Bundesregierung im Rat dafür sorgen, dass der Beschluss einstimmig gefasst wird. Wie Herr Dr. Sonnenschein gerade ausgeführt hat, ist das bei den anderen Mitgliedstaaten und im Europäischen Parlament bereits konsentiert. Das wäre

sozusagen der letzte Schritt, damit wir eine neue Verbandskompetenz in diesem eng umfassten Strafrechtsbereich schaffen. Daher mein Petition: Ich bin der Meinung, dass es rechtspolitisch zum richtigen Zeitpunkt erfolgt, dass die dogmatischen Voraussetzungen vorliegen und dass Sie Ihre Integrationsverantwortung heute wahrnehmen können. Vielen Dank!

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank für Ihre Ausführungen! Aber heute stimmen wir dem noch nicht zu. Heute machen wir erstmal nur die Anhörung. Dann geht es erstmal noch in den Ausschuss und danach machen wir es. Es ist unter den Fraktionen vereinbart worden, dass es Fragerunden zu jeweils vier Minuten gibt. Wir fangen mit der SPD an. Das Wort hat Kollege Nürnberger.

Abg. **Jörg Nürnberger** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Vielen Dank an die Sachverständigen für die Erbringung ihrer Gutachten! Ich entnehme allen Sachverständigen, dass die formellen und materiellen Voraussetzungen für diesen Rechtsakt des Bundestages vorliegen. Wir als SPD-Fraktion begrüßen diese Harmonisierung des Strafrechtes auf europäischer Ebene ausdrücklich. Ich würde mir an der Stelle erlauben, an Herrn Professor Dr. Mayer noch eine Nachfrage oder einen kleinen Fragenkomplex zu stellen: Hat die EU in der Folge auch die Möglichkeit, wenn sie die Tatbestände festlegt, die als Straftaten gekennzeichnet werden sollen, auch solche festzulegen, die hinterher als Ordnungswidrigkeiten zu ahnden sind? Die zweite Frage, auf die Zukunft gerichtet: Könnte der deutsche Gesetzgeber hinsichtlich von Sanktionen, die von anderen erlassen werden, zum Beispiel von den Vereinten Nationen, bei seiner Rechtssetzung hinterher über die Richtlinie, die einen Mindeststandard festlegt, auch hinausgehen? Allgemein: Ist diese Möglichkeit auch für die EU-Raum-Straftaten dann gegeben? Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank. Herr Professor Dr. Mayer direkt, und Sie haben jetzt noch zwei Minuten und 45 Sekunden.

**Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Vielen Dank für die zwei Fragen. In aller Kürze: Inwieweit und wie das dann national umgesetzt wird und welche Effektivität das hat - da sind wir genau bei dem Problem, dass



es natürlich in den verschiedenen Mitgliedsstaaten ganz unterschiedliche Kategorien und Begriffe gibt. Ich würde aber schon meinen, dass hier vom Europarecht dann im Zweifel gefordert wird, dass wirklich auch das, was effektiv ist - das ist ja wohl schon das, was im Bereich der Strafen dann verortet ist, also was dann auch diese ernstere Dimension hat im Vergleich zum Ordnungswidrigkeitenrecht - verlangt ist. Der andere Punkt mit den Sanktionen, die von anderen erlassen werden, im Bereich der Vereinten Nationen zum Beispiel, und denen man auch zu mehr Effektivität verhelfen könnte: Das ist, wenn ich mich recht entsinne, sogar in einem der Kommissionspapiere angeregt und das ist genau der Vorteil der Konstellation einer Umsetzung durch Richtlinie: Sie können natürlich überschießend umsetzen. Sie können noch Dinge draufsatteln und dementsprechend auch die Effektivierung von Sanktionen, des Sanktionsregimes, die aus einer ganz anderen Quelle kommen im überstaatlichen Bereich, gleich mit dazu packen. Das ist durchaus denkbar. Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Noch eine Nachfrage Jörg? Du hast noch Zeit.

**Abg. Jörg Nürnberger (SPD):** Im Moment nicht.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Gut, dann gehen wir als nächstes zur Union. Da haben sich zwei Abgeordnete gemeldet. Herr Krichbaum und Frau Dos Santos-Wintz. Auch hier gilt: Sie haben dann zu dritt oder zu viert die vier Minuten Zeit und auch hier wieder: Bitte klar ansprechen, welchen Sachverständigen Sie befragen möchten. Sie können natürlich theoretisch auch alle vier Sachverständigen befragen, aber dann wird die Zeit immer knapper. Ich weiß nicht, wer beginnt? Herr Krichbaum und dann Frau Dos Santos-Wintz. Bitte sehr, Herr Krichbaum!

**Abg. Gunther Krichbaum (CDU/CSU):** Herr Vorsitzender vielen Dank und ein herzliches Dankeschön an alle Sachverständigen, dass Sie uns heute als Experten für dieses Gespräch zur Verfügung stehen! Ich möchte eines für die Union gewissermaßen vor die Klammer ziehen. Ich glaube, soweit man das als Jurist überhaupt sagen darf, die jetzige Erweiterung des Katalogs ist, jedenfalls nach meiner Sicht, unproblematisch. Sie ist unproblematisch, sie ist geboten! Und gleichwohl wäre mein Appell dahingehend, dass

wir in Zukunft natürlich schon ein gewisses Raster brauchen, ungeachtet dessen, was sich natürlich aus dem Art. 83 AEUV unmittelbar ergibt. Wenn wir über weitere Erweiterungen nachdenken - auch dem müssen wir rechtsdogmatisch begegnen. Die Juristen lieben nun einmal auch die Prägnanz, und da wissen wir, wie wir alle hier zusammen sitzen, dass die Interpretationen, es wurden auch die unbestimmten Rechtsbegriffe angesprochen, in den einzelnen Mitgliedsstaaten natürlich auseinandergehen. Das fängt schon an bei der Definition der Schwere einer Straftat, das, was bei uns geregelt ist: Die Abgrenzung zwischen Vergehen und Verbrechen. Ich möchte das einfach nur mit diesem Appell verbinden. Da steht der Rechtswissenschaft dann vielleicht noch einiges ins Haus. Ich würde jetzt meine Kollegin Frau dos Santos-Wintz bitten fortzufahren.

**Abg. Catarina dos Santos-Wintz (CDU/CSU):** Von mir auch noch einmal herzlichen Dank! Ich würde gerne eine Frage an Professor Dr. Calliess stellen, wenn es in Ordnung ist. Ich versuche es so kurz wie möglich zu machen. Könnten Sie bitte vielleicht noch ein bisschen ausführen, ob und inwiefern die allgemeinen Voraussetzungen in Hinblick auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, wir haben ja da auch allgemeine Vorschriften in Artikel 5, Absätzen 2 bis 4 EUV, bei dieser Kompetenzerweiterung der EU im Hinblick auf das Sanktionsstrafrecht erfüllt sind? Das wäre schon die ganze Frage. Danke sehr.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank! Bitte sehr, direkt!

**Sachverständiger Prof. Dr. Christian Calliess (Freie Universität Berlin):** Vielen Dank. Wir haben, wenn wir so wollen, immer drei Schranken für jede Kompetenzausübung und die gelten auch hier. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung: Darüber haben wir gesprochen und ich glaube, da sind wir uns auch einig. Hier muss der Bundestag nur noch einmal dieses empirische Element prüfen. Ist das hinreichend begründet? Ich glaube rechtlich vertretbar: Ja. Dann gibt es natürlich auch die nächste Prüfstufe, die nächste Schranke: das Subsidiaritätsprinzip; konkret: die Kompetenzausübung. Hier brauchen wir dieses grenzüberschreitende Element, das im Vordergrund steht. Das ergibt sich hier bei dieser Konstellation in Wechselwirkung mit der Kompe-



tenznorm, die ja für die Straftat ein grenzüberschreitendes Element voraussetzt. Vor diesem Hintergrund kann man wohl sagen, dass hier das grenzüberschreitende Element, auch das Subsidiaritätsprinzip, konkretisiert in der Kompetenznorm selbst erfüllt ist. Mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit geht es dann sozusagen um die Frage, ob wir ein milderes Mittel zur Verfügung haben, das gleich geeignet ist. Also wenn es jetzt zu der konkreten Richtlinie kommt, wäre diese Frage einfach zu beantworten. Dann geht es um Verordnungen oder Richtlinien. Da gibt es hier aber eine Einschränkung. Es kann eine Richtlinie erlassen werden. Und mit Blick auf diese Kompetenzübertragung kommt ja ohnehin nur der Beschluss des Rates in Betracht und keine andere Maßnahme. Man könnte jetzt nur noch argumentieren, es bedarf dieses Beschlusses nicht, die Mitgliedsstaaten könnten ja freiwillig ihr Strafrecht anpassen. Aber diese Freiwilligkeit, das hat die Kommission vertretbar widerlegt, hat bisher nicht funktioniert. Wir haben sehr divergierende Rechtsordnungen, Unterschiede in den Rechtsordnungen, die hier harmonisiert werden sollen. Danke schön.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank. Damit kommen wir zur nächsten Fraktion. Da hat sich der Kollege Michael Sacher gemeldet. Bitte sehr, Michael, Du hast das Wort!

Abg. **Michael Sacher** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank Herr Vorsitzender! Vielen Dank auch von mir an alle Sachverständigen! Inhaltlich, denke ich, ist die Empfehlung, die hier gegeben wurde, recht eindeutig. An Herrn Dr. Vogel noch einmal die Fragen grundsätzlicher Art: Welche Gestalt haben die Verstöße gegen die EU-Sanktionen insbesondere im Zusammenhang mit dem russischen Überfall auf die Ukraine? Welche Probleme gibt es bei der Durchsetzung der Russland-Sanktionen und inwieweit, das finde ich wirklich eine spannende Frage, könnte diese wirksamere, strafrechtliche Ahndung Abhilfe schaffen? Vielleicht als letztes noch: Inwieweit ist es möglich, durch solche Finanzsanktionen der EU eingefrorenes Vermögen dauerhaft für die Ukraine zu verwenden und welche Probleme stellen sich insofern? Das ist ja durchaus eine Sache, die immer wieder gern angedacht wird, ob man diese Finanzmittel nicht auch für den Aufbau der Ukraine verwenden könnte. Soweit meine Fragen. Danke!

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank. Herr Dr. Vogel!

**Sachverständiger Dr. Benjamin Vogel** (Max-Planck-Institut): Vielen Dank. Tatsächlich sind Verstöße gegen restriktive Maßnahmen potentiell sehr, sehr vielgestaltig. Woran die meisten sofort denken, sind Verstöße gegen das Verbot, über sanktioniertes Vermögen zu verfügen. Es gibt allerdings tatsächlich auch Möglichkeiten, die letztendlich dazu dienen, solche Verbote zu umgehen. Das ist nicht zuletzt der Handel mit Gütern, mit denen letztendlich Verfügungen über Vermögen substituiert werden. Das heißt, Personen, die eigentlich nicht über Vermögen verfügen sollten, tun es trotzdem, indem sie irgendwelche Güter in einem Drittland kaufen und sie im Zweifelsfall dann in ein anderes Drittland weiterverkaufen. Woran auch zu denken ist: Neben den unmittelbaren Verboten, die mit den Verfügungsverboten, den Bereitstellungsverboten und auch den Embargos zusammenhängen, sind das die in allen Verordnungen des Rates immer wieder aufgeführten Verbote, an Handlungen teilzunehmen, die der Umgehung von restriktiven Maßnahmen dienen. Dabei, muss man sagen, handelt es sich wiederum um eine extreme Vielzahl potentieller Handlungen. Insofern ist es besonders unglücklich, dass da noch keine Konkretisierung erreicht wurde. Das dürfte auch einer der Gründe sein, weshalb sich die Mitgliedsstaaten bisher sehr schwer tun, überhaupt die restriktiven Maßnahmen im Strafrecht durchzusetzen. Weil man schlicht noch einfach nicht weiß: Was sind denn das für Handlungen? Zu denken ist hier insbesondere an die Tätigkeit von Finanzdienstleistern oder von rechtsberatenden Berufen, die zum Beispiel dabei unterstützen, Briefkastenfirmen aufzusetzen. Man sollte hierbei immer noch im Kopf behalten, dass wir hier nicht nur über die Russland-Sanktionen reden. Das zu betonen ist mir ein wichtiger Punkt. Die Europäische Union hat sich seit ca. zehn Jahren verstärkt mit restriktiven Maßnahmen beschäftigt. Sie folgt letztendlich einer Logik, die die USA schon länger praktizieren. Letztendlich geht es um einen Mechanismus, der es erlaubt, sozusagen transnationale Strafrechtspflege teilweise zu betreiben, indem man sich die Globalisierung und die globalisierte Natur des internationalen Finanzsystems zu Nutzen macht. Deshalb sollte die Bedeutung dieser Erwei-



terung der Kompetenz der Union nicht unterschätzt werden. Es handelt sich nach meinem Dafürhalten hier wirklich um eine der wichtigsten Entwicklungen der letzten Dekade im europäischen Sicherheitsrecht. Insofern sollte dabei natürlich einerseits im Blick behalten werden, dass eine solche Harmonisierung oder Teilharmonisierung zumeist sicherlich notwendig ist, um hier tatsächlich die Europäische Union als globalen Akteur auch auftreten zu sehen. Auf der anderen Seite sollte man sich vergegenwärtigen, dass wir es hier mit Maßnahmen zu tun haben, die aus rechtsstaatlicher Perspektive große Aufmerksamkeit erfordern. Das wäre es meinerseits.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank! Dann kommen wir zu den Liberalen. Dr. Jurisch, bitte sehr, Sie haben das Wort!

Abg. **Dr. Ann-Veruschka Jurisch** (FDP): Vielen herzlichen Dank auch von meiner Seite an alle Experten für ihre Zeit und für ihre Arbeit, die sie uns zur Verfügung stellen! Ich habe eine Frage an Herrn Professor Dr. Hoffmeister. Sie haben ausgeführt, was die tiefere Motivation hinter dieser Änderung ist. Können Sie vielleicht auch vor dem Hintergrund sagen, was vielleicht auch mit Blick auf die Richtlinie, die dann kommen könnte, Inhalt ist und ob das eigentumsrechtlich bei uns in Deutschland problematisch sein könnte?

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Bitte direkt!

**Sachverständiger Prof. Dr. Frank Hoffmeister** (Freie Universität Brüssel): Vielen Dank Frau Dr. Jurisch! In der Tat, wie in der Anhörung bereits erwähnt, gibt es dann im zweiten Schritt einen Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur genauen Definition, was eine Verletzung von EU-Sanktionen ist. In einer Mitteilung von Mai 2022 hat die Kommission schon grob skizziert, wie eine derartige Richtlinie aussehen könnte. Vereinfacht gesagt werden dort die von Herrn Dr. Vogel geforderten Definitionen drinstehen, also genaue, präzise Straftatbestände. Es werden die Täterschaft und Teilnahmeformen geregelt. Auch das ist eine schwierige Frage. Wer hilft einem Sanktionsbrecher, indem er ihn berät beispielsweise? Also Täterschaft und Teilnahme wird in der Richtlinie geregelt, und es wird zu den einzelnen Sachbereichen präzise Stellung genommen, weil es natürlich etwas anderes ist, wenn man Waffenhandel

betreibt oder wenn man das Regime Putin finanziell unterstützt. Also, das ist in der Richtlinie bereits angelegt. Und sehr wichtig aus meiner Sicht: Sowohl Rat als auch Kommission haben die rechtsstaatlichen Garantien sehr stark betont. Rückwirkungsverbot, Bestimmtheitsgebot, keine Doppelbestrafung: Alle diese Dinge werden aufgezählt. Weswegen aus meiner Sicht, wenn das tatsächlich so umgesetzt wird, vermutlich kein Anlass besteht, die sogenannte Notbremse zu ziehen, weil alle diese Prinzipien auch unserem Strafrecht entsprechen, insbesondere die aus Artikel 1 im Schuldprinzip abgeleitete Prinzipien. Vielen Dank.

Abg. **Dr. Ann-Veruschka Jurisch** (FDP): Was wäre denn die Notbremse?

**Sachverständiger Prof. Dr. Frank Hoffmeister** (Freie Universität Brüssel): Die Notbremse ist: Wenn wir in Zukunft eine Richtlinie haben, also einen Vorschlag der Kommission, und die im Rat beraten wird und innerhalb Deutschlands der Bundestag Bedenken hat, dass der Inhalt dieser Richtlinie gegen grundlegende Vorschriften des deutschen Strafrechts verstößt, dann könnte die sogenannte Notbremse gezogen werden. Aus meiner Sicht, jedenfalls aus der Vorschau, die wir kennen, wird es da allerdings keinen Anlass geben, weil die genannten Prinzipien alle von Rat und Kommission bereits aufgezählt worden sind und deswegen auch Beachtung finden werden.

Abg. **Dr. Ann-Veruschka Jurisch** (FDP): Danke.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank. Ich glaube, uns muss sehr bewusst sein, dass wir als Deutscher Bundestag ganz starke Rechte haben, denn es ist ein zweistufiges Verfahren. Wir beschließen jetzt erst einmal die Ermächtigungsgrundlage, dann macht die EU-Kommission eine Richtlinie und die setzen wir dann noch einmal in nationales Recht um und werden uns bei der Umsetzung in nationales Recht natürlich die Richtlinie wiederum anschauen. Das macht die starke Stellung des Bundestages hier noch einmal sehr deutlich. Damit kommen wir zur nächsten Fraktion, der AfD, und Herr Jacobi hat sich gemeldet. Herr Jacobi, Sie haben das Wort!

Abg. **Fabian Jacobi** (AfD): Vielen Dank dafür. Ich spreche primär Herrn Dr. Vogel an, der in seiner schriftlichen Ausarbeitung, in deren zweiter Hälfte auf den Seiten 6 bis 11, verdienstvoller Weise die



Problematik ausgeleuchtet hat, die sich im Hinblick auf grundlegende, rechtsstaatliche Anforderungen an das Strafrecht hier stellen - im Hinblick auf Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit von strafrechtlichen Normen. Sie haben insbesondere auf die Tatsache hingewiesen, dass das, was hier eigentlich, letztlich strafrechtlich sanktioniert werden soll, also letztlich diesem fundamentalen sozial-ethischen Unwert-Urteil unterliegen soll, auf administrative Verfahren der EU zurückgeht und sich bisher durch exzessive Unbestimmtheit und Vagheit auszeichnet. Also letztlich das, was sanktioniert wird, das, was mit dem Unwert-Urteil belegt wird, mit dem maximalen, das wir haben als Rechtsordnung, das ist nebulös und unbestimmt! Die zweite Frage ist die nach der Verhältnismäßigkeit, auch insbesondere im Hinblick auf die Tatsache, wie das konkrete Verfahren auch wieder auf der administrativen Ebene der EU ausgestaltet ist. Wie es dann im konkreten Einzelfall zu solchen Sanktionen insbesondere gegen Individuen kommt? Und die Frage der Möglichkeit, wie man sich als davon Betroffener überhaupt rechtsstaatlich dagegen wehren könnte? Das sind alles sehr fundamentale Fragestellungen, die den Rechtsstaat an sich betreffen, den wir hier in Deutschland haben möchten.

Vor diesem Hintergrund: Wenn sich ein Abgeordneter des Deutschen Bundestages tatsächlich dafür verantwortlich fühlt - das unterstelle ich bei allen Abgeordneten des Deutschen Bundestages - dass das in Deutschland geltende Strafrecht, diesem grundlegenden rechtsstaatlichen Anforderungen aus meiner subjektiven individuellen Perspektive genügt und mich jetzt die Bundesregierung auffordert, auf die Gesetzgebungskompetenz in einem Teilbereich des Strafrechts zu verzichten, diese sozusagen in andere Hände zu legen, und Sie hier - wie gesagt, in verdienstvoller Weise - ausdefinieren, wo da überall ganz gravierende Probleme sind, für eine rechtsstaatliche Ausgestaltung des Strafrechts, das dann in Deutschland gelten soll, und ich aufgefordert werde, die Verantwortung dafür letztlich aus der Hand zu geben, wäre es da nicht verantwortungsvoller für den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit des in Deutschland geltenden Strafrechts diese Gesetzgebungszuständigkeiten nicht aus der Hand zu geben, sondern die Einhal-

tung dieser fundamentalen Maßstäbe selbst in eigener Verantwortung wahrzunehmen? Das wäre meine Frage an dieser Stelle. - Soweit.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank! Jetzt haben Sie noch 44 Sekunden zum Antworten.

**Dr. Benjamin Vogel** (Max-Planck-Institut): Vielen Dank für die Fragen. Kurz diese beiden Punkte: Bestimmtheit ist tatsächlich bei diesen Maßnahmen, wie ich schon angesprochen habe, ein großes Problem. Hier tut sich auch die Kommission sehr schwer, seit dem 24. Februar 2022 über Richtlinien - Richtlinien ist hier der falsche Begriff letztendlich - aber es sind sublegislative Papiere - den einzelnen Teilnehmern im Markt Konkretisierungen zu bieten. Was die Verhältnismäßigkeit angeht, haben wir in Deutschland allerdings schon mit Paragraph 18 Außenwirtschaftsgesetz eine sehr weitgehende Strafnorm. Insofern hoffe ich, dass die europäische Konkretisierung dort eine Verbesserung erbringen kann. Das würde ich hier absolut nicht ausschließen! Der Paragraph 18 ist sicherlich kein Glücksfall gesetzlicher Bestimmtheit, auch im Blick auf das Grundgesetz. Danke.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank. Damit kommen wir zur Fraktion Die Linke, und der Kollege Hunko hat das Wort. Und nochmal, um darauf hinzuweisen: Fragende und Antwortende haben gemeinsam vier Minuten. Je länger Sie fragen, desto weniger Zeit hat der Sachverständige zum Antworten. Dass es dann keine Beschwerden gibt! Der Kollege Hunko jetzt!

Abg. **Andrej Hunko** (DIE LINKE.): Vielen Dank, auch an die Sachverständigen! Ich will vielleicht vorneweg schicken, dass wir diese zunehmende Entwicklung, die gerade auch schon angesprochen wurde, zu immer umfassenderen Sanktionsregimen außerhalb der UN, also in den USA und in der EU sehr kritisch sehen. Wir haben in der EU mittlerweile 40 Länder- und sachbezogene Sanktionsregime. Und worum es jetzt geht, ist, praktisch die strafrechtlichen Instrumente zu schaffen, um die innere Umsetzung schärfer zu machen. Meine Frage geht auch an Herrn Vogel: Einmal ist mir jetzt noch nicht ganz klar geworden, ob diese Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe aus Ihrer Sicht schon befriedigend geklärt ist, also das, was dann im zweiten Schritt kommt mit einer entsprechenden Direktive. Mit Blick auf die anderen Sanktionsre-



gime: Wir sprachen jetzt viel von Vermögen einfrieren und so weiter, aber es gibt ja ein viel weiteres Feld, wenn Sie da auch vielleicht etwas zu sagen könnten. Die zweite Frage wäre, ob man nicht ein ordentliches Vertragsveränderungsverfahren in dem Fall bräuchte - wir haben jetzt eine Art beschleunigtes Verfahren - und ob nicht die wesentlichen Punkte, die jetzt die politische Notwendigkeit erscheinen lassen, durch bestehende Straftatbestände, wie etwa nach Art. 83 AEUV, abgedeckt sind? Das wären die Fragen. Vielen Dank.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank. Direkt dazu!

**Dr. Benjamin Vogel** (Max-Planck-Institut): Vielen Dank für die Fragen. Ist das Problem der Bestimmtheit hinreichend geklärt? Es ist tatsächlich so, dass sich die Frage der Bestimmtheit der jetzigen Verordnungen des Rates, die restriktive Maßnahmen verhängen, sehr, sehr unmittelbar auf die Anwendung des Strafrechts auswirken wird. Weil natürlich die Verordnungen schon jetzt das verbotene Verhalten definieren und sich wahrscheinlich, wie es in den dazu veröffentlichten Papieren wirkt, sowohl die Kommission als auch Rat sehr bewusst sind, dass das für das Strafrecht nicht reicht. Hier wird man sich also in Brüssel sehr stark Gedanken machen müssen, wie man eine Ausgestaltung hinkommt, die einerseits hinreichend flexibel ist, um die Komplexität von Sanktionsverstößen, insbesondere Umgehungshandlungen, tatsächlich anzugehen und die auf der anderen Seite nicht zu einer Beliebigkeit führt. Denn hier liegt sicherlich einer der Gründe, weshalb wir auf der nationalen Ebene im Moment diese Unsicherheit auch bei Strafverfolgungsbehörden sehen, die im Zweifelsfall sich dann auf die sehr, sehr klaren Verstöße zwar teilweise einlassen und diese dann auch ermitteln und gegebenenfalls bestrafen, aber an den Großteil dieser sehr komplexen Form von Sanktionsverstößen, da wagt sich im Zweifelsfall niemand ran. Da ist es tatsächlich eine sehr schwierige Aufgaben, dies hinreichend zu präzisieren, um diesen Zielen gerecht zu werden. Brauchen wir ein ordentliches Vertragsänderungsverfahren? Das ist jetzt nicht meine Kernexpertise, aber ich würde aus den vorhin schon geschilderten Gründen meinen, dass, wenn die Union die Kompetenz für restriktive Maßnahmen hat, man zumindest sagen muss, die Strafbarkeit entsprechender Verstöße erfüllt nun

mal exemplarisch die Voraussetzung des Art. 83 Abs.1 und wird dann noch gestärkt durch diese schon jetzt bestehende Kompetenz des Rates, überhaupt solche Maßnahmen zu verhängen.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank! Dann kommen wir zur zweiten Runde. Um es noch einmal deutlich zu sagen, damit sich jetzt niemand wundert: Es ist auch noch eine kleine Änderung des Infektionsschutzgesetzes angehängt, die wir in einem zweiten, davon völlig unabhängigen Fragekomplex haben. Damit ist als nächstes die Kollegin Baehrens von der SPD dran, und nach allem, wie ich es verstanden habe, geht es bei Ihnen um das Infektionsschutzgesetz. Bitte sehr!

Abg. **Heike Baehrens** (SPD): Vielen Dank Herr Vorsitzender, dass Sie mir als Gesundheitspolitikerin die Gelegenheit geben, hier eine Frage an Herrn Professor Mayer zu stellen. Herr Professor Mayer, der Bundesrat hat bei der Verabschiedung des COVID-19-Schutzgesetzes am 16. September einmütig eine Änderung gefordert, auf die die Bundesregierung gerne eingehen möchte. Die Ampel-Koalition hat deshalb in diesem Verfahren einen fachfremden Änderungsantrag zu § 34 Abs. 1 Infektionsschutzgesetz vorgelegt, und dieser sieht die Streichung von COVID-19 aus der Liste der Infektionskrankheiten vor, die insbesondere mit Blick auf Kinder und Jugendliche den Zugang zu Gemeinschaftseinrichtungen wieder erleichtern wird. Wie beurteilen Sie diese Regelung?

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank! Direkt dazu Professor Mayer.

**Sachverständiger Prof. Dr. Franz C. Mayer** (Universität Bielefeld): Ganz herzlichen Dank für die Frage! Ich muss Ihnen sagen, es irritiert schon, wenn man sich das anschaut und mitkriegt, wie das gebaut ist, dass man in einem Verfahren, in dem ja eine Alternative bestanden hätte, den Vermittlungsausschuss anzurufen, erstmal das Gesetz in Kraft setzt und dann gleich hinterher wieder ändert, wieder etwas rausstreicht. Es gibt sicher Gründe dafür, die mit bestimmten Dringlichkeiten zu tun haben. Aber grundsätzlich machen solche Abweichungen im Gesetzgebungsverfahren die Verfassungsrechtler natürlich misstrauisch. Und es ist letztlich auch eine ganz banal nachvollziehbare Grundidee, dass in einem Gesetzgebungsverfahren schlicht nachvollziehbar und transparent



sein soll, was da passiert. Sind die formalen Anforderungen eingehalten? Das scheint hier der Fall zu sein. Es wird ja dann auch noch im Plenum verhandelt werden, aber zunächst einmal ist es eine Abweichung vom herkömmlichen Verfahren, die jedenfalls eine gewisse Irritation verursacht. In der Sache lässt sich natürlich auch fragen: Warum wird COVID-19 aus der Liste entfernt? Es ist in einem gewissen Sinne eine Andersbehandlung. Ein Verfassungsrechtler hat da den Reflex zu fragen: Was ist hier der sachliche Grund. Warum wird das jetzt anders behandelt als Cholera oder andere Krankheiten? Und was man sicher hier kontinuierlich mit im Kopf haben muss, ist: Wir sind im grundrechtssensiblen Bereich. Es geht um Grundrechte, einmal durch die Testpflichten, die da bestehen oder eben auch nicht bestehen, aber natürlich auch durch die Folgen einer Erkrankung mit Ansteckungsgefahr für andere. Wer sich in der Schule bei jemandem ansteckt, der eben nicht durch Testnachweis belegt hat, nicht mehr infektiös zu sein, der wird sich für diese Gesetzesänderung bei Ihnen bedanken. Die Folgen sind dann aber auf rechtlicher Ebene minimiert dadurch, dass wir uns hier im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung befinden. Die Länder können eigene Regelungen treffen, würde ich meinen, per Gesetz, Verordnung, Allgemeinverfügung. In der Protokollnotiz, die dem Änderungsdocument angehängt ist, wird das ausdrücklich adressiert. Darin wird nahegelegt, dass die Länder per Verwaltungsakt - im Zweifel als Allgemeinverfügung - hier auch noch Maßnahmen treffen können. Es bleibt befremdlich im Verfahren, holprig auf rechtlicher Ebene, für mich in der Sache auch nicht überzeugend, weil ohne Begründung. Warum eigentlich wird das hier gestrichen? Es ist nicht gerade aus dem Lehrbuch für gelungene Gesetzgebung, aber ich denke, es wird trotzdem Stand halten aus rechtlicher Sicht. Vielen Dank!

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank! Und damit kommen wir zur Union, und der Kollege Radwan hat das Wort.

Abg. **Alexander Radwan** (CDU/CSU): Besten Dank, Herr Vorsitzender! Ich komme zurück zum ursprünglichen Thema. Meine Frage richtet sich an Herrn Hoffmeister und Herrn Sonnenschein. Es wurde anfangs von *freeze and seize* gesprochen. Wir haben in diesen Tagen erlebt, dass man in

Deutschland den Kunstgriff genommen hat, bei einem bekannten Mann über das Steuerrecht eine Razzia zu machen, weil man scheinbar keine andere ausreichende Rechtsgrundlage dafür hatte. Mich würde neben dem Einfrieren das Einziehen interessieren. Gehen Sie davon aus, dass das, was jetzt beschlossen werden soll, als Rechtsbasis ausreicht, um zukünftig in Europa einheitlich einzuziehen zu können? Wir erleben ja, dass das in manchen Mitgliedstaaten passiert und in manchen nicht, ad eins. Ad zwei: Welche nationalen Möglichkeiten gibt es denn bereits oder könnte man haben? Wir kriegen ja mit, dass in Italien, die schon eine längere „Tradition“ mit der organisierten Kriminalität haben, auch eingezogen wird. Dazu würde mich eine Bewertung von Ihnen beiden interessieren.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank! Fangen Sie an, Herr Hoffmeister? Und lassen Sie noch Zeit übrig.

**Sachverständiger Prof. Dr. Frank Hoffmeister** (Freie Universität Brüssel): Ja, ich möchte nur kurz darauf eingehen. Einheitliche Einziehung in Zukunft: Ja, wenn es die zukünftige Richtlinie geben wird zur Verletzung von EU-Sanktionen, dann haben wir den neu definierten Kriminalitätsbereich, und dann werden die Vorschriften auch zur Anwendung kommen, die schon heute in den bereits bestehenden Kriminalitätsbereichen *assets seize* harmonisieren. Dort haben wir eine Richtlinie und auch einen Vorschlag von Mai, der das modernisieren wird, und das wird auch für den neuen Bereich relevant werden. Insofern ist völlig richtig, was auch Herr Professor Mayer vorhin gesagt hat: Es wird eine engere Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in dem Bereich geben. Wenn dann der Strafrichter zum Ergebnis kommt, diese Person hat die EU-Sanktionen strafrechtlich relevant verletzt, dann können hier auch entsprechende Einziehungen vorgenommen werden. Italien hat das bereits im Bereich der organisierten Kriminalität, völlig richtig, und das ist ja auch ein Bereich, wo wir schon im Art. 83 AEUV drin sind, nicht? Das ist ein gutes Beispiel dafür, dass man hier zu einer größeren Durchsetzungswahrscheinlichkeit kommen wird.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank!

**Prof. Dr. Frank Hoffmeister** (Freie Universität Brüssel): Ja, wenn das im nationalen Gesetzbuch



vorgesehen ist, selbstverständlich, und das ist eine Mindestharmonisierung. Das nationale Recht kann das umsetzen und auch darüber hinausgehen.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank! Und dann war ja der zweite Teil der Frage an Herrn Sonnenschein gerichtet. Bitte sehr, Sie haben das Wort.

**Sachverständiger Richard Sonnenschein** (Direktor für Strafrecht in der GD Justiz der Europäischen Kommission) (zugeschaltet): Ja, im Prinzip wurde schon alles gesagt, ich habe dem jetzt nicht mehr viel hinzuzufügen. Vielleicht noch einmal zur Verdeutlichung: Die Fragen, was dann letztlich auch tatsächlich verwertet, beschlagnahmt werden kann, das sind noch ganz komplexe Fragen, die auf uns zukommen, die aber erst in einem zweiten Verfahrensschritt gestellt werden müssen, denn wir haben hier zwei völlig unterschiedliche Verfahren. Das eine sind die Sanktionen, die primär darauf abzielen, dass eine Verhaltensänderung bewirkt wird. In dem Moment, in dem sich das Verhalten einer Person, einer juristischen Person oder Organisation ändert, in dem Moment ist dann im Prinzip auch das Sanktionsziel erreicht. Damit fällt dann im Prinzip auch die Maßnahme, die Grundlage dafür weg. Die Herausforderung besteht jetzt darin, diese zwei Verfahren und nachher das folgende Rechtliche, sei es das Strafrechtliche, und es gibt auch Ansätze im Zivilrecht, miteinander zu verzahnen, so dass dann zumindest den Sanktionen folgend de facto sichergestellt wird, dass Güter noch vorhanden sind, wenn man in den strafrechtlichen oder zivilrechtlichen Verfahren entsprechend weiterkommt. Aber sie sind strikt zu trennen, und gerade beim zweiten Teil bestehen zum Teil erhebliche Auswirkungen auf Grundrechte, die wir auch von uns aus sehen und die angesprochen werden müssen, auch in Zusammenhang mit dem späteren Richtlinienverfahren.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank! Dann kommen wir zu Bündnis 90/Die Grünen. Michael Sacher.

Abg. **Michael Sacher** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Schön, dass ich in der zweiten Runde noch auf meine dritte Frage zurückkommen kann! Die war, wie die eingefrorenen Vermögen zum Beispiel dauerhaft für die Ukraine nutzbar

gemacht werden könnten. Was ich interessant fand, die Frage geht an Herrn Dr. Vogel: Sie sagten vorhin schon, dass man diese Engführung auf die Ukraine oder die momentane Situation mit Russland nicht zu sehr machen sollte. Was bestehen da noch für Möglichkeiten? Und, um das noch einmal klar zu haben, es gibt nationale Rechtsprechung, aber wenn ich das richtig verstanden habe, geht es bei diesen Straftaten auch um das Grenzüberschreitende. Wäre überhaupt denkbar, da im nationalen Rahmen weiterzukommen, oder ist es nicht absolut notwendig, es zumindest europäisch international zu machen?

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank! Dr. Vogel direkt.

**Sachverständiger Dr. Benjamin Vogel** (Max-Planck-Institut): Vielen Dank auch für diese Fragen! Zur Frage der Einziehung: Es wird tatsächlich im Moment an vielen Orten diskutiert, inwieweit Vermögen, das den restriktiven Maßnahmen unterfällt, für die Ukraine nutzbar gemacht werden kann, das heißt, erst einmal eingezogen werden könnte. Hier muss man, das hat Professor Hoffmeister vorher schon angesprochen, einen kategoriellen Unterschied machen zwischen den präventiven Maßnahmen, die die restriktiven Maßnahmen darstellen, und der Einziehung, die als eine Reaktion auf strafrechtliches Unrecht anzusehen ist. Nun hat die Kommission sicherlich erkennen lassen, und sie steht damit auch nicht allein, dass eine Möglichkeit der Einziehung darin besteht, die Strafbarkeit im Bereich Sanktionsverstöße möglichst weit zu fassen und dann zu sagen, ja, hier haben wir einen Sanktionsverstoß, jetzt können wir einziehen. Mit dieser Strategie muss man vorsichtig sein, weil man sehr schnell Probleme mit dem Verhältnismäßigkeitsgebot bekommt. Denken wir zum Beispiel an den Fall, dass die Europäische Union, der Rat der Europäischen Union, eine restriktive Maßnahme gegen eine Person erlassen hat, und im Nachhinein wird diese Maßnahme vor dem Gericht der Europäischen Union angegriffen, wird für rechtswidrig erklärt, und es findet gleichzeitig ein Strafverfahren auf nationaler Ebene statt, das vorher oder nachher eingeleitet wurde. Wie geht man mit solchen Fällen um? Da muss man zumindest Mittellösungen finden für den Fall, dass im Rahmen des Strafverfahrens auf nationaler Ebene schon gravie-





rende Bedenken an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung des Rates bestehen. Insofern ist es hier sicherlich nicht auszuschließen, dass man Vermögen auf diesem Wege einziehen kann. Allerdings sollte man sich durchaus immer daran erinnern: Strafbarkeit ist eine Reaktion auf den sozioethischen Unwert von Verhalten und nicht ein Instrument, um Vermögensverhältnisse zu verändern.

Der zweite Punkt, die Anwendbarkeit jenseits der Russland-Sanktionen: Sicherlich haben viele restriktive Maßnahmen der Europäischen Union in den letzten zehn, fünfzehn Jahren doch einen sehr stark symbolischen Charakter, weil gerade in Bürgerkriegsregionen in Afrika Maßnahmen verhängen wurden, sich allerdings niemand in den Mitgliedstaaten ernsthaft darum gekümmert hat, wie diese Instrumente umgesetzt werden. Hier darf man nicht vergessen, dass, wenn restriktive Maßnahmen tatsächlich in der Umsetzung ernst genommen werden, sie ein sehr potentes Mittel sind, um schlicht und einfach dem Markt, und darum geht es letztendlich, vor allem Finanzdienstleistern, zu signalisieren, wenn ihr mit dem Milizenführer oder mit diesem Unternehmen Handel treibt, bekommt ihr keinen Zugang mehr zum europäischen Markt, weil schlicht und einfach, sobald ihr hier im Markt seid, euer Vermögen eingefroren wird. Und das bedeutet im Zweifelsfall, dass sich eine Kette von Unternehmen distanziert, die sagen, wir wollen nicht unversehens selbst Gegenstand von Sanktionen werden. Zur letzten Frage noch: Gibt es überhaupt eine Alternative? Wenn man restriktive Maßnahmen als Instrumente der EU bejaht, dann gibt es keine Alternative, das auf nationaler Ebene zu tun.

**Vorsitzender Dr. Anton Hofreiter:** .Vielen Dank! Damit kommen wir zur FDP und der Kollegin Dr. Jurisch. Bitte sehr!

Abg. **Dr. Ann-Veruschka Jurisch** (FDP): Vielen Dank! Ich habe zwei Fragen, eine an Herrn Professor Hoffmeister und eine an Herrn Professor Calliess. Herr Professor Hoffmeister, Sie haben ja vorhin kurz skizziert, was in dieser Mitteilung von Mai 2022 als grober Rahmen für eine Richtlinie stehen könnte. Inwieweit denken Sie, dass unser Strafrecht tatsächlich angepasst werden muss? Wie fundamental könnte faktisch der Eingriff in unser nationales Recht am Ende aussehen? Und die Frage an Herrn Professor Calliess ist: Sie haben vorhin gesagt, eine materielle Grenze sei,

dass die Notwendigkeit der Ergänzung begründet werden muss. Wenn wir jetzt davon ausgehen, dass eine Motivation der Kommission ist, auch auf Vermögenswerte im Wege von strafrechtlichen Verfahren - am Ende im Wege der Beschlagnahmung - zugreifen zu können, ist dann auch die materielle Voraussetzung einer Notwendigkeit gegeben oder ist das dann eher ein rechtspolitisches Ziel?

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** .Vielen Dank! Herr Dr. Hoffmeister, denken Sie an Ihren Kollegen, Herrn Calliess, damit er noch Zeit hat.

**Prof. Dr. Frank Hoffmeister** (Freie Universität Brüssel): Ja, vielen Dank, Frau Dr. Jurisch! Zunächst zum Verhältnis der europarechtlichen und nationalen Ebene: Ich möchte *en passant* Herrn Jacobi noch einmal kurz zurufen: Wenn Sie auf einer EU-Sanktionsliste landen, dann sind Sie nicht rechtlos! Sie sind nach wie vor in einem Rechtsstaat. Sie können das vor dem EuGH anfechten, und es gibt genug Verfahren, wo *delisting requests* auch erfolgreich sind, angefangen von dem sehr berühmten Fall „Kadi“. Also, das ist Punkt eins. Sie stehen auf der Liste, sage ich jetzt mal salopp, weil Sie das Putin-Regime unterstützen. Dann kommt der nächste Schritt. Nachdem Sie auf der Liste stehen, sagt die EU: Sie dürfen nicht mehr an Ihr Vermögen ran. Das Bankkonto wird gesperrt, die Yacht wird stillgelegt. Das ärgert Sie und Sie versuchen, das Geld trotzdem abzuheben oder die Yacht in die Türkei zu verschieben. Dann begehen Sie zukünftig eine Straftat, eine EU-Sanktionsverletzung. Dafür können sie vor dem Strafrichter belangt werden. Wie weit ändert das das deutsche Strafrecht? Das wird insofern davon abhängen, wie weit §§ 18, 19 AWG weiter ausgeführt werden müssen. Darin stehen die Grundsätze heute schon. Wenn die neue Richtlinie kommt, dann gehe ich davon aus, dass das erweitert und weiter präzisiert wird, mit weiteren Tatbestandsvoraussetzungen und ähnlichem. Der Normbestand wird erweitert werden, aber es wird keine grundlegende Schwächung oder gar Verletzung geben. Deswegen auch die letzte Bemerkung an Herrn Jacobi: Da wird nichts weggegeben, das ist ein Zwischenspiel. Die EU wird ermächtigt, Mindeststandards zu erlassen und danach wird der Deutsche Bundestag §§ 18, 19 AWG anpassen. Danke.



**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** .Vielen Dank! Und damit Herr Calliess.

**Prof. Dr. Christian Calliess** (Freie Universität Berlin): Vielen Dank! Das ist natürlich eine sehr komplizierte Frage, weil verschiedene Aspekte hier zusammenspielen, die mit der Rolle des Bundestages im Rahmen der Integrationsverantwortung zu tun haben. Erstens spielt natürlich dieser Rechtsrahmen, den man beurteilen muss, im Lichte der Kompetenzausübung der Unionsorgane eine Rolle. Das ist ein rechtlicher Rahmen, den Sie insoweit in den Blick nehmen müssen. Aber am Ende ist es eben auch eine rechtspolitische Entscheidung, die die Abgeordneten dann jeweils fällen. Da würde ich Ihre Frage einordnen: Dass es am Ende eher um eine Entscheidung rechtspolitischer Natur geht. Aber es handelt sich natürlich immer um einen doppelt gesetzten Rechtsrahmen durch den Vertrag einerseits und die Kompetenzausübung der europäischen Organe andererseits. Daran setzt jetzt der Bundestag an, um sich in das Verfahren einzuschalten.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** .Vielen Dank! Und damit kommen wir zur AfD. Herr Jacobi, Sie haben das Wort.

Abg. **Fabian Jacobi** (AfD): Vielen Dank! Erst einmal Entschuldigung an Herrn Dr. Vogel, dass ich Ihnen eben so wenig Zeit für die Antwort gelassen habe, das war nicht meine Absicht. Wir haben im Rechtsausschuss ein etwas anderes Format, deswegen war ich das noch nicht gewöhnt, Entschuldigung! Ich möchte versuchen, es jetzt besser zu machen. Herr Professor Dr. Calliess, um einmal kurz zu fragen: Sie hatten, glaube ich, das Lissabon-Urteil angesprochen. Wenn ich das jetzt richtig in Erinnerung habe, gab es da eine Passage, in der das Bundesverfassungsgericht sich dazu einlässt, was denn tatsächlich unverhandelbare und auch unabänderliche Kernbereiche, die sich aus dem Grundgesetz ergeben - gerade im Hinblick auf das Strafrecht - seien. Da wurde auch das Schuldprinzip angeführt. Nun habe ich mir die Vorausschau auf das, was die Kommission hier machen möchte, angesehen und habe herausgefunden, dass man unter anderem den Mitgliedstaaten ein originäres Verbandsstrafrecht vorgeben möchte. Das Thema ist uns ja auch als Rechtspolitikern hier in Deutschland nicht ganz unbekannt. Einer der wesentlichen Kritikpunkte im Rahmen dieser rechtspolitischen Diskussion ist die Frage

eines originären Verbandsstrafrechts und dessen Vereinbarkeit mit dem Schuldprinzip. Wenn ich das weiter dekliniere, dann lande ich dabei, dass eine entsprechende EU-Richtlinie hier Dinge statuieren könnte, die aus Sicht der Warte des Grundgesetzes in letzter Konsequenz gegen die Ewigkeitsgarantie verstoßen. Was machen wir dann, wenn das so sein sollte? Nachdem wir einmal diese Gesetzgebungszuständigkeit - wir können Semantik betreiben - ganz, teilweise, partiell, wie auch immer, aber im Kern: Wenn wir hier diese Gesetzgebungskompetenz abgeben, dann ist sie weg. Und wenn dann etwas Derartiges aus Brüssel kommt, was machen wir dann?

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Herr Professor Calliess, ich glaube, die Frage ist deutlich geworden.

**Prof. Dr. Christian Calliess** (Freie Universität Berlin): Danke schön! Also, ich glaube, insofern spielt erstmal eine wichtige Rolle, dass es ja hier nur - ich bin jetzt kein Strafrechtler, sondern Verfassungs- und Europarechtler - um das sogenannte Nebenstrafrecht, also nicht um das Kernstrafrecht geht. Hier wird praktisch das Sanktionenregime strafrechtlich abgesichert. Dieses zählt - würde ich aus meiner Sicht jetzt jedenfalls behaupten - nicht zu dem klassischen Kernstrafrecht, sondern das sind begleitende Regelungen, die durch strafrechtliche Sanktionen absichern sollen, dass ein anderes Gebiet funktioniert. Das ist in diesem Sinne erstmal im Blick zu behalten. Und dann geht es ja darum, dass Sie zurecht darauf hingewiesen haben, dass das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil betont hat, dass es im Kernstrafrecht eine integrationsfeste Strafkompentenz gibt. Da spielt eine Rolle, dass die Europäische Union eben nur unter bestimmten Voraussetzungen handeln kann - damit sind wir wieder an dem Punkt, den auch Herr Krichbaum vorhin ansprach: Brauchen wir nicht mittelfristig ein Prüfraster, anhand dessen wir beurteilen, was eigentlich auf europäischer Ebene zusätzlich an Strafnorm geregelt werden darf? Ich glaube, insoweit spielt eine Rolle, dass nur Mindestvorschriften und nicht ein vollständiger Deliktsbereich geregelt werden, sondern eben nur bestimmte Tatbestandsvarianten hier auf der europäischen Ebene erfasst sind, also dass wir nicht völlig neue Delikte erfinden, sondern die mitgliedstaatlichen hier in diesem Sinne



ergänzen. Das ist auch übrigens ein weiterer Aspekt der Verhältnismäßigkeit, wenn wir uns dann die konkrete Richtlinie anschauen. Aber die diskutieren wir heute noch nicht, wir diskutieren erstmal diese Kompetenzübertragung und das ist eine beschränkte, das würde ich in diesem Sinne klar sehen, die zudem noch – um das nochmal zu wiederholen, ich bin in meinem Eingangsstatement darauf eingegangen – an zwei strenge materielle Kriterien gekoppelt ist, von denen ich jedenfalls sagen würde, dass sie in rechtlich vertretbarer Weise von den Unionsorganen gehandhabt worden sind. Man kann das rechtspolitisch auf der Ebene der Abgeordneten wiederum anders werten, das steht Ihnen frei. Aber je nachdem, wie Sie sich entscheiden, bewegen Sie sich in einem rechtssicheren Rahmen, würde ich sagen, weil die Unionsorgane hier ihren Pflichten genügt haben.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank! Und damit kommen wir zur Fraktion Die Linke, und der Kollege Hunko hat das Wort.

Abg. **Andrej Hunko** (DIE LINKE.): Ich wollte auch noch einmal den Punkt mit dem Änderungsantrag zum Infektionsschutzgesetz ansprechen, weil der ja nun hier in unserem Beschluss vorliegt. Ich muss sagen, ich finde das schon außerordentlich befremdlich. Wir haben, glaube ich, am Donnerstag die erste Lesung gehabt, wir haben jetzt am kommenden Donnerstag die zweite und dritte Lesung. Das ist wohl Freitag unterzeichnet worden, ich habe es heute Morgen wahrgenommen. Das ist ein völlig sachfremder Gegenstand, der hat nichts, aber auch gar nichts mit dem Punkt zu tun. Ich musste auch erstmal relativ viel Aufwand betreiben, um mich hineinzudenken und dieser soll mit verabschiedet werden. Und das ist ja auch nicht das erste Mal, gerade auch bei Vorgängen zum Infektionsschutzgesetz. Mich würde dann schon auch mal interessieren – also, ich will mein Befremden zum Ausdruck bringen. Herr Mayer hat das eben auch aus Sicht eines Sachverständigen kommentiert. Vielleicht haben die anderen Sachverständigen, vielleicht Herr Vogel, auch – also, ein Kommentar würde mich dazu auch interessieren. Vielen Dank!

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank! Das heißt, Ihre Frage an Herrn Vogel ist, was er von dieser Ergänzung hält. Herr Vogel, Sie haben das Wort.

**Dr. Benjamin Vogel** (Max-Planck-Institut): Also, da würde ich lieber meine öffentlich-rechtlichen Kollegen in die Verantwortung nehmen, da ich mich als Strafrechtler jetzt nicht kompetenzfremd einmischen möchte, denn das wäre der Fall.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank! Gut, dann, wer von den öffentlich-rechtlichen Kollegen? Professor Hoffmeister? Professor Mayer hat gesagt, er hat schon, also nehmen wir Herrn Professor Hoffmeister?

**Prof. Dr. Frank Hoffmeister** (Freie Universität Brüssel): Ja, ich teile die Auffassung von Professor Mayer, das ist keine Sternstunde der parlamentarischen Transparenz, aber es ist auch im Einklang mit den Möglichkeiten, die das Grundgesetz vorgelegt.

**Vorsitzender Dr. Hofreiter:** Vielen Dank! Entsprechend knapp. Damit sind wir im Kern mit der Anhörung durch. Ich bedanke mich ganz herzlich bei den Kolleginnen und Kollegen, ich bedanke mich ganz herzlich bei unseren Sachverständigen, bei Herrn Sonnenschein von der EU-Kommission. Und ich glaube, wir sollten uns immer wieder klar machen, welche starke Stellung der Deutsche Bundestag auf europäischer Ebene hat, denn von den 27 Mitgliedstaaten sind wir das einzige Parlament, das bei der Ermächtigungsgrundlage überhaupt mitspricht. Deshalb ist es wichtig, dass wir diese Fragen entsprechend ernst nehmen und klar und transparent handhaben, und deswegen machen wir auch eine öffentliche Anhörung dazu. Und als nächstes, wenn es in der Form einer Richtlinie umgesetzt wird, landet es wieder bei uns, und dann müssen wir das Umsetzungsgesetz machen. Ich glaube, das sollte uns immer bewusst sein, und das sollte auch der Öffentlichkeit bewusst sein: Der Deutsche Bundestag ist eines der stärksten Parlamente in europarechtlicher Sicht, die wir in ganz Europa haben. Deshalb bedanke ich mich ganz herzlich dafür, dass Sie alle mitgemacht haben. Ich glaube, es ist in der Anhörung sehr deutlich geworden, wo wir stehen. Ich glaube, die vier Sachverständigen waren sich sehr einig. Man kann das natürlich, das ist deutlich gemacht worden, politisch unterschiedlich beurteilen, aber rechtlich ist es möglich. Politisch beurteilen wir es dann am Mittwoch im Ausschuss und danach im Plenum. Und dann kommt die Richtlinie und wir machen das Gesetz dazu. Ich bedanke mich



ganz herzlich bei Ihnen. Es kann sein, dass wir  
uns zur Umsetzung der Richtlinie wiedersehen.

Vielen Dank!

Schluss der Sitzung: 15:50 Uhr

gez.

Dr. Anton Hofreiter, MdB  
**Vorsitzender**

# Die Einführung eines neuen Kriminalitätsbereichs „Verletzung von EU-Sanktionen“ im Recht der Europäischen Union

Prof. Dr. Frank Hoffmeister<sup>1</sup>

## A. Einleitung

Am 15. Juli 2022 legte die Bundesregierung dem Gesetzgeber (Bundestag und Bundesrat) einen Gesetzesentwurf zu einem Beschlusssentwurf des Rates der Europäischen Union nach Artikel 83 AEUV vor<sup>2</sup>. Sollte der Gesetzesentwurf angenommen werden, dürfte die Bundesregierung im Rat dem Entwurf zustimmen. Sollte anschließend im Rat der Beschlusssentwurf<sup>3</sup> einstimmig verabschiedet werden, würde die Europäische Union eine neue Verbandskompetenz erhalten, im Kriminalitätsbereich „Verletzung von EU-Sanktionen“ Gesetzgebungsakte zu erlassen.

Um dieses Vorhaben zu bewerten, soll zunächst der politische Hintergrund kurz skizziert werden (B.). Sodann folgt eine Prüfung, ob die europarechtlichen Voraussetzungen für einen derartigen Ratsbeschluss erfüllt sind und welche nächsten Schritte auf europäischer Ebene zu erwarten sind (C.). Schließlich werden die Beteiligungsrechte des Bundestags für das Vorhaben in Erinnerung gerufen (D.) und eine Schlussbemerkung formuliert (E.)

## B. Der politische Hintergrund des Vorhabens

### I. Die allgemeine Rechtslage

Ein wichtiger Bestandteil der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik ist der Erlass von länder- und sachbezogenen restriktiven Maßnahmen (Sanktionen)<sup>4</sup>. Diese werden auf Vorschlag des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einstimmig im Rat beschlossen (Art. 29 EUV) und sodann per Verordnung innerhalb der europäischen Rechtsordnung zur unmittelbaren Anwendung gebracht (Artikel 215 AEUV).

Eine wichtige Form der EU-Sanktionen ist das Einfrieren von Vermögen von Privatpersonen, die das betroffene ausländische Regime unterstützen („targeted sanctions“). Sobald der Rat eine solche natürliche oder juristische Person auf eine Sanktionsliste setzt, kann sie nicht mehr auf ihr Vermögen zugreifen, sofern es sich innerhalb der EU befindet. Da die Sanktionen den Zweck verfolgen, das betroffene Regime zum Einlenken zu bringen, müssen sie vorübergehender Natur sein<sup>5</sup>: sollte der Sanktionszweck wegfallen, sind sie aufzuheben, und die betroffenen Personen dürfen wieder frei über ihr Vermögen verfügen. Daher spricht man

---

<sup>1</sup> Dr. iur., Professor (Teilzeit) am Institut für Europa-Studien der Freien Universität Brüssel und Direktor der Rechtsabteilung im Europäischen Auswärtigen Dienst. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder und bindet den EEAS nicht.

<sup>2</sup> BR-Drucksache 333/22 vom 15.07.2022.

<sup>3</sup> Ratsdokument 10287/122 Rev 1 vom 30.6.2022.

<sup>4</sup> Ein Überblick über die EU-Sanktionspraxis findet sich bei J. Wouters/F. Hoffmeister u.a., *The Law of EU External Relations – Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, 3. Aufl. 2020, Oxford University Press, Kapitel 6.

<sup>5</sup> EuGH, Verbundene Rechtssachen C-402/05 P and C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities, ‘Kadi I’*, [ECLI:EU:C:2008:461], paragraph 358: ‘That freezing measure constitutes a temporary precautionary measure which is not supposed to deprive those persons of their property (...)’.

auch vom „Einfrieren“ des Vermögens, das nach Ende der Sanktionen wieder „aufgetaut“ werden kann.

Die EU überlässt es den Mitgliedstaaten, wie derartige Sanktionen durchgesetzt werden. Jede Sanktionsverordnung enthält eine Bestimmung vor, der zufolge die Mitgliedstaaten wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen EU-Sanktionen vorsehen müssen. Allerdings weichen die nationalen Durchführungsbestimmungen teilweise erheblich voneinander ab<sup>6</sup>. In zwei Mitgliedstaaten (Estland und Slowakei) werden Sanktionsverstöße nur als Ordnungswidrigkeiten behandelt. In 13 Mitgliedstaaten kann die Verletzung von EU-Sanktionen eine Ordnungswidrigkeit oder eine Straftat darstellen. Dazu gehört auch Deutschland (§§ 18 und 19 des Außenwirtschaftsgesetzes), das kürzlich mit dem Sanktionsdurchsetzungsgesetz I vom Mai 2022 die Rechtslage insofern verschärft hat, als sanktionierte Personen künftig einer Informationspflicht über ihre Vermögenswerte unterliegen<sup>7</sup>. In 12 Mitgliedstaaten kommt nur das Strafrecht zur Anwendung. Darüber hinaus gibt es eine weite Spanne von Geldstrafen (1.200-500.000 €), unterschiedlich hohe Gefängnisstrafen (idR 2-5 Jahre, in einigen Fällen 8-12 Jahre), und die Verfolgungsintensität ist sehr unterschiedlich ausgeprägt<sup>8</sup>.

## II. Die besondere Situation nach der russischen Invasion der Ukraine

Nach der russischen Invasion der Ukraine hat der Rat der EU sechs Sanktionspakete erlassen. Darunter befinden sich auch eine große Anzahl von zielgerichteten Sanktionen gegen Einzelpersonen<sup>9</sup>. Derzeit sind 108 Rechtspersonen und über 1200 natürliche Personen auf der Liste<sup>10</sup>. Artikel 15 der Verordnung 269/2014 enthält die bekannte Formulierung:

### Artikel 15

*(1) Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße gegen diese Verordnung Sanktionen fest und treffen die zur Sicherstellung ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.*

Zugleich hat die Europäische Union zahlreiche wirtschaftliche und finanzielle Sanktionen erlassen, die sich nicht auf Einzelpersonen beziehen, sondern gewisse Tätigkeiten *per se*

---

<sup>6</sup>Siehe den Bericht von Eurojust vom Dezember 2021:

[https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide\\_network\\_report\\_on\\_prosecution\\_of\\_sanctions\\_restrictive\\_measures\\_violations\\_23\\_11\\_2021.pdf](https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf)

<sup>7</sup>Gesetz zur effektiveren Durchsetzung von Sanktionen vom 23. Mai 2022, BGBl. I, S. 754.

<sup>8</sup>Mitteilung der Kommission vom 22.5.2022, KOM (2022) 247 endg., S. 2.

<sup>9</sup>Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen mit nachträglichen Änderungen; Konsolidierte Fassung vom 15.3.2022 unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0269-20220315&from=EN>.

<sup>10</sup><https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>.

unterbinden<sup>11</sup>. Eine Änderungsverordnung vom Juni 2022 hat die übliche Formel über die Durchsetzung in den Mitgliedsstaaten verschärft<sup>12</sup>:

### **Artikel 8**

*(1) Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße gegen diese Verordnung Sanktionen, auch strafrechtliche Sanktionen, fest und treffen alle zur Sicherstellung ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten ergreifen ferner geeignete Maßnahmen zur Einziehung der Erträge aus solchen Verstößen.*

In Satz 1 wird nunmehr ausdrücklich auch das Strafrecht als sinnvolle Sanktion aufgeführt, und Satz 2 enthält eine neuartige Pflicht zur Ergreifung geeigneter Maßnahmen zur Einziehung.

Allerdings ist der praktische Durchgriff auf in der EU belegene Vermögenswerte überschaubar. Nach aktueller Schätzung haben die Behörden der EU-Mitgliedstaaten russisches Vermögen von ca. 15 Mrd. € eingefroren. Einige spektakuläre Fälle in Frankreich, Italien und Spanien beziehen sich auf Yachten schwerreicher Russen, die dortige Häfen nicht mehr verlassen dürfen. In anderen Mitgliedstaaten geht es um das Einfrieren von Geldkonten, und Deutschland hat dieser Tage eine große Razzia auf einem Anwesen eines russischen Oligarchen u.a. wegen des Vorwurfs der Sanktionsverletzung durchgeführt.

Im Rahmen der politischen Diskussion über den Wiederaufbau der Ukraine ist die Frage aufgeworfen worden, ob über das Einfrieren hinaus nicht auch eine Enteignung russischer Vermögenswerte als EU-Sanktion möglich ist. Dagegen spricht allerdings, dass EU-Sanktionen ihrer Natur her vorübergehend sein müssen, und Artikel 215 AEUV nur die Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen mit Drittländern vorsieht und gerade keine Ermächtigung zu dauerhaften Enteignungen aufweist<sup>13</sup>. Sollten stattdessen die Mitgliedstaaten legislative oder administrative Enteignungen von Privateigentum vornehmen, so müssen sie die Vorgaben ihrer nationalen Verfassungen und der Europäischen Menschenrechtskonvention einhalten, die in der Regel eine vollwertige Entschädigung vorsehen.

Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission das Augenmerk verstärkt auf das Strafrecht gelegt. Denn es bestünden keine rechtsstaatlichen Bedenken, wenn das Eigentum einer Person durch den Strafrichter aufgrund eines Strafurteils wegen einer Straftat eingezogen wird. Ein solcher Weg hat aber nur Aussicht auf Erfolg, wenn die notwendigen Straftatbestände in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten angeglichen sind und die zuständigen Strafverfolgungsbehörden miteinander kooperieren. Um hierfür eine Richtlinie vorlegen zu können, bedarf es zunächst einer Verbandskompetenz der Union. Diese zu schaffen, ist der

---

<sup>11</sup> Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren. Konsolidierte Fassung unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0833-20220722&from=EN>.

<sup>12</sup> Verordnung (EU) 2022/879 des Rates vom 3. Juni 2022, ABL. L 153, 53.

<sup>13</sup> J. Kokott, Financing Ukraine's reconstruction – Can the EU use Russian assets? Part 1, Ukraine und Recht 10/2022, S. 438, 441.

Zweck des von der Kommission vorgeschlagenen<sup>14</sup> und vom Europäischen Parlament bereits gebilligten<sup>15</sup> Ratsbeschlusses, den es nun zu analysieren gilt.

### **C. Der Entwurf eines Ratsbeschlusses zur Einführung eines neuen Kriminalitätsbereiches „Verletzung von EU-Sanktionen“**

In Bezug auf den Entwurf für einen Ratsbeschluss soll kurz die Rechtsgrundlage geprüft und die möglichen Folgen erwogen werden.

#### *I. Artikel 83 Abs. 1 Unterabsatz 3 AEUV als Rechtsgrundlage*

Nach Artikel 83 Abs. 1 Unterabsatz 3 AEUV kann der Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einen Beschluss fassen, „in dem andere Kriminalitätsbereiche bestimmt werden, die die Kriterien dieses Absatzes erfüllen“. Die angesprochenen Kriterien finden sich in Unterabsatz 1. Es muss sich um einen Bereich besonders schwerer Kriminalität handeln, die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben. Dabei muss der Rat eine entsprechende Entwicklung des spezifischen Kriminalitätsbereichs nachweisen<sup>16</sup>.

In den Erwägungsgründen 9-14 bejaht der Rat das Vorliegen dieser Voraussetzungen. Er führt insbesondere an, dass die Verletzung von EU-Sanktionen von der Mehrheit der Mitgliedstaaten bereits als Straftat eingestuft werde und mit den in Unterabsatz 2 aufgeführten Kriminalitätsbereichen vergleichbar sei. Insbesondere werde der Weltfrieden und die internationale Sicherheit dauerhaft bedroht, die Festigung und Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten untergraben und schwere gesellschaftliche Schäden verursacht. Außerdem habe der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen alle Staaten aufgefordert, insbesondere die Wirksamkeit von Waffenembargos durch den Einsatz des Strafrechts zu verstärken. Schließlich gebe es auch eine klare grenzüberschreitende Dimension, weil die Verstöße meist von Personen begangen würden, die weltweit tätig seien und die Sanktionen selbst grenzüberschreitende Geschäfte verbieten.

Dieser Analyse ist zuzustimmen. Laut Artikel 83 Abs. 1 Unterabsatz 2 AEUV fallen derzeit die Kriminalitätsbereiche Terrorismus, Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität bereits unter die EU-Verbandskompetenz im Strafrecht. Gerade die Topoi „illegaler Waffenhandel“, „Korruption“ und „organisierte Kriminalität“ zeigen eine große Verwandtschaft mit dem Kriminalitätsbereich „Verletzung von EU-Sanktionen“ auf. So ist eine Fallgruppe der EU-Sanktionen die Durchsetzung von UN oder autonomen Waffenembargos, was bereits heute unter „illegalen Waffenhandel“ fällt. Bei der Fallgruppe „targeted sanctions“ geht es ebenfalls um Personen, deren Straftaten nicht nur einzelne Opfer betreffen, sondern die die politische Stabilität der Gesellschaft als solche beschädigen. Dabei kann es keinen Unterschied machen,

---

<sup>14</sup> Vorschlag der Europäischen Kommission vom 25. Mai 2022 (COM (2022) 247 endg..

<sup>15</sup> Beschluss des Europäischen Parlaments vom 7. Juli 2022 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

<sup>16</sup> O. Suhr, Artikel 83 AEUV, Rn. 15, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl., fordert sogar einen „statistischen Nachweis“.



ob der Schwerpunkt der Schädigung innerhalb der Union stattfindet – wie organisierter Kriminalität oder Korruption in einem oder mehreren Mitgliedstaaten –, oder – wie bei von der EU sanktionierten Personen – die Unterstützung eines ausländischen Regimes erfolgt, dessen Gebaren die Union außenpolitisch sanktioniert. In all diesen Fällen gilt es, durch strafrechtliches Vorgehen sicherzustellen, dass derartige Personen europäisches Territorium nicht als ihr Operationsfeld für die EU destabilisierende Tätigkeiten nutzen können. Genau wegen dieser gesamteuropäischen Dimension ist es auch erforderlich, durch EU-Vorschriften die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften vornehmen und die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden verbessern zu können. Damit liegen die rechtlichen Voraussetzungen für einen Ratsbeschluss nach Artikel 83 Abs. 1 3. Unterabsatz AEUV vor.

## *II. Mögliche zukünftige Rechtsakte*

In den Erwägungsgründen 20-21 des Beschlusentwurfes weist der Rat außerdem auf primärrechtliche Anforderungen für künftige Legislativvorschläge im zukünftigen EU-Kriminalitätsbereich hin. Es müssten der Vielfalt der nationalen Systeme und den grundlegenden Aspekten der Strafrechtsordnungen der Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden. Außerdem müssten die Grundrechtsgarantien, das Rückwirkungsverbot für Straftaten, die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit von Straftaten und Strafen gem. Art. 49 der EU-Grundrechte-Charta sowie die Erfordernisse der Genauigkeit, Klarheit und Verständlichkeit des Strafrechts gebührend berücksichtigt werden.

Damit zieht der Rat bereits zu diesem Zeitpunkt wichtige Leitplanken ein, welche die Kommission bei einem künftigen Richtlinienvorschlag unbedingt beachten muss. Insbesondere der Grundsatz des Rückwirkungsverbots und der Gesetzmäßigkeit sind von überragender Bedeutung. So darf eine sanktionierte Person nur dann bestraft werden, wenn der Straftatbestand zum Zeitpunkt der Tat im nationalen Recht bestand und ausreichend bestimmt war. Das bedeutet im Klartext, dass eine Person nicht für ihrer Tätigkeiten bestraft werden darf, die zur Aufnahme auf die EU-Sanktionsliste geführt haben (Unterstützung des sanktionierten Regimes), sondern für ihr späteres Tun nach der Aufnahme auf die EU-Sanktionsliste, sofern dies eine Verletzung der Sanktionen darstellt. Ein Beispiel kann dies verdeutlichen:

Am 1.3. 2022 wird Oligarch A auf Grund seiner finanziellen Unterstützung des Kremles auf die EU-Sanktionsliste gesetzt. Mitgliedstaat D hat den Straftatbestand Verletzung von EU-Sanktionen bereits im Jahr 2020 in seinem Strafgesetzbuch aufgenommen. Am 15.3.2022 verschiebt Oligarch A sein Bankvermögen und seine Jacht in die Türkei. Mitgliedstaat D kann Oligarch A dafür strafrechtlich belangen, und ein Strafrichter kann aufgrund eines Strafurteils sein Vermögen wegen Verletzung von EU-Sanktionen einziehen. Mitgliedstaat E nimmt den Straftatbestand Verletzung von EU-Sanktionen hingegen erst nach Erlass der zukünftigen Richtlinie am 1.1.2023 in sein Strafgesetzbuch auf. In diesem Fall kann das Verhalten von Oligarch A vom 15.3.2022 im Mitgliedstaat E nicht strafrechtlich geahndet werden.

Die Kommission selbst arbeitet bereits an einem derartigen Richtlinienvorschlag. In ihrer Mitteilung vom 25.5.2022<sup>17</sup> sind die Grundzüge einer derartigen Richtlinie enthalten. Dabei

---

<sup>17</sup> European Commission: Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures, KOM (2022) 249 final, of 25.5.2022.

hebt auch die Kommission die Notwendigkeit der Einhaltung der oben genannten rechtsstaatlichen Garantien hervor, und nennt darüber hinaus die Grundsätze des fairen Verfahrens, der Unschuldsvermutung und der effektiven Verteidigung sowie das Verbot der Doppelbestrafung<sup>18</sup>.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission als Teil des Pakets vom 25.5.2022 bereits eine weitere Richtlinie vorgelegt hat, die an die in Artikel 83 Abs. 1 Unterabsatz 2 genannten Kriminalitätsbereichen anknüpft und die strafrechtlichen Regelungen und Verfahren zur Einziehung von Vermögen aufgrund von Strafurteilen harmonisieren soll<sup>19</sup>. Dieser Vorschlag ist für den hiesigen Zusammenhang deshalb von Bedeutung, weil er die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden fördert, u.a. durch Schaffung von Kontaktpunkten sowie einer Verstärkung des Informationsaustausches, um der grenzüberschreitenden Dimension der Verbrechen besser Rechnung tragen zu können. Sollte der Anwendungsbereich von Artikel 83 Abs. 1 AEUV um den Kriminalitätsbereich „Verletzung von EU-Sanktionen“ erweitert werden, so würden die vorgesehenen Verbesserungen zur Einziehung von Vermögen bei europäischen Straftaten auch diesem Bereich zugutekommen.

#### **D. Die Ermächtigung der Bundesregierung durch den Gesetzgeber**

Da es sich bei einem Ratsbeschluss nach Artikel 83 Abs. 1 Unterabsatz AEUV um ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren handelt, stellt sich die Frage nach verfassungsrechtlicher Grundlage für diese Vorhaben. Anlässlich seiner Zustimmung zum Ratifikations-Gesetz zum Lissabon Vertrag hat der Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, vor jedem Beschluss zur Erweiterung der Zuständigkeiten der Union im Strafrecht das Einvernehmen des Bundestags einzuholen<sup>20</sup>. Das Bundesverfassungsgericht ging darüber hinaus und stellte im Lissabon-Urteil fest, dass eine solche Hoheitsübertragung einer gesetzlichen Grundlage nach Artikel 23 Abs. 1 S. 2 GG bedürfe<sup>21</sup>. Das daraufhin verabschiedete Integrationsverantwortungsgesetz folgt der Karlsruher Rechtsprechung. § 7 IntVG<sup>22</sup> sieht unter der Überschrift „Kompetenzerweiterungsklauseln“ folgendes vor:

#### **§ 7: Kompetenzerweiterungsklauseln**

*(1) Der deutsche Vertreter im Rat darf einem Beschlussvorschlag gemäß Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 3 oder Artikel 86 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem hierzu ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes in Kraft getreten ist. Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Rat den Beschlussvorschlag ablehnen.*

Artikel 23 Abs. 1, Sätze 1-2 des Grundgesetzes wiederum lauten:

---

<sup>18</sup> European Commission: Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures, KOM (2022) 249 final, of 25.5.2022, Anhang S. 1.

<sup>19</sup> European Commission: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation, COM (2022)245 final, of 25.5.2022.

<sup>20</sup> BT-Drs. 16(8917, S. 4ff und BT-Plenarprotokoll 16/157, S. 16482.

<sup>21</sup> BVerfGE 123, 267 (436) – Lissabon-Vertrag.

<sup>22</sup> Integrationsverantwortungsgesetz vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3022), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3822) geändert worden ist.

## Artikel 23 GG

*(1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen (...).*

Vor diesem Hintergrund besteht kein Zweifel am vorliegenden Verfahren. Die Bundesregierung hat in Einhaltung der Karlsruher Rechtsprechung und des § 7 IntVG den Bundestag mit einem Gesetzesentwurf befasst und in der Begründung auf S. 2 deutlich gemacht, dass das Gesetz der Zustimmung des Bundestags gem. Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG bedarf.

Demgegenüber ist das besonders hohe Quorum nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 iVm Art. 79 Abs. 2 GG für Verfassungsänderungen nicht anwendbar, weil die Schaffung eines neuen EU-Kriminalitätsbereichs das Grundgesetz seinem Inhalt nach weder ändert noch ergänzt.

### **E. Schlussbemerkung**

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 15.7.2022 zum Entwurf eines Beschlusses des Rates über die Feststellung des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union als einen die Kriterien nach Artikel 83 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erfüllenden Kriminalitätsbereich ist politisch sinnvoll und juristisch korrekt. Ich empfehle dem Bundestag, das Gesetz anzunehmen und die Bundesregierung zu ermächtigen, im Rat dem Beschluss zuzustimmen. Damit würde Deutschland einen wichtigen Beitrag zur effektiven Durchsetzung von EU-Sanktionen leisten. Der Rat würde eine – rechtstaatlich einwandfreie – Grundlage schaffen, aufgrund derer künftige EU-Regelungen dafür sorgen können, dass in allen EU-Mitgliedstaaten vermehrt auf Vermögenswerte von Sanktionsbrechern durch strafrechtliche Verurteilungen zugegriffen wird. Gerade angesichts des enormen Finanzbedarfs zur Wiederaufbau der Ukraine ist es erforderlich, diese Hoheitsübertragung zum jetzigen Zeitpunkt vorzunehmen.

Brüssel, 22. September 2022, Prof. Dr. Frank Hoffmeister

**Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Christian Calliess**

**zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen  
Union des Deutschen Bundestages**

**am Montag, den 26. September 2022**

**zum Thema**

**„Entwurf eines Gesetzes zum Entwurf eines Beschlusses des Rates über die Feststellung  
des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union als einen die Kriterien nach  
Artikel 83 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union  
erfüllenden Kriminalitätsbereich“**

## Ergebnis

1. Mit der Prüfung des Ratsdokuments Nr. 964/22 und der diesbezüglichen Anhörung von Sachverständigen kommt der Bundestag seiner **Integrationsverantwortung** im Vorfeld der Zustimmung nach § 7 Abs. 1 IntVG durch Gesetz zum kompetenzerweiternden Ratsbeschluss gem. Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV nach (Drucksache 20/3441 – Entwurf eines Gesetzes zum Entwurf eines Beschlusses des Rates über die Feststellung des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union als einen die Kriterien nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union erfüllenden Kriminalitätsbereich). Da der Entwurf des Ratsbeschlusses aus rechtlicher Perspektive in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Art. 83 Abs. 1 AEUV steht (siehe dazu genauer 6. und 7.), kann der **Bundestag** das Zustimmungsgesetz beschließen und damit den deutschen Vertreter im Rat ermächtigen. Dies kann **mit einfacher Mehrheit** geschehen, eine Zweidrittelmehrheit ist insoweit nicht erforderlich.

Die Integrationsverantwortung des Bundestages ist damit aber nicht beendet. Sie erstreckt sich darüber hinaus auf die **geplante Richtlinie** zur Stärkung der Wirksamkeit von EU-Sanktionen durch eine unionsweite Mindestharmonisierung des Sanktionsstrafrechts. Insoweit steht dem Bundestag auf der 2. Stufe das Recht der „Notbremse“ gem. Art. 83 Abs. 3 AEUV zur Verfügung, das durch § 9 IntVG konkretisiert wird.

## Zum Kontext

2. Art. 5 Abs. 2 bis 4 EUV geben die grundlegenden Voraussetzungen **für jede Kompetenzausübung** durch die EU vor und formulieren damit eine europarechtliche Schrankentrias für jedes Handeln der Unionsorgane. Nach Art. 5 Abs. 2 EUV ist in einem ersten Schritt die Frage zu stellen, ob die EU überhaupt tätig werden kann (**Kann-Frage**), d. h. ob ihr überhaupt die Zuständigkeit zur Regelung einer bestimmten Angelegenheit zukommt.

Ist dies geklärt, wird auf in einem zweiten Schritt das die konkrete Kompetenzausübung begrenzende Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 Abs. 3 EUV geprüft. Insoweit ist zu untersuchen, ob die Union im konkreten Falle auch Gebrauch von der ihr zustehenden Kompetenz machen darf (**Ob-Frage**). Das im Hinblick hierauf zunächst zu untersuchende Kriterium des nicht

„ausreichend“ (Negativkriterium) wird durch das zusätzliche Kriterium des „besser“ (Positivkriterium) ergänzt.

In einem dritten Schritt schließlich ist nach Art. 5 Abs. 4 EUV die Frage nach Art, Umfang und Intensität der zulässigen Maßnahme zu stellen. Dabei geht es darum, wie die Union handeln soll (**Wie-Frage**), nicht aber um die Feststellung des „Ob“ eines Tätigwerdens durch die Union (zu alledem *Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 2. Aufl. 1999, S. 116 ff.).

Alle drei Fragen werden im Ratsdokument Nr. 964/22, das auf dem Vorschlag der Kommission COM(2022) 247 final beruht, auf S. 10 ff. und im Entwurf des Ratsbeschlusses auf S. 14 ff. in den Erwägungsgründen 7 bis 18 rechtlich vertretbar behandelt.

### **Zweistufiges Verfahren**

3. Im Rahmen dieser Anhörung steht die Kann-Frage im Vordergrund. Insoweit wird in den EU-Dokumenten von Kommission und Rat zutreffend gesehen, dass die EU gem. **Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 AEUV** aktuell keine Kompetenz hat, um die geplante Richtlinie zur Stärkung der Wirksamkeit von EU-Sanktionen durch eine unionsweite Mindestharmonisierung des Sanktionsstrafrechts (insb. im Hinblick auf die gegen Russland erlassenen Sanktionen infolge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine) zu erlassen. Vielmehr ist zunächst eine Erweiterung des Straftatenkatalogs gem. Art. 83 Abs. 1 Uabs. 3 AEUV im Hinblick auf Sanktionsverstöße erforderlich.

Insoweit handelt es sich also um ein **zweistufiges Verfahren**, in dem auf einer **1. Stufe** im Wege der sog. Brückenklausele des Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV zunächst die Kompetenzgrundlage für die **2. Stufe**, die auf Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 AEUV gestützte Richtlinie, geschaffen werden muss. Im Rahmen dieser Anhörung geht es um die 1. Stufe.

### **Keine Kompetenz gem. Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 AEUV**

4. In Bereichen besonders schwerer Kriminalität, „die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer

gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben“, können die nationalen Strafrechtsordnungen gem. Art. 83 AEUV nach Maßgabe des Abs. 1 durch die Festlegung von Mindestvorschriften in Richtlinien harmonisiert werden. Voraussetzung ist jedoch die **grenzüberschreitende Dimension** der zu harmonisierenden Bereiche **besonders schwerer Kriminalität**. Der Konkretisierung dieses Kriteriums dient der Katalog von Kriminalitätsbereichen in Art. 83 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV, denen durch die Bezugnahme auf UAbs. 1 („derartige“) die besondere Schwere und grenzüberschreitende Dimension zugeschrieben wird. Neben den bereits früher erfassten Bereichen der Organisierten Kriminalität, des Terrorismus und des Drogenhandels sind hier zusätzlich der Menschenhandel sowie die sexuelle Ausbeutung von Kindern, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmittel und Computerkriminalität aufgeführt. Unter diese Fallgruppen lässt sich eine unionsweite Mindestharmonisierung des Sanktionsstrafrechts nicht subsumieren.

### **Stufe 1: Schaffung einer Kompetenz gem. Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV**

5. Vor diesem Hintergrund ist eine Erweiterung des Straftatenkatalogs gem. **Art. 83 Abs. 1 Uabs. 3 AEUV** im Hinblick auf Sanktionsverstöße erforderlich. Hiernach kann der Rat „je nach Entwicklung der Kriminalität“ einstimmig einen Beschluss erlassen, in dem weitere Kriminalitätsbereiche bestimmt werden, die die Kriterien des UAbs. 1 erfüllen.

### **Hohe Sensibilität im Lichte des Lissabon-Urteils des BVerfG**

a) Diese Möglichkeit einer vereinfachten Vertragsänderung ist in der Literatur bereits früh alarmierend als „fragwürdige Kompetenz-Kompetenz“ bezeichnet worden (*Dannecker*, JURA 2006, S. 173 (176); a.A. *Suhr*, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), Der Lissabonner Reformvertrag, 2009, S. 316) und auch vom BVerfG in seiner Lissabon-Entscheidung höchst kritisch beleuchtet worden:

*„Die demokratische Selbstbestimmung ist [...] in einer besonders empfindlichen Weise berührt, wenn eine Rechtsgemeinschaft gehindert wird, über die Strafbarkeit von Verhaltensweisen und gar die Verhängung von Freiheitsstrafen nach Maßgabe eigener Wertvorstellungen zu entscheiden. Das gilt umso mehr, je enger diese Wertvorstellungen mit*

*historischen Erfahrungen, Glaubenstraditionen und anderen für das Selbstgefühl der Menschen und ihrer Gemeinschaft wesentlichen Faktoren verknüpft sind. Daher ist es in diesen Bereichen nur eingeschränkt erlaubt, die Strafgesetzgebungskompetenz zu übertragen, und jedenfalls erforderlich, bei der Ausdehnung des Katalogs der der Unionsgesetzgebung zustehenden Kriminalitätsbereiche die Anforderungen für eine einzelne Hoheitsrechtsübertragung (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG) einzuhalten. Die Nutzung der dynamischen Blankettermächtigung nach Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV, ‚je nach Entwicklung der Kriminalität‘ eine Ausdehnung des Katalogs besonders schwerer grenzüberschreitender Straftaten vorzunehmen, entspricht in der Sache einer Erweiterung der geschriebenen Kompetenzen der Union und unterliegt deshalb dem Gesetzesvorbehalt des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG. Bei der Umsetzung der Mindestvorgaben ist ferner darauf zu achten, dass nur die grenzüberschreitende Dimension eines konkreten Straftatbestands von den europäischen Rahmenvorschriften angesprochen wird. Die im Grundsatz integrationsfeste mitgliedstaatliche Strafkompetenz ließe sich dadurch schonen, dass die Mindestvorschriften nicht einen vollständigen Deliktsbereich, sondern lediglich eine Tatbestandsvariante erfassen.“ (BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rn. 363).*

b) Das Potential dieser Möglichkeit der vereinfachten Vertragsänderung gem. Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV ist trotz des zweifellos vorhandenen Spielraums **daher in materieller und prozeduraler Hinsicht begrenzt.**

### **Vom Bundestag zu prüfende materielle Grenzen**

6. Eine **erste materielle Grenze** findet sich im Wortlaut „je nach Entwicklung der Kriminalität“. Nach dem Lissabon-Urteil ist diese Formulierung eng auszulegen (BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Rn. 359, 363). Dem kann dadurch Rechnung getragen werden, dass man die Formulierung so versteht, dass sich die **tatsächlichen Verhältnisse in jüngerer Zeit in einem spezifischen Sektor nachteilig verändert** haben müssen. Insoweit besteht eine Begründungspflicht der Unionsorgane (vgl. Art. 296 Abs. 2 AEUV), im Zuge derer diese **empirisch unterlegt darlegen müssen, dass die Notwendigkeit zu einer Ergänzung des Kataloges besteht.**



Im Hinblick auf diese Vorgabe fällt auf, dass der Entwurf des Ratsbeschlusses auf S. 14 ff. des im Rahmen der Anhörung in Rede stehende Ratsdokuments 9641/22 in seinen Erwägungsgründen diesbezüglich keine Hinweise enthält. Allerdings macht sich das Ratsdokument den Vorschlag der Kommission COM(2022) 247 final zu eigen. Auf S. 3 des Vorschlags findet sich in Fußnote 11 der Hinweis auf den Report des "European Genocide Network", in dem offenbar eine vergleichende Untersuchung der Situation in den Mitgliedstaaten vorgenommen wurde. Diese macht sich wiederum die Kommission zu eigen.

In Anbetracht der Kürze der Zeit, die mir zwischen Einladung und Anhörung zur Verfügung stand, konnte ich die Untersuchung nicht lesen und kann diese daher auch nicht auf ihre Aussagekraft bewerten. Insoweit kann und möchte ich die Einschätzung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages im Rahmen ihrer Integrationsverantwortung nicht vorwegnehmen, jedoch lässt sich aus rein rechtlicher Sicht sagen, dass die Unionsorgane eine empirische Grundlage herangezogen haben, um zu belegen, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse in jüngerer Zeit im Sektor der Strafbarkeit von Sanktionsverstößen nicht zuletzt im Zuge von Russlands Ukrainekrieg und der daraufhin von der EU ergriffenen Sanktionen nachteilig verändert haben (S. 3 bis 6 mit S. 1). Überdies wird man den Unionsorganen insoweit auch einen gewissen Beurteilungs- und Ermessensspielraum einräumen müssen, so dass sich in rein rechtlicher Perspektive sagen lässt, dass der Vorgabe „je nach Entwicklung der Kriminalität“ des Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV nach der mir hier möglichen Prüfung wohl genügt ist.

7. Eine **zweite materielle Grenze** besteht darin, dass gem. UAbs. 3 S. 1 ein neuer Kriminalitätsbereich die Kriterien des Abs. 1 erfüllen muss, konkret es sich um einen Bereich besonders schwerer Kriminalität handeln muss, der „aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension“, hat. Auch insoweit haben die Unionsorgane eine Begründungspflicht (vgl. Art. 296 Abs. 2 AEUV). Indem auf den gesamten Abs. 1 verwiesen wird und nicht nur auf UAbs. 1 muss der neue Kriminalitätsbereich eine Entsprechung zu den in UAbs. 2 genannten Bereichen aufweisen.

a) Insoweit kann und möchte ich die Einschätzung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages im Rahmen ihrer Integrationsverantwortung ebenfalls nicht vorwegnehmen, sondern kann nur einige rechtliche Aspekte aufgreifen, die aus meiner Sicht die vertretbare

Einschätzung ermöglichen, dass den vorstehend genannten Vorgaben des Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV genügt ist:

b) In den Erwägungsgründen 8-15 des Beschlussentwurfs geht der Rat auf das Vorliegen dieser Voraussetzungen ein: Demnach ist die Verletzung von EU-Sanktionen von der Mehrheit der Mitgliedstaaten bereits als Straftat eingestuft worden. Überdies sei er mit den in Unterabsatz 2 aufgeführten Kriminalitätsbereichen vergleichbar, da hier der Weltfrieden und die internationale Sicherheit nachhaltig bedroht und die Festigung und Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten untergraben werden. Desweiteren habe der UN-Sicherheitsrat die Staatengemeinschaft aufgefordert, die Wirksamkeit von Waffenembargos durch den Einsatz des Strafrechts zu verstärken. Eine grenzüberschreitende Dimension ergibt sich vertretbar daraus, dass die Verstöße meist von Personen begangen werden, die global aktiv sind und die Sanktionen ja gerade grenzüberschreitende Geschäfte verbieten.

c) Überdies ist die Vergleichbarkeit mit den in Artikel 83 Abs. 1 Unterabsatz 2 AEUV genannten Straftaten als Maßstab heranzuziehen: Die dort genannten Kriminalitätsbereiche Terrorismus, Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität weisen zum Teil **eine vergleichbare Schwere und Ähnlichkeit und vor allem einen gemeinsame Schnittmenge** mit dem im Entwurf des Ratsbeschlusses genannten Kriminalitätsbereich der „Verletzung von EU-Sanktionen“ auf. Nicht von ungefähr betreffen EU-Sanktionen z.B. die Durchsetzung von Waffenembargos, was im Falle eines Sanktionsverstößes einen engen Bezug zum „illegalen Waffenhandel“ aufweist.

### **Verfahrensmäßige Grenzen: Die Integrationsverantwortung des Bundestages**

8. Hinzu tritt die **prozedurale Vorgabe**, dass der Rat auf der 1. Stufe mit Einstimmigkeit entscheiden muss, so dass jeder Mitgliedstaat durch seinen Vertreter im Rat zustimmen muss (und damit im Umkehrschluss ein Vetorecht hat). Dessen Entscheidung wird in Deutschland gem. Art. 23 Abs. 2 und 7 GG i.V.m. dem Integrationsverantwortungsgesetz entsprechend der Vorgaben des BVerG im Lissabon-Urteil an die positive Zustimmung des Bundestages durch

einfaches Gesetz zurückgebunden. Gemäß § 7 Abs. 1 IntVG ist für eine Nutzung der Kompetenzerweiterungsklausel des Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG erforderlich.

### **Einfache Mehrheit oder Zweidrittelmehrheit im Bundestag**

a) Fraglich ist insoweit, ob eine einfache Mehrheit oder aber eine Zweidrittelmehrheit für ein Gesetz, das zu einem Beschluss nach Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV ermächtigt, im Bundestag notwendig wäre. § 7 Abs. 1 IntVG lässt diese Frage offen. Hintergrund dessen ist, dass das Lissabon-Urteil insoweit nicht ganz eindeutig war und diese Frage letztlich ebenfalls offenließ. Einerseits heißt es „Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und gegebenenfalls Satz 3 GG“ sei einschlägig (BVerfGE 123, 267 (391, 434)). In diesem Lichte kann die insoweit maßgebliche Formulierung in Rn. 419 des Urteils, wonach im Bereich der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen die Ausübung von Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV ein Gesetz im Sinne von Art. 23 Abs. 1 GG voraussetze, nicht nur bedeuten, dass nur Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG mit seiner einfachen Mehrheit zur Anwendung kommt, sondern sie kann auch als reiner Hinweis auf den Gesetzesvorbehalt gedeutet werden. Dies mit der Folge, dass die Frage, welche Mehrheit einschlägig ist, offen bleibt.

Mit Stimmen im Schrifttum (*Suhr*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 83, Rn. 20 ff.) gehe ich jedoch davon aus, dass das Bundesverfassungsgericht in Rn. 419 nur **auf Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG** abheben wollte. Denn für ein Offenlassen hinsichtlich der Möglichkeit einer Zweidrittelmehrheit gab es hier kaum Anlass, da Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV durch vorstehend skizzierte Kriterien konkretisiert und eingegrenzt wird. Dies gilt um so mehr als die Bedeutung der Erweiterung der Kriminalitätsbereiche gemäß Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV vom verfassungsändernden Gesetzgeber im Rahmen der Ratifikation des Lissabon-Vertrages mit großer Klarheit gesehen und mit überwältigender Mehrheit angenommen wurde. Die Norm hat mit ihrem Potential also bereits einmal die Schranke der Zweidrittelmehrheit genommen. Wenn es aber um die bloße Ausfüllung dieser Norm geht, die für einen zusätzlichen Kriminalitätsbereich eine Rechtsangleichung durch Mindestvorschriften in Form der Richtlinie erlaubt, ist daher **keine erneute Zweidrittelmehrheit** erforderlich. Das

nochmalige Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit würde den Ausnahmecharakter des Art. 23 Abs. 1 S. 3 i. V. m. Art. 79 Abs. 2 GG verkennen.

### **Notbremse im Rahmen der 2. Stufe**

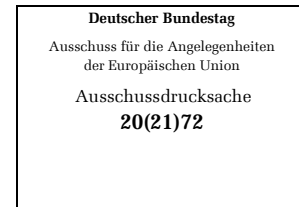
b) Überdies kommt nach Übertragung des neuen Bereichs (1.Stufe) **in prozeduraler Hinsicht** als Sicherung beim Erlass der geplanten Richtlinie (2. Stufe) die sog. "Notbremse" hinzu: Den durch den in Art. 83 Abs. 1 AEUV grundsätzlich angelegten Übergang zur qualifizierten Ratsmehrheit genährten nationalen Befürchtungen, die Union könne einem Mitgliedstaat mehrheitlich eine ungewollte Strafrechtsordnung aufzwingen, trägt der Vertrag von Lissabon zusätzlich durch die „Notbremse“ des Art. 83 Abs. 3 AEUV Rechnung. Nach dieser Regelung kann ein Mitgliedstaat, der der Auffassung ist, der Entwurf einer Richtlinie berühre grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung, beantragen, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt und der Europäische Rat befasst wird. Grundlegende Aspekte einer Strafrechtsordnung sind dabei sicherlich dann berührt, wenn es sich um durch das nationale Verfassungsrecht garantierte Grundsätze wie z.B. den Schuldgrundsatz, den Bestimmtheitsgrundsatz, das Milderungsgebot etc. handelt. Weiterhin kommen Eingriffe in Betracht, welche die Systemstrukturen betreffen. Konsequenz dieser Regelung ist, dass unionskohärente Strafrechtslösungen aufgrund der Vetomöglichkeit jedes Mitgliedstaates faktisch doch den Ratskonsens erfordern, im Falle eines Dissenses jedoch die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit erleichtert wird (Abs. 3 UAbs. 2). Im Zuge der Umsetzung der Vorgaben des BVerfG im Lissabon-Urteil wird der Notbremsemechanismus in § 9 IntVG konkretisiert: Hiernach kann der Bundestag den deutschen Vertreter im Rat anweisen, die Notbremse zu ziehen.

Berlin, den 26.09.2022

Prof. Dr. Christian Calliess

PROF. DR. FRANZ MAYER LL.M. (YALE)

Universität Bielefeld  
Fakultät für Rechtswissenschaft  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
Europarecht, Völkerrecht,  
Rechtsvergleich und Rechtspolitik  
franz.mayer@uni-bielefeld.de



**Zustimmungsgesetz  
zur Erweiterung des Straftatenkatalogs in Art. 83 AEUV  
mit einem Beschluss des Rates der EU  
(Ratsdok.-Nr. 9641/22)**

–  
**Verfassungs- und europarechtliche Aspekte**

**Thesen und Stellungnahme  
zur öffentlichen Anhörung**

Deutscher Bundestag,  
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Montag, 26. September 2022

1. Eine **Europäisierung des materiellen Strafrechts** ist nach wie vor voraussetzungsvoll.
2. Mit den derzeit bestehenden Kompetenzgrundlagen und Kompetenzanlagen (Art. 83 AEUV) ist indessen **kein gesondertes europäisches Strafgesetzbuch in Sicht**. Es geht lediglich um **Mindestanforderungen** der Regelungen in den Mitgliedstaaten in einem **begrenzten Bereich besonders schwerer Kriminalität**.
3. Das BVerfG hat in diesem Bereich im Lissabon-Urteil 2009 allgemein eine enge Auslegung der Unionskompetenzen angemahnt und konkret für die Ergänzung der Kriminalitätsbereiche des Art. 83 Abs. 1 AEUV eine **Begleitung durch den deutschen Gesetzgeber entsprechend einer formalen Vertragsänderung** angeordnet (Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG).
4. Bundestag und Bundesrat werden wegen dieses unionsweit einzigartigen nationalen Zustimmungsvorbehalts zu **Akteuren im europäischen Gesetzgebungsverfahren mit Vetomacht**.
5. Die Zustimmung ist jenseits der Kriterien in Art. 83 Abs. 1 AEUV eine **politische**, keine rechtliche Entscheidung. Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenz**verteilungs**prinzip kann Hinweise geben.
6. Gegen die vorliegend geplante und durch ein deutsches Zustimmungsgesetz freizugebende **Ergänzung der Kriminalitätsbereiche des Art. 83 Abs. 1 AEUV um den Kriminalitätsbereich „Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union“** bestehen **keine rechtlichen Bedenken**.

## Stellungnahme

### I. Ausgangspunkt

Das Strafrecht ist auf europäischer Ebene erst mit **Verzögerung** zum Thema geworden. Dabei liegt es auf der Hand, dass mit dem Abbau von Grenzkontrollen im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes auch Kriminalität grenzüberschreitende Dimensionen annimmt.

Entsprechend sind sowohl Fragen des **Strafverfahrensrechts** wie auch des **materiellen Strafrechts** seit einiger Zeit **Gegenstand des europäischen Primär- wie Sekundärrechts**. Von einem **europäischen Strafgesetzbuch** ist die Entwicklung dabei noch **weit entfernt**.

Ohnehin zeigt der **Vergleich föderaler Systeme**, dass die Zentralisierung des Strafrechts auf der übergreifenden Ebene, wie sie in **Deutschland** seit dem Kaiserreich besteht, nicht zwingend ist. Allein das Beispiel der **USA** illustriert, dass föderale Strukturen auch durch ein Nebeneinander von Strafrecht auf verschiedenen Ebenen geprägt sein können.

### II. Die Grundlage für Europäisierung im materiellen Strafrecht: Art. 83 Abs. 1 AEUV

Artikel 83 AEUV (ex-Artikel 31 EUV):

(1) Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festlegen, die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben.

Derartige Kriminalitätsbereiche sind: Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität.

Je nach Entwicklung der Kriminalität kann der Rat einen Beschluss erlassen, in dem andere Kriminalitätsbereiche bestimmt werden, die die Kriterien dieses Absatzes erfüllen. Er beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

(2) Erweist sich die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union auf einem Gebiet, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind, so können durch Richtlinien Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen auf dem betreffenden Gebiet festgelegt werden. Diese Richtlinien werden unbeschadet des Artikels 76 gemäß dem gleichen ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren wie die betreffenden Harmonisierungsmaßnahmen erlassen.

(3) Ist ein Mitglied des Rates der Auffassung, dass der Entwurf einer Richtlinie nach den Absätzen 1 oder 2 grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde, so kann es beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird. In diesem Fall wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt. Nach einer Aussprache verweist der Europäische Rat im Falle eines Einvernehmens den Entwurf binnen vier Monaten nach Aussetzung des Verfahrens an den Rat zurück, wodurch die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beendet wird.

Sofern kein Einvernehmen erzielt wird, mindestens neun Mitgliedstaaten aber eine Verstärkte Zusammenarbeit auf der Grundlage des betreffenden Entwurfs einer Richtlinie begründen möchten, teilen diese Mitgliedstaaten dies binnen derselben Frist dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission mit. In diesem Fall gilt die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit nach Artikel 20 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 329 Absatz 1 dieses Vertrags als erteilt, und die Bestimmungen über die Verstärkte Zusammenarbeit finden Anwendung.

Art. 83 AEUV ist die **Schlüsselnorm für die Europäisierung des Strafrechts** in materieller Hinsicht. Die Bestimmung enthält eine **Unionskompetenz** für „**Mindestvorschriften** zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität“. Diese Kriminalitätsbereiche werden in einem **Katalog** aufgeführt:

- Terrorismus,
- Menschenhandel,
- sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern,
- illegaler Drogenhandel,
- illegaler Waffenhandel,
- Geldwäsche,
- Korruption,
- Fälschung von Zahlungsmitteln,
- Computerkriminalität,
- organisierte Kriminalität.

Diese Aufzählung ist mehr als 20 Jahre alt. Bereits im **Vertrag über eine Verfassung für Europa von 2004** war diese Vorschrift vorgesehen (**Art. III-271 VVE**). Die Bestimmung fand weitgehend unverändert Eingang in den Vertrag von Lissabon, der im Dezember 2009 in Kraft trat.

Mit Blick auf mögliche künftige Entwicklungen sieht Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV die Möglichkeit vor, die **Aufzählung anzupassen**, was regelmäßig in Gestalt einer Erweiterung des Kataloges erfolgen dürfte. Wörtlich:

„Je nach Entwicklung der Kriminalität kann der Rat einen Beschluss erlassen, in dem andere Kriminalitätsbereiche bestimmt werden, die die Kriterien dieses Ab-

satzes erfüllen. Er beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.“

Es muss demnach um **besonders schwere Kriminalität** gehen, die eine **grenzüberschreitende Dimension** aufweist. Um diese zu begründen, werden drei Kriterien definiert, von denen mindestens eines erfüllt sein muss:

- Art der Straftaten,
- Auswirkungen der Straftaten oder
- Besondere Notwendigkeit, diese Kriminalität auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen.

### III. Der Einbremsversuch des BVerfG im Lissabon-Urteil

Die Perspektive einer Europäisierung des Strafrechts wurde und wird nicht von vorbehaltloser Zustimmung begleitet.

Die gegenüber dem Vertrag von Amsterdam 1997 mit dem Vertrag von Lissabon 2007 deutlich konkreter gefassten Vertragsbestimmungen sind im **Verfahren vor dem BVerfG** im Jahre 2009 ausführlich thematisiert worden.

Siehe dazu K. Kaiser, Der Vertrag von Lissabon vor dem Bundesverfassungsgericht. Dokumentation des Verfahrens, 2013, S. 1209 ff. (Transkript der mündlichen Verhandlung)

Das BVerfG hat im Urteil zur Verfassungsmäßigkeit des Vertrags von Lissabon der **Skepsis an der Europäisierung des Strafrechts** Ausdruck verliehen. Wörtlich heißt es im Lissabon-Urteil von 2009 (BVerfGE 123, 267 (406 ff.), Hervorhebungen hinzugefügt):

„aa) (1) Mit dem Vertrag von Lissabon werden die **Zuständigkeiten der Europäischen Union im Bereich der Strafrechtspflege erheblich erweitert**. Die Europäische Union wird ermächtigt, "Mindestvorschriften" zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen "besonders schwerer Kriminalität" festzulegen, die "aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten" oder "aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen", eine grenzüberschreitende Dimension haben (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV). Die Kriminalitätsbereiche, die für diese Zusammenarbeit in Frage kommen, werden **exemplarisch** aufgezählt, **können jedoch durch einstimmigen Beschluss des Rates und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments erweitert werden (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV)**. Über diese Zuständigkeit zur Rechtsangleichung im Strafrecht der grenzüberschreitenden schweren Kriminalität hinaus erhält die Union eine bereits in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs angenommene (vgl. EuGH, Urteil vom 13. September 2005, Rs. C-176/03, Kommission/Rat, Slg. 2005, S. I-7879 Rn. 47 f.) strafrechtliche Annexzuständigkeit in allen Politikbereichen, in denen Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind oder noch erfolgen werden (Art. 83 Abs. 2 Satz 1 AEUV).

[...]



(2) Die Sicherung des Rechtsfriedens in Gestalt der Strafrechtspflege ist seit jeher eine zentrale Aufgabe staatlicher Gewalt. Bei der Aufgabe, ein geordnetes menschliches Zusammenleben durch Schutz der elementaren Werte des Gemeinschaftslebens auf der Grundlage einer Rechtsordnung zu schaffen, zu sichern und durchzusetzen, ist das Strafrecht ein unverzichtbares Element zur Sicherung der Unverbrüchlichkeit dieser Rechtsordnung (vgl. Sellert/Rüping, Studien- und Quellenbuch zur Geschichte der deutschen Strafrechtspflege, Band 1, 1989, S. 49). Jede Strafnorm enthält ein mit staatlicher Autorität versehenes sozialethisches Unwerturteil über die von ihr pönalisierte Handlungsweise. Der konkrete Inhalt dieses Unwerturteils ergibt sich aus Straftatbestand und Strafanandrohung (vgl. BVerfGE 25, 269 [286]; 27, 18 [30]). Es ist eine grundlegende Entscheidung, in welchem Umfang und in welchen Bereichen ein politisches Gemeinwesen gerade das Mittel des Strafrechts als Instrument sozialer Kontrolle einsetzt. Eine Rechtsgemeinschaft gibt sich durch das Strafrecht einen in ihren Werten verankerten Verhaltenskodex, dessen Verletzung nach der geteilten Rechtsüberzeugung als so schwerwiegend und unerträglich für das Zusammenleben in der Gemeinschaft gewertet wird, dass sie Strafe erforderlich macht (vgl. Weigend, Strafrecht durch internationale Vereinbarungen -- Verlust an nationaler Strafrechtskultur?, ZStW 1993, S. 774 [789]).

**Der Gesetzgeber übernimmt mit der Entscheidung über strafwürdiges Verhalten die demokratisch legitimierte Verantwortung für eine Form hoheitlichen Handelns, die zu den intensivsten Eingriffen in die individuelle Freiheit im modernen Verfassungsstaat zählt.** Der Gesetzgeber ist bei der Entscheidung, ob er ein bestimmtes Rechtsgut, dessen Schutz ihm wesentlich erscheint, gerade mit den Mitteln des Strafrechts verteidigen und wie er dies gegebenenfalls tun will, **grundsätzlich frei** (vgl. BVerfGE 50, 142 [162]; 120, 224 [240]; zur Grenzziehung zwischen kriminellem Unrecht und Ordnungsunrecht BVerfGE 27, 18 [30]; 96, 10 [26]). Er kann zudem **innerhalb der verfassungsrechtlichen Bindungen frei entscheiden, mit welcher Strafanandrohung er schuldhaftes Handeln sanktionieren will.** Die Aufklärung von Straftaten, die Ermittlung des Täters, die Feststellung seiner Schuld und seine Bestrafung obliegen den Organen der Strafrechtspflege, die zu diesem Zweck unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen Strafverfahren einzuleiten und durchzuführen sowie erkannte Strafen zu vollstrecken haben (vgl. BVerfGE 51, 324 [343]).

Die Handlungsfreiheit des Gesetzgebers kann aufgrund der Eingliederung des deutschen Verfassungsstaates in die Völkerrechtsordnung der Staatengemeinschaft **von Verfassungs wegen durch die Verpflichtung eingeschränkt sein, überstaatliches Recht im eigenen Verantwortungsbereich zur Geltung zu bringen.** [...] **Als Mitgliedstaat der Europäischen Union ist Deutschland weitere Verpflichtungen eingegangen.** Mit dem Auf- und Ausbau des "Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts", der bislang im Wesentlichen nach den Vorschriften für die intergouvernementale "Dritte Säule" des Rechts der Europäischen Union erfolgte, verfolgt die Europäische Union das Ziel, den Prozess des Zusammenwachsens und die Öffnung der Grenzen für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital mit einer besseren Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden zu verbinden. **Die Mitgliedstaaten haben sich in einzelnen Bereichen darauf verständigt, Straf- und Strafverfahrensvorschriften zu schaffen, die den Bedingungen europäischer grenzüberschreitender Sachverhalte Rechnung tragen.**

Wegen der besonders empfindlichen Berührung der demokratischen Selbstbestimmung durch Straf- und Strafverfahrensnormen **sind die vertraglichen Kompetenzgrundlagen für solche Schritte strikt -- keinesfalls extensiv -- auszulegen und ihre Nutzung bedarf besonderer Rechtfertigung**. Das Strafrecht in seinem Kernbestand dient nicht als rechtstechnisches Instrument zur Effektivierung einer internationalen Zusammenarbeit, sondern steht für die **besonders sensible demokratische Entscheidung** über das rechtsethische Minimum. Dies erkennt auch der Vertrag von Lissabon ausdrücklich an, wenn er die neu begründeten **Kompetenzen der Strafrechtspflege mit einer sogenannten Notbremse versieht**, die es dem -- letztlich parlamentarisch verantwortlichen -- Vertreter eines Mitgliedstaates im Rat erlaubt, gestützt auf "grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung" mit seinem Veto strafrechtsbedeutsame Richtlinien jedenfalls für sein Land zu verhindern (Art. 83 Abs. 3 AEUV).

(3) Die **Bekämpfung besonders schwerer Kriminalität, die sich die territoriale Beschränkung staatlicher Strafverfolgung zunutze macht** oder, wie im Fall der Korruption, die Funktionsfähigkeit von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der Europäischen Union bedroht, **kann ein besonderer Rechtfertigungsgrund für die Übertragung von Hoheitsrechten auch in diesem Bereich sein**. Der Vertrag von Lissabon spricht in diesem Zusammenhang davon, dass solche Kriminalität eine **grenzüberschreitende Dimension** haben müsse (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV), und zwar aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftat oder einer besonderen Notwendigkeit, die Straftat auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV). Eine solche besondere Notwendigkeit liegt nicht bereits dann vor, wenn die Organe einen entsprechenden politischen Willen gebildet haben. Sie lässt sich von Art und Auswirkungen der Straftat auch nicht trennen, da unerfindlich ist, woraus, wenn nicht aus der Art oder den Auswirkungen der betreffenden Straftaten, sich die besondere Notwendigkeit ihrer Bekämpfung auf gemeinsamer Grundlage ergeben sollte.

Die demnach zum Schutz des nach dem Verständnis des Grundgesetzes demokratischen Primärrechts gebotene enge Auslegung ist auch der Entscheidung des deutschen Vertreters im Rat zugrunde zu legen, wenn ein Beschluss im Bereich der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen sowie allgemein des Strafverfahrensrechts gefasst werden soll (Art. 82 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV).

[...]

Entsprechend **begrenzend ist die allgemeine Ermächtigung zur Festlegung von Straftaten und Strafen nach Art. 83 Abs. 1 AEUV auszulegen**. Dafür steht bereits der Katalog besonders schwerer Straftaten des Art. 83 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV und die Voraussetzung, dass es sich um besonders schwere Kriminalität handeln muss, die aufgrund der Art oder der Auswirkung der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben. Der Katalog macht deutlich, dass es sich um typischerweise grenzüberschreitende schwere Kriminalitätsbereiche handelt, für die Mindestvorschriften, die den Mitgliedstaaten substantielle Ausgestaltungsspielräume belassen müssen, festgelegt werden dürfen. Die demokratische Selbstbestimmung ist allerdings in einer besonders empfindlichen Weise berührt, wenn eine Rechtsgemeinschaft gehindert wird, über die Strafbarkeit von Verhaltensweisen und gar die Verhängung von Freiheitsstrafen nach Maßgabe eigener Wertvorstellungen zu entscheiden. Das gilt umso mehr, je enger diese Wertvorstellungen mit historischen Erfahrungen, Glaubensstraditionen und anderen für das Selbstgefühl der Menschen und ihrer Gemeinschaft we-

sentlichen Faktoren verknüpft sind. Daher ist es in diesen Bereichen nur eingeschränkt erlaubt, die Strafgesetzgebungskompetenz zu übertragen, und **jedenfalls erforderlich, bei der Ausdehnung des Katalogs der der Unionsgesetzgebung zustehenden Kriminalitätsbereiche die Anforderungen für eine einzelne Hoheitsrechtsübertragung (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG) einzuhalten. Die Nutzung der dynamischen Blankettermächtigung nach Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV, "je nach Entwicklung der Kriminalität" eine Ausdehnung des Katalogs besonders schwerer grenzüberschreitender Straftaten vorzunehmen, entspricht in der Sache einer Erweiterung der geschriebenen Kompetenzen der Union und unterliegt deshalb dem Gesetzesvorbehalt des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG.** Bei der Umsetzung der Mindestvorgaben ist ferner darauf zu achten, dass nur die grenzüberschreitende Dimension eines konkreten Straftatbestands von den europäischen Rahmenvorschriften angesprochen wird. Die im Grundsatz integrationsfeste mitgliedstaatliche Strafkompentenz ließe sich dadurch schonen, dass die Mindestvorschriften nicht einen vollständigen Deliktsbereich (vgl. Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und das Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, ABI Nr. L 190/1), sondern lediglich eine Tatbestandsvariante erfassen.

[...]

Vor dem Hintergrund der Bedeutung des Strafrechts für die individuelle Freiheit sind deshalb jedenfalls zusätzlich besondere Anforderungen an die Regelung zu stellen, die einem Mitgliedstaat spezielle Rechte im Gesetzgebungsverfahren einräumt (Art. 82 Abs. 3, Art. 83 Abs. 3 AEUV). **Das notwendige Maß an demokratischer Legitimation über die mitgliedstaatlichen Parlamente lässt sich aus dem Blickwinkel des deutschen Verfassungsrechts nur dadurch gewährleisten, dass der deutsche Vertreter im Rat die in Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV genannten mitgliedstaatlichen Rechte nur nach Weisung des Deutschen Bundestages** und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, des Bundesrates ausübt (vgl. auch die Begleitresolution des Deutschen Bundestages vom 24. April 2008 zum Vertrag von Lissabon [BTDrucks 16/8917, S. 6, BTPlenprot 16/157, S. 16482 B]). Insgesamt nähert sich die **konkretisierende Ausfüllung der Ermächtigungen** nach Art. 82 Abs. 2 sowie Art. 83 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV in der **Bedeutung einer Vertragsänderung an** und verlangt nach einer entsprechenden Ausübung der Integrationsverantwortung der Gesetzgebungsorgane im Rahmen des Notbremseverfahrens.

[...]"

Der Zweite Senat hat aus diesen Überlegungen im Lissabon-Urteil auch **konkrete Schlussfolgerungen** abgeleitet (BVerfGE 123, 267 (436)):

„Im Bereich der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen setzt die **Ausübung von Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV ein Gesetz im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG voraus.** Soweit im Rahmen von Art. 82 Abs. 2 UAbs. 2 Buchstabe d und Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV die allgemeine Brückenklausele zur Anwendung kommen soll, bedarf dies -- wie in den übrigen Anwendungsfällen der allgemeinen Brückenklausele -- der vorherigen Zustimmung von Bundestag und Bundesrat in Form eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG.“

Diese Vorgaben sind noch 2009 in das **Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG)** überführt worden. Wörtlich heißt es dort:

„§ 7 Kompetenzerweiterungsklauseln

(1) Der deutsche Vertreter im Rat darf einem Beschlussvorschlag gemäß Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 3 oder Artikel 86 Absatz 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nur zustimmen oder sich bei einer Beschlussfassung enthalten, nachdem hierzu ein Gesetz gemäß Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes in Kraft getreten ist. Ohne ein solches Gesetz muss der deutsche Vertreter im Rat den Beschlussvorschlag ablehnen.“

Vieles spricht dafür, dass Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG (**Zweidrittelmehrheit**) außer Betracht bleibt, vorliegend besteht für eine solche verfassungsändernde Mehrheit jedenfalls **kein Anlass**.

#### **IV. Die Überlegungen zur Erweiterung des Straftatenkatalogs in Art. 83 Abs. 1 AEUV um den Kriminalitätsbereich „Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union“**

Das europarechtspolitische Anliegen ist vorliegend die **Effektivierung der unionalen Sanktionsregime**. Dass die Mitgliedstaaten bereits aufgrund der **allgemeinen Loyalitätsverpflichtung** gegenüber der Union dazu verpflichtet sind, Sanktionsmaßnahmen der EU effektiv durchzusetzen, reicht offenbar nicht aus.

Es **fehlt an Sanktionen im Sanktionsrecht**.

Um hier eine Verbesserung zu erzielen, ist ein mehrstufiges Vorgehen erforderlich:

- In einem ersten Schritt ist eine **Ergänzung der Kriminalitätsbereiche** des Art. 83 Abs. 1 AEUV durch einen Beschluss nötig. Diesen Beschluss zu ermöglichen soll die vorliegende Zustimmungsgesetzgebung leisten. Die Erfüllung der in Art 83 Abs. 1 AEUV genannten Kriterien ist auf Unionsebene ausführlich dargelegt worden (Hervorhebungen hinzugefügt):

„Erstens sollte der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union als Kriminalitätsbereich eingestuft werden, **um die wirksame Umsetzung der Politik der Union im Rahmen der restriktiven Maßnahmen zu gewährleisten**. Der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen wird von der Mehrheit der Mitgliedstaaten bereits als Straftat eingestuft. Von den Mitgliedstaaten, die den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen als Straftat einstufen, haben einige weit gefasste Definitionen wie „Verstoß gegen VN- und EU-Sanktionen“ oder „Verletzung von EU-Vorschriften“, während in anderen Mitgliedstaaten detailliertere Bestimmungen gelten, in denen beispielsweise verbotene Verhaltensweisen aufgeführt sind. Die Kriterien, nach denen eine Verhaltensweise in den Anwendungsbereich des Strafrechts fällt, unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, beziehen sich jedoch in der Regel auf ihre Schwere (schwerwiegende Art), die entweder qualitativ (Vorsatz, grobe Fahrlässigkeit) oder quantitativ (Schaden) bestimmt wird.

Zweitens handelt es sich um einen **Bereich besonders schwerer Kriminalität**, der in der Schwere **mit den bereits in Artikel 83 Absatz 1 AEUV**

**aufgeführten Kriminalitätsbereichen vergleichbar** ist, da er den **Weltfrieden und die internationale Sicherheit dauerhaft bedrohen**, die **Festigung und Unterstützung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte untergraben** und zu **erheblichen wirtschaftlichen, sozialen/gesellschaftlichen und ökologischen Schäden** führen kann. Benannte Personen und juristische Personen, deren Vermögenswerte sichergestellt werden, haben in der Praxis weiterhin Zugang zu ihren Vermögenswerten und können Regime unterstützen, gegen die restriktive Maßnahmen verhängt werden. In ähnlicher Weise kann der Ertrag aus der Nutzung von natürlichen Ressourcen, die unter Verstoß gegen die restriktiven Maßnahmen der Union gehandelt werden, den von diesen restriktiven Maßnahmen betroffenen Regimen den Erwerb von Waffen ermöglichen, mit denen sie Verbrechen begehen. Der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union könnte darüber hinaus zur illegalen Nutzung von Gütern und natürlichen Ressourcen durch das Regime, gegen das diese restriktiven Maßnahmen gerichtet sind, beitragen.

Drittens haben Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union eine **klare und manchmal sogar inhärente grenzüberschreitende Dimension**. Sie werden nicht nur in der Regel von natürlichen und juristischen Personen begangen, die weltweit tätig sind, sondern in einigen Fällen verbieten restriktive Maßnahmen der Union wie Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen und Beschränkungen für Bankdienstleistungen sogar grenzüberschreitende Geschäfte. Daher handelt es sich beim Verstoß gegen solche Maßnahmen definitionsgemäß um ein grenzüberschreitendes Verhalten, das ein gemeinsames grenzüberschreitendes Vorgehen auf Unionsebene erfordert.

Viertens deutet die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihres Verwaltungs- und/oder Strafrechts sehr unterschiedliche Definitionen und Strafen im Falle von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union haben, darauf hin, dass **ein und derselbe Verstoß mit unterschiedlichen Strafen und auf unterschiedlichen Durchsetzungsebenen geahndet werden könnte**. Dies untergräbt die Ziele der Union, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu gewährleisten und die gemeinsamen Werte der Union zu wahren. Daher besteht ein **besonderer Bedarf an einem gemeinsamen Vorgehen auf Unionsebene**, um Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union strafrechtlich zu begegnen.

Fünftens stellen die unterschiedlichen Definitionen und heterogenen Strafen im Falle von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union im Rahmen des Verwaltungs- und/oder Strafrechts der Mitgliedstaaten ein **Hindernis für die einheitliche Anwendung der Politik der Union in diesem Bereich** dar. Sie können sogar dazu führen, dass **Täter den günstigsten Gerichtsstand wählen** und letztlich straffrei ausgehen, da sie ihre Tätigkeiten in die Mitgliedstaaten verlegen können, die Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union weniger streng ahnden. Eine Harmonisierung würde auch die abschreckende Wirkung von Strafen bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union erhöhen.“

(Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Aufnahme des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, COM(2022) 247 final, 25.5.2022, S. 7 ff.)

- In einem zweiten Schritt wird, **auf diese neue Kompetenz gegründet**, der europäische Gesetzgeber tätig werden können und im Wege der **Richtlinie**

**(die Handlungsform ist hier vorgegeben, was für neuere Kompetenzgrundlagen eher atypisch ist) Mindestvorschriften** festlegen.

Die Kommission hat bereits Eckpunkte vorgelegt, die die **Konturen der geplanten Gesetzgebung** erkennen lassen.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Künftige Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen für den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union, COM(2022) 249 final, 25.5.2022

Daraus ergeben sich für den deutschen Zustimmungsgesetzgeber bereits deutliche Hinweise dazu, in welche **Richtung** das „**Integrationsprogramm**“ entwickelt werden soll:

„Die Artikel über die Straftaten, die durch die Richtlinie angeglichen werden sollen, würden präzise Definitionen verschiedener Straftaten im Zusammenhang mit Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union enthalten, wie z. B.:

- die direkte oder indirekte Bereitstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen für eine benannte Person/Organisation oder zu deren Gunsten;
- die unterlassene Sicherstellung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen, die sich im Besitz einer gelisteten Person oder Organisation befinden oder von dieser gehalten oder kontrolliert werden;
- die Mitwirkung an verbotenen Finanztätigkeiten, z. B. die Bereitstellung verbotener Darlehen oder Kredite;
- die Beteiligung an verbotenen Handels-, Geschäfts- oder sonstigen Tätigkeiten wie der Ein- oder Ausfuhr von Waren und Technologien, die Gegenstand von Handelsverboten sind, oder die Erbringung verbotener Dienstleistungen;
- der Verstoß gegen geltende Bedingungen im Rahmen von Genehmigungen, die von den zuständigen Behörden erteilt wurden;
- die Nichteinhaltung jeglicher Informationspflichten gegenüber den Behörden, z. B. der Verpflichtung, Vermögenswerte anzugeben, die sich im Besitz einer benannten Person oder Organisation befinden oder von dieser gehalten oder kontrolliert werden;
- die Mitwirkung an Handlungen oder Tätigkeiten, mit denen direkt oder indirekt versucht wird, die restriktiven Maßnahmen wissentlich und absichtlich zu umgehen, unter anderem durch Beteiligung an Systemen zur Verschleierung der Vermögenswerte oder der Beteiligung benannter Personen/Organisationen, durch Unterstützung der Adressaten restriktiver Maßnahmen, um deren Auswirkungen zu umgehen, oder durch Bereitstellung irreführender Informationen für Behörden;
- die Nichtmeldung eines Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen oder Tätigkeiten, mit denen unter Verstoß gegen eine spezifische Meldepflicht Maßnahmen umgangen werden sollen.

Die Straftaten, die angeglichen werden sollen, müssten, sofern nichts anderes bestimmt ist, vorsätzlich oder zumindest grob fahrlässig erfolgen, in dem Wissen, dass das Verhalten Personen, Organisationen, Tätigkeiten oder Vermögensgegenstände betrifft, die restriktiven Maßnahmen unterliegen, bzw. es müssten restriktive Maßnahmen oder damit zusammenhängende rechtliche Verbote missachtet werden (absichtliche Unkenntnis).“

(Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Künftige Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen für den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union, COM(2022) 249 final, 25.5.2022, Ziffer 1.4)

- Die Richtlinie muss dann in einem weiteren Schritt – bedingt durch die Handlungsform Richtlinie – in das nationale Recht **umgesetzt** werden. Auch hier wird der deutsche Gesetzgeber tätig werden müssen.

## V. Verfassungs- und verfahrensrechtliche Sicherungen

Unabhängig davon, ob die vom BVerfG im Lissabon-Urteil vorgetragene Bedenken auch heute noch überzeugen, bestehen gegen die vorliegend geplante Erweiterung des Straftatenkatalogs in Art. 83 Abs. 1 AEUV um den Kriminalitätsbereich „Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union“ **keine verfassungsrechtlichen Bedenken**.

Die **konkrete Ausgestaltung** der auf die neue Kompetenz zu stützenden Richtlinie bleibt einer gesonderten verfassungsrechtlichen **Prüfung vorbehalten**. Die Erfüllung der in Art. 83 Abs. 1 AEUV genannten europarechtlichen Kriterien ist auf Unionsebene ausführlich dargelegt worden (siehe oben).

Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Aufnahme des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union in die Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, COM(2022) 247 final, 25.5.2022

Die **Handlungsform Richtlinie** stellt sicher, dass die Normwirkung nur über die Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber eintritt. Eine **unmittelbare Wirkung**, wie sie bei der Verordnung des Unionsrechts besteht und bei der Richtlinie unter bestimmten Umständen eintreten kann, kann hier **nicht** entstehen.

Jedenfalls bestehen über die „**Notbremse**“ des Art. 83 Abs. 3 AEUV weiterhin Möglichkeiten, sich auf die Berührung der grundlegenden Aspekte der nationalen Strafrechtsordnung zu berufen und von einer Bindung Abstand zu nehmen.

Letztlich bleibt die Zustimmung zu einer Kompetenzergänzung nach Art. 83 Abs. 1 AEUV eine **politische Entscheidung**. Auch wenn die Kriterien in Art. 83 Abs. 1 AEUV erfüllt sind, besteht keine rechtliche Pflicht zur Zustimmung. Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenz**verteilungs**prinzip (und nicht als Kompetenz**ausübungs**prinzip nach Art. 5 EUV) kann Hinweise geben. Bundestag und Bundesrat werden wegen des unionsweit einzigartigen nationalen Zustimmungsvorbehalts zu **Akteuren im europäischen Gesetzgebungsverfahren** mit politischer **Vetomacht**. Mit dieser Macht ist vorsichtiger Umgang geboten.





demokratische Selbstbestimmung besonders empfindlich berührt wird.<sup>1</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat zugleich darauf hingewiesen, dass die Handlungsfreiheit des Gesetzgebers aufgrund der Eingliederung Deutschlands in die Völkerrechtsordnung insbesondere durch die Verpflichtung eingeschränkt sein kann, wesentliche Normen des Völkerrechts gegenüber dem Einzelnen durchzusetzen, vor allem mit Blick auf die Herausbildung einer internationalen Strafjustiz für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen.<sup>2</sup>

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe sind die Voraussetzungen des Artikels 83 Absatz 1 AEUV im Hinblick auf Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union grundsätzlich zu bejahen. Insbesondere handelt es sich dabei regelmäßig um besonders schwere Straftaten. Restriktive Maßnahmen werden im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union erlassen und dienen in weiten Teilen dem Schutz von Rechtsgütern von überragender Wichtigkeit, insbesondere der Wahrung der Werte, grundlegenden Interessen, der Sicherheit, Unabhängigkeit und Unversehrtheit der Union sowie der Stärkung der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.<sup>3</sup> Eine Vielzahl der auf der Grundlage von Artikel 215 AEUV erlassenen restriktiven Maßnahmen zielen auf Gefahren für den Frieden und die internationale Sicherheit, vor allem auf die Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Befriedung von Bürgerkriegen.<sup>4</sup> Jedenfalls mit Blick auf derartige Zwecke repressiver Maßnahmen ist davon auszugehen, dass Verstöße gegen solche Maßnahmen grundsätzlich schweres Unrecht darstellen. Zwar wird nicht jeder Verstoß ungeachtet seiner Auswirkungen und ungeachtet der Schuld des Täters im Einzelfall besonders schweres Unrecht darstellen, z.B. dann nicht, wenn der Täter oder die Täterin erfolglos versucht hat, einer sanktionierten Person einen nur geringfügigen Geldbetrag zur Verfügung zu stellen. Häufig werden

---

<sup>1</sup> BVerfGE 123, 267, 410.

<sup>2</sup> BVerfGE 123, 267, 409.

<sup>3</sup> Artikel 29 iVm Artikel 21 Absatz 2 (a), (e) EUV.

<sup>4</sup> Dazu im Einzelnen der Überblick über die gegenwärtig geltenden Sanktionsregime auf <https://www.sanctions-map.eu>.

sich Sanktionsverstöße jedoch auf erhebliche wirtschaftliche Werte beziehen oder anderweitig geeignet sein, die mit restriktiven Maßnahmen verfolgten Ziele zu unterminieren. Dies ist etwa der Fall, wenn einem aggressiven ausländischen Regime im Zusammenhang mit einem Angriffskrieg militärische Hochtechnologie zur Verfügung gestellt wird oder bewaffnete Gruppen im Rahmen eines Bürgerkriegs illegal erbeutete Rohstoffe abgekauft und damit weitere Anreize zur fortwährenden Begehung schwerer Menschenrechtsverletzungen gesetzt werden. Insofern handelt es sich bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der EU zwar nicht in jedem Einzelfall, jedoch ganz regelmäßig um besonders schwere Kriminalität.<sup>5</sup>

Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union haben zudem sehr häufig und hinsichtlich vieler Maßnahmen letztlich immer eine grenzüberschreitende Dimension. Eine solche ergibt sich in vielen Fällen schon daraus, dass die Maßnahmen letztlich auf Akteure abzielen, die sich in Drittstaaten aufhalten und dort Aktivitäten entfalten, die den Frieden und die internationale Sicherheit gefährden. Zwar adressieren die durch restriktive Maßnahmen geschaffenen Verbote in der Regel vor allem Handlungen auf dem Territorium der einzelnen Mitgliedstaaten – etwa nicht über sanktioniertes Vermögen zu verfügen, sanktionierten Personen keine wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen beziehungsweise bestimmte Waren nicht in sanktionierte Drittstaaten auszuführen. Werden jedoch entsprechende Verstöße in einigen Mitgliedstaaten nicht oder nicht wirksam geahndet, so lassen sich die Verbote häufig leicht umgehen, indem etwa die fraglichen Güter aus eben solchen Mitgliedsstaaten aus der Union ausgeführt werden oder indem dort verbotene Finanzdienstleistungen angeboten werden. Im Rahmen des europäischen Binnenmarktes ist es dann auch für verbotswidrig handelnde Wirtschaftsteilnehmer aus einem anderen, stärker auf die Durchsetzung von restriktiven Maßnahmen achtenden Mitgliedstaat möglich, die fraglichen Güter und andere wirtschaftliche Ressourcen in einen für sie weniger riskanten

---

<sup>5</sup> Insoweit zutreffend Europäische Kommission, Proposal for a Council Decision on adding the violation of Union restrictive measures to the areas of crime laid down in Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union vom 25.5.2022, 2022(0176(NLE)), S. 7.

Mitgliedsaat zu verlagern. Da auf diese Weise die Sanktionsdurchsetzung im ersteren Mitgliedsaat gleichsam konterkariert wird, haben solche im letzteren Mitgliedsaat begangenen Sanktionsverstöße aufgrund ihrer Auswirkungen eine grenzüberschreitende Dimension.

Eine solche Dimension von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen ergibt sich darüber hinaus auch aus der Art ihrer Begehung, weil sie sich regelmäßig zugleich auf mehrere Staaten erstrecken. Insbesondere werden von restriktiven Maßnahmen betroffene Personen und Vereinigungen ihr Vermögen regelmäßig hinter komplexen Beteiligungsstrukturen verbergen, um es dem Zugriff der Mitgliedstaaten zu entziehen. Wie auch bei komplexer Geldwäsche wird dazu zumeist auf ein weitreichendes Netz von grenzüberschreitenden Finanztransaktionen und in einer Mehrzahl von Mitglied- und Drittstaaten registrierter Briefkastenfirmen zurückgegriffen.<sup>6</sup> Die Behörden eines einzelnen Mitgliedstaates sind daher ohne eine weitreichende grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten und mit Drittstaaten zumeist kaum in der Lage, sanktioniertes Vermögen zu identifizieren und sicherzustellen.<sup>7</sup> Ähnliches gilt im Übrigen auch für Drittstaaten, mit denen die EU restriktive Maßnahmen abgestimmt hat. Denn solche Drittstaaten sind bei der Durchsetzung ihrer eigenen Sanktionen häufig auf die Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten angewiesen sind, etwa wenn ein ersichtlich zur Umgehung von Sanktionen missbrauchtes Unternehmen in der EU niedergelassen ist. Eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird den Behörden der Mitgliedstaaten aber zumeist nicht möglich sein, solange sie in ihrem eigenen Recht nicht die dazu notwendigen rechtlichen Voraussetzungen geschaffen haben, wozu allen voran die Unterstrafestellung entsprechender Verstöße sowie die Schaffung geeigneter Ermittlungsbefugnisse gehören. Ohne eine vergleichbare Definition und rechtliche Bewertung in den Mitgliedstaaten wird sich die Zusammenarbeit zwischen ihnen in

---

<sup>6</sup> Vgl. etwa *Transcrime*, Inside the matrioska: the firms controlled by sanctioned 'oligarchs' across European regions and sectors, März 2022.

<sup>7</sup> Vgl. dazu eingehend *Vogel* in ders./Maillart (Hrsg.), National and International Anti-Money Laundering Law, Developing the Architecture of Criminal Justice, Regulation and Data Protection, 2020, S.881 ff.

diesem Bereich in vielen Fällen weiterhin schwierig gestalten oder mitunter sogar unmöglich sein. Daraus ergibt sich angesichts der regelmäßig grenzüberschreitenden Art der Begehung von Sanktionsverstößen zugleich die besondere Notwendigkeit, sie innerhalb der Union auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen.

Schließlich ist mit Blick auf die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Maßstäbe darauf hinzuweisen, dass restriktive Maßnahmen der Union in vielen Fällen im Kern einen neben das hergebrachte Völkerstrafrecht tretenden und dieses ergänzenden Ansatz darstellen, um gegen schwere Menschenrechtsverletzungen in Drittstaaten vorgehen zu können. Restriktive Maßnahmen sind insofern Ausdruck einer während der vergangenen Jahre weltweit verstärkt in den Mittelpunkt rückenden sicherheitspolitischen Fokussierung auf die wirtschaftliche Dimension von bewaffneten Konflikten und der Destabilisierung von Staaten durch kriminelle Akteure. Jenseits der – allzu oft an die Grenzen der Durchsetzbarkeit stoßenden – individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit geht es diesem neueren Ansatz darum, die wirtschaftlichen Motive und finanziellen Ermöglichungsbedingungen von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ähnlich schweren Straftaten zu bekämpfen. Neben dem Abschneiden der finanziellen Ressourcen bewaffneter Akteure – etwa durch das Verbot, Rohstoffe von Bürgerkriegsparteien zu erwerben – geht es nicht zuletzt auch darum, durch eine wirtschaftliche Isolierung relevanter staatlicher oder nichtstaatlicher Entscheidungsträger Loyalitätsbeziehungen innerhalb des Kreises ihrer Unterstützer aufzubrechen und damit ihren Rückhalt zu schwächen. Dabei sollen nicht nur und nicht einmal vorrangig bestehende Vermögenswerte derartiger Personen eingefroren werden. Vielmehr geht es auch und vor allem darum, diese Personen von Handel und Finanzen nach Möglichkeit abzuschneiden und Dritte – unter der Androhung, wegen Verstößen gegen restriktive Maßnahmen selbst solchen Maßnahmen oder strafrechtlichen Konsequenzen ausgesetzt zu werden – dazu zu drängen, jeglichen wirtschaftlichen Kontakt zu solchen Personen einzustellen. Ein entscheidender sicherheitspolitischer Vorteil restriktiver Maßnahmen liegt dabei darin, dass sie mittelbar häufig auch Wirkung in Drittstaaten entfalten. Denn auch dortige Akteure werden, soweit sie zugleich Wirtschaftsbeziehungen zur EU pflegen, selbst sowie mit Blick auf ihre Tochterunternehmen und sogar hinsichtlich ihrer Geschäftspartner in Drittstaaten vielfach Maßnahmen ergreifen, um das Risiko eines mittelbaren Sanktionsverstößes zu reduzieren.

Finanz- und Handelssanktionen können insofern ein wirksames Mittel bilden, um die Handlungsfreiheit der Täter schwerer Menschenrechtsverletzungen zu schwächen, wenn man ihrer Person selbst nicht habhaft werden und sie zur Verantwortung ziehen kann. Restriktive Maßnahmen bilden daher eine zunehmend zur Anwendung kommende Möglichkeit, um wesentliche Normen des Völkerrechts gegenüber Einzelnen durchzusetzen, insbesondere gegenüber den Nutznießern völkerrechtlicher Straftaten und deren wirtschaftlichen und technologischen Förderern. Mit der Ermöglichung einer wirksameren Durchsetzung restriktiver Maßnahmen auf EU-Ebene würde Deutschland somit einen in dieser Hinsicht wichtigen Beitrag leisten. Angesichts der diesbezüglichen Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts dürfte dieser Umstand auch bei der Frage zu berücksichtigen sein, inwieweit eine Übertragung von Kompetenzen im Rahmen von Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 3 für Verstöße gegen restriktive Maßnahmen zu rechtfertigen ist.

## II. Voraussetzungen einer sekundärrechtlichen Unterstrafestellung von Sanktionsverstößen

Auch wenn der vorliegende Entwurf lediglich eine Ermächtigung des Vertreters der Bundesregierung zur Zustimmung zu einem Beschluss nach Artikel 83 Absatz 1 Unterabsatz 3 AEUV zum Gegenstand hat, so sollte im Rahmen dieser Ermächtigung bereits die spätere Verhandlungsposition im Rat berücksichtigt werden, um eine effektive und zugleich gegenüber der deutschen Strafrechtsordnung möglichst behutsame Ausgestaltung einer zukünftigen Richtlinie zur strafrechtlichen Bekämpfung von Sanktionsverstößen zu gewährleisten. Damit würde zugleich gewährleistet, dass ein Verfahren nach Artikel 83 Absatz 3 AEUV nicht erforderlich wird. Besondere Bedeutung hat insofern zum einen die Bestimmtheit der Definition entsprechender Straftatbestände, zum anderen die Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit der mit der Strafbarkeit verknüpften Rechtsfolgen.

### 1. Bestimmtheit

Die Gewährleistung hinreichender Bestimmtheit der zu schaffenden Straftatbestände beziehungsweise diesbezüglicher Mindestvorgaben ist einerseits ein Gebot, welches auf Ebene der EU in Artikel 49 Absatz 1 der Grundrechte-Charta sowie auf nationaler Ebene in Artikel 103 Absatz 2 GG verankert ist. Zwar bleibt es den Mitgliedstaaten

grundsätzlich selbst überlassen, wie sie die Vorgaben einer Richtlinie wirksam umsetzen. Allerdings ist es ihnen zumeist nicht möglich, solche auf EU-Ebene vorgenommenen Mindestvorgaben für die Ausgestaltung von Straftatbeständen wesentlich einzuschränken, ohne sich damit zugleich dem Vorwurf auszusetzen, sekundärrechtliche Vorgaben nicht genügen umzusetzen. Zur Gewährleistung eines auch Artikel 103 Absatz 2 GG genügenden Maßes an tatbestandlicher Bestimmtheit ist daher anzuraten, schon bei den Verhandlungen im Rat auf entsprechende Präzisierungen hinzuwirken. Dies gilt erst recht beim einem Kriminalitätsbereich wie Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union, die – wie die Praxis der Umsetzung restriktiver Maßnahmen während der beiden vergangenen Jahrzehnte zeigt – infolge der Vielgestaltigkeit potentiell einschlägiger Pflichtverletzungen und der Vielzahl betroffener Wirtschaftssektoren erhebliche Rechtsunsicherheit provozieren können.

Die Notwendigkeit präziser unionsrechtlicher Vorgaben für strafbare Sanktionsverstöße ergibt sich darüber hinaus aber auch daraus, dass auf diesem Wege den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten klar jene Handlungen kommuniziert werden, gegen die ein Einschreiten im Interesse einer wirksamen Sanktionspolitik geboten ist. Das bisherige Fehlen einer strafrechtlichen Durchsetzung restriktiver Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten dürfte nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen sein, dass es häufig an klaren gesetzlichen Vorgaben fehlt, die es den zuständigen Behörden erlauben würden, rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit Sanktionsverstößen verlässlich zu identifizieren. Dies liegt vor allem daran, dass die vom Rat unter Artikel 215 AEUV erlassenen Verordnungen zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, die auch von der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union bisher nicht hinreichend präzisiert werden. Angesichts der vielfältigen Gestalten, die Verstöße gegen restriktive Maßnahmen annehmen können, vermag es daher durchaus nicht zu überraschen, dass sich die Mitgliedstaaten bei der Schaffung von diesbezüglichen Strafgesetzen im nationalen Recht bislang überwiegend zurückhalten und sich (wenn überhaupt) dann häufig auf den Erlass von sehr allgemein formulierten Gesetzen beschränken, welche den zuständigen Behörden jedoch kaum klare kriminalpolitische Vorgaben machen. Erst im Falle einer Konkretisierung der einschlägigen unionsrechtlichen Vorgaben ist letztlich mit einer hinreichenden Konkretisierung der diesbezüglichen nationalen Strafgesetze und schließlich damit zu rechnen, dass die

wirksame Durchsetzung restriktiver Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten anders als bisher eine ihnen angemessene Bedeutung zuerkannt wird.<sup>8</sup>

Eine umfassende Darstellung jener Problemfelder, die sich mit Blick auf die Bestimmtheit von potentiell strafbaren Sanktionsverstößen stellen, kann an dieser Stelle unterbleiben. Mit Blick auf die von der Kommission für eine zukünftige Richtlinie in Aussicht gestellten Straftatbestände<sup>9</sup> lassen sich beispielhaft jedoch einige Tatbestandsmerkmale und Verhaltensweisen hervorheben, deren Präzisierung für eine effektive und zugleich rechtstaatliche Kriminalpolitik besonders wichtig sind. Hinsichtlich von Verstößen gegen Verbote, über sanktioniertes Vermögen zu verfügen, stellt sich insbesondere regelmäßig die Frage, inwieweit Vermögensgegenstände auch dann erfasst sind, wenn sanktionierte Personen oder sanktionierte Vereinigungen zwar nicht formell als Eigentümer oder Inhaber auftreten, sie aber – etwa auf informellen Wege, beispielsweise durch die Einschaltung von nahestehenden Personen – faktisch Zugriff auf den fraglichen Vermögensgegenstand haben.<sup>10</sup> Zwar erfassen restriktive Maßnahmen in aller Regel auch Vermögen, welches unter der Kontrolle sanktionierter Personen steht. Die Anwendung dieses Kriteriums erweist sich in der Praxis aber häufig als überaus schwierig, nicht zuletzt dann, wenn neben der sanktionierten Person auch Dritte faktischen Zugriff auf das Vermögen haben. In diesem Problem zeigt sich einerseits die praktische Schwierigkeit, einer Umgehung restriktiver Maßnahmen wirksamen zu begegnen. Andererseits dürfte eine fehlende Präzisierung des Begriffs der Kontrolle dazu führen, dass Umgehungshandlungen häufig nicht geahndet werden, weil sie nicht als Sanktionsverstoß erkannt werden. Ähnliche Probleme stellen sich zudem im

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu die vergleichende Analyse der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten in Network for investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes, Prosecution of Sanctions (Restrictive Measures) Violations in National Jurisdictions, Dezember 2021, Annex.

<sup>9</sup> Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Künftige Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen für den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union, Com(2022) 249 final, Para. 1.4.

<sup>10</sup> Vgl. Europäische Kommission, Commission Opinion n Article 2(2) of Council Regulation (EU) No 269/2014 vom 8.6.2021, S. 2 f.; Europäische Kommission, Asset Freeze and Prohibition to Make Funds and Economic Resources Available, Frequently Asked Questions, Stand 26. Juli 2022; Para. 2 f.; vgl. auch EuGH (GK), Urteil vom 29.06.2010, C-550/09.

Hinblick auf Verbote, sanktionierten Personen oder Vereinigungen Vermögenswerte zur Verfügung zu stellen. Die einschlägigen Verordnungen des Rates erfassen regelmäßig ausdrücklich auch den Fall, dass die Bereitstellung des Vermögensgegenstands lediglich mittelbar erfolgt und sanktionierte Person darüber noch keine unmittelbare Kontrolle erlangen.<sup>11</sup> Soweit die Kommission zudem nunmehr vorschlägt, strafrechtliche Verantwortlichkeit auch auf Verstöße gegen eine Pflicht zum Einfrieren von Vermögen zu erstrecken, bleibt insoweit bisher zumeist unklar, welcher Grad an Überzeugung oder welcher Verdachtsgrad vorauszusetzen ist, dass das Vermögen tatsächlich einer sanktionierten Person gehört und mithin einzufrieren ist. Zahlreiche Fragen stellen sich schließlich bei der – von der Kommission ebenfalls bereits angedeuteten – Unterstrafestellung von Handlungen, die der Umgehung restriktiver Maßnahmen dienen. Solche Handlungen sind in den Verordnungen des Rates bisher regelmäßig nur über eine sehr allgemeine Formulierung verboten,<sup>12</sup> so dass letztlich offenbleibt, was für Verhaltensweisen damit im Einzelnen erfasst sind. Im Interesse einer effektiven Sanktionsdurchsetzung wird sich eine zukünftige Richtlinie insbesondere auf Handlungen erstrecken müssen, durch die Personen innerhalb der EU Personen und Unternehmen in Drittstaaten dabei beraten oder anderweitig unterstützen, durch Transaktionen außerhalb der EU die Wirksamkeit restriktiver Maßnahmen zu schwächen.

## 2. Verhältnismäßigkeit

Neben einer hinreichend präzisen Ausgestaltung von Straftatbeständen wird es im Falle einer unionsrechtlichen Verankerung der strafrechtlichen Bewehrung restriktiver Maßnahmen vor allem auch darauf ankommen, die Verhältnismäßigkeit der daran anknüpfenden Strafen und anderer Rechtsfolgen zu gewährleisten. In dieser Hinsicht gilt es den engen Zusammenhang zwischen den vom Rat unter Artikel 215 AEUV

---

<sup>11</sup> Vgl. dazu die teilweise Klarstellung in EuGH, Urteil vom 21.12. 2011, C-72/11, Rn. 50-57.

<sup>12</sup> Vgl. beispielsweise Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen: „Es ist verboten, wissentlich und vorsätzlich an Tätigkeiten teilzunehmen, mit denen die Umgehung der Maßnahmen nach Artikel 2 bezweckt oder bewirkt wird.“



verhängten Maßnahmen einerseits und der aus einem Verstoß gegen diese Maßnahmen resultierenden strafrechtlichen Verantwortlichkeit andererseits zu unterstreichen. Zwar setzt die Verhängung von Kriminalstrafe in Reaktion auf einen Sanktionsverstoß nicht voraus, dass das Strafgericht die verletzte restriktive Maßnahme einer Kontrolle ihrer Rechtmäßigkeit unterwirft. Der dem Täter wegen eines Sanktionsverstoßes gemachte strafrechtliche Vorwurf erschöpft sich vielmehr darin, dass er schuldhaft gegen die vom Rat verhängte restriktive Maßnahme, mithin gegen ein verwaltungsrechtliches Ge- oder Verbot verstoßen hat. Ein strafbarer Verstoß gegen eine restriktive Maßnahme ist demnach grundsätzlich auch dann gegeben, wenn sich die seitens des Rates zur Begründung einer restriktiven Maßnahme herangezogenen Tatsachenfeststellungen und Wertungen im Rahmen eines späteren Verfahrens vor dem Gerichtshof der Europäischen Union als fehlerhaft erweisen. Ein wesentlicher Beweggrund für die Schaffung des Instruments gezielter restriktiver Maßnahmen liegt vielmehr gerade darin, dass es dem Rat im Rahmen seines verwaltungsrechtlichen Verfahrens und im gerichtlichen Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union möglich ist, auch solche Informationen zu verwerten, denen aufgrund ihrer nachrichtendienstlichen oder anderweitig vergleichsweise schwer überprüfbareren Quellen in einem Strafverfahren nur ein geringer Beweiswert zukommen würde. Das Verfahren im Rat sowie vor dem Gerichtshof ist vielmehr durch eine eher zivilrechtlich ausgestaltete Verteilung der Darlegungs- und Beweislast gekennzeichnet, die der sanktionierten Person gegebenenfalls die Obliegenheit auferlegt, die gegen sie sprechenden Umstände zu entkräften.<sup>13</sup> Angesichts der somit häufig auf bloßen Verdachtsgründen anstatt auf belastbaren Beweisen basierenden Grundlage einer Sanktionierung durch den Rat wird es für die Verhältnismäßigkeit der Bestrafung von Verstößen gegen restriktive Maßnahme nach Artikel 115 Absatz 2 AEUV aber nicht zuletzt wesentlich auf die Frage ankommen, ob den von

---

<sup>13</sup> Dazu *Vogel*, Targeted Sanctions against Economic Wrongdoing at the UN and EU Level, in Sieber (Hrsg.) *Prevention, Investigation, and Sanctioning of Economic Crime, Alternative Control Regimes and Human Rights Limitation*, 2019, S. 142–145.

solchen Maßnahmen betroffenen Personen effektive Wege des Rechtsschutzes offenstehen, um sich gegen willkürliche oder anderweitige fehlerhafte Listungsentscheidungen des Rates zur Wehr zu setzen. Fehlt es hieran, so dürfte dies Zweifel an der Stichhaltigkeit derartiger Entscheidungen des Rates wecken und damit langfristig die Akzeptanz restriktiver Maßnahmen in den Justizbehörden der Mitgliedstaaten untergraben. Die Schaffung einer unionsrechtlichen Grundlage für die strafrechtliche Ahndung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen sollte daher mit einer Fortentwicklung und Effektivierung jener verfahrensrechtlichen Sicherungen verbunden werden, die insbesondere durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs während der vergangenen anderthalb Jahrzehnte für die Verhängung restriktiver Maßnahmen herausgebildet wurden.<sup>14</sup> Neben einer Präzisierung der Gründe, die in den unterschiedlichen Sanktionsregimen der EU eine Verhängung restriktiver Maßnahmen rechtfertigen, sollte dabei die Verhältnismäßigkeit der Listungsentscheidungen des Rates einer substantielleren Kontrolle unterzogen werden. Insofern geht es vor allem um eine Eingrenzung der Beurteilung der Geeignetheit und Angemessenheit der Maßnahmen des Rates im Einzelfall, da insofern die Rechtsprechung des Gerichtshofs dem Rat bisher einen sehr weitgehenden Spielraum einräumt und sich damit ersichtlich nur unzureichend mit den Motiven einer Listung auseinandersetzt.<sup>15</sup>

Schließlich ist hinsichtlich der Rechtsfolgenseite auch zu klären, inwieweit eine Einziehung von Vermögenswerten im Strafverfahren zu rechtfertigen ist. Für die Kommission liegt in dieser Möglichkeit ersichtlich ein wichtiger Beweggrund für die Unterstrafestellung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen.<sup>16</sup> Insofern ist jedenfalls mit

---

<sup>14</sup> Dazu *Fontanelli*, *Kadi*: connecting the dots – from Resolution 1267 to Judgment C-584/10 P: the coming of age of judicial review, in: Avbelj/Fontanelli/ Martinico (Hrsg.), *Kadi on Trial*, Routledge 2014, S. 7 ff.; *Le Floch*, *L'influence des jurisprudences Kadi sur le régime des sanctions instauré par la résolution 1267 (1999)*, in: Saulnier-Cassia (Hrsg.), *La lutte contre le terrorisme dans le droit et la jurisprudence de l'Union européenne*, LGDJ 2014, S. 319 ff.

<sup>15</sup> *Vogel*, *Targeted Sanctions against Economic Wrongdoing at the UN and EU Level*, in: Sieber (Hrsg.) *Prevention, Investigation, and Sanctioning of Economic Crime, Alternative Control Regimes and Human Rights Limitation*, 2019, S. 152 f.

<sup>16</sup> Vgl. Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten vom 25.5.2022, 2022/0167 (COD)*, S. 3.

Blick auf den verfassungsrechtlichen Rahmen des Grundgesetzes zunächst daran zu erinnern, dass sich die Strafbarkeit von Verhalten aus dessen sozialem Unwert ergibt.<sup>17</sup> Strafbarkeit darf demnach jedenfalls nicht vordergründig dazu dienen, vermögensrechtliche Folgen herbeizuführen. Im Übrigen ist auch hier das Gebot der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Einziehung des Vermögens einer vom Rat mit restriktiven Maßnahmen belegten Person können sich nicht zuletzt ergeben, wenn gravierende Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Entscheidung des Rates bestehen und zugleich aus dem Sanktionsverstoß im konkreten Fall keinerlei Gefährdung der vom Rat verfolgten Ziele resultiert. Auch darüber hinaus wird sich eine zukünftige Richtlinie zu der Frage verhalten müssen, inwieweit die Möglichkeit, wirksame Rechtsbehelfe gegen die Entscheidung des Rates einzulegen, die Verhältnismäßigkeit einer an Sanktionsverstöße anknüpfenden Einziehung beeinflusst.

---

<sup>17</sup> Vgl. BVerfGE 120, 224, 240; BVerfGE 123, 267, 410.