

Bernd Schünemann

# Die Europäisierung der Strafrechtspflege als Demontage des demokratischen Rechtsstaats





Die Europäisierung der Strafrechtspflege  
als Demontage des demokratischen Rechtsstaats

ISBN 978-3-8305-2913-2

Bernd Schünemann

# **Die Europäisierung der Strafrechtspflege als Demontage des demokratischen Rechtsstaats**



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8305-2913-2

© 2014 BWV · BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH,  
Markgrafenstraße 12–14 · 10969 Berlin  
E-Mail: [bwv@bwv-verlag.de](mailto:bwv@bwv-verlag.de) · Internet: <http://www.bwv-verlag>  
Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen,  
der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung vorbehalten.

## Anstelle eines Vorworts

Von *Pufendorf* stammt die berühmt-berüchtigte Bezeichnung des Heiligen römischen Reiches Deutscher Nation als „*irregulare aliquod corpus et monstro simile*“, also als etwas Ähnliches wie (im ursprünglichen lateinischen Sinn) eine „naturwidrige Erscheinung“, im Deutschen vulgo als Ungeheuer, missgestaltetes Wesen oder Missgeburt bezeichnet. Die Frage, ob *Pufendorfs* Qualifikation heutzutage *cum grano salis* auf die politische Verfassung zutrifft, in die die europäische Idee von einem zahlenmäßig erstaunlich kleinen europäischen Machtestablishment<sup>1</sup> gebannt worden ist, wurde lange Zeit selten gestellt und stand in Deutschland, ersichtlich wegen seiner erst unlängst in der Euroschuldenkrise wieder weithin beschworenen nationalsozialistischen Vergangenheit, von vornherein unter dem Generalverdacht politischer Inkorrektheit. Wie das aus der kleinräumigen griechischen Polis stammende Konzept der Demokratie in riesigen und kulturell inhomogenen Gebieten mit zahllosen unterschiedlichen Ethnien sowie (im Unterschied zu den USA) ohne eine gemeinsame Sprache und dadurch vermittelte Öffentlichkeit wenigstens eine Art Residualverwirklichung finden kann, musste zwar eigentlich einer seriösen Demokratietheorie von Anfang an zum Thema werden. Aber selbst der auf Grund der umfassenden Erfahrungen mit diesem Experiment mittlerweile deutliche Befund, demzufolge die heutige „Postdemokratie“<sup>2</sup> „auf dem Weg, ... auf eine Kombination von Rechtsstaat und öffentlicher Unterhaltung reduziert zu werden“<sup>3</sup>, schon eine große Strecke zurück gelegt hat, wird von einer im politischen Establishment ebenso wie in den Medien (und, *horribile dictu*, sogar in dem Block spezialisierter „Europarechtler“) dominierenden EU-Tümelei<sup>4</sup> weitestgehend ignoriert<sup>5</sup>. Natürlich kann das auch durch die nachfolgend zusammen gestellten Analysen auf dem Spezialge-

<sup>1</sup> In der Politologie spricht man gewöhnlich von „Machteliten“. Weil der Terminus „Elite“ im Deutschen durchweg positiv zu bewertende Konnotationen aufweist, ist m. E. der in den 68er Jahren ubiquitäre Ausdruck des „Establishment“ vorzugswürdig.

<sup>2</sup> Dazu grdl. *Colin Crouch*, *Post-democracy*, Cambridge 2005, dt: *Postdemokratie*, 2008.

<sup>3</sup> So das Ergebnis der die EU wie die USA treffenden Analyse von *Streeck*, *Gekaufte Zeit*, 2013, S. 28 und passim, mit den speziell die EU betreffenden Diagnosen der „Entpolitisierung der Wirtschaft bei gleichzeitiger Entdemokratisierung der Politik“ (S. 164) und der „Institutionalisierung von Oligarchie und Expertokratie“ (S. 214); vgl. auch allg. *Blühdorn*, *Simulative Demokratie*, 2013.

<sup>4</sup> Notabene richtet sich meine Kritik nicht gegen die europäische Idee, sondern gilt ihrer mangelhaften Verwirklichung in der heutigen EU-Verfassung, die durch die permanenten Rechtsbrüche im Rahmen des EZB-Systems auch außerhalb des Strafrechts juristisch in eine inakzeptable Richtung läuft.

<sup>5</sup> Oder bestenfalls mit Utopien eines „überstaatlichen demokratischen Gemeinwesens, das ein gemeinsames Regieren erlaubt“ quittiert (so vielfach *Habermas*, zuletzt in: *Bl. f. dt. u. int. Politik* 5/2013, S. 59, 69; dagegen durchschlagend *Streeck*, *ibid.* 9/2013, S. 77 ff.).

biet der Strafrechtspflege, die in über ein Jahrzehnt teilnahmsvoller Beobachtung<sup>6</sup> entstanden sind, nicht erschüttert werden, zumal sie dem medialen Meinungsoktroi widersprechen.<sup>7</sup> Sie dennoch zwischen zwei Buchdeckeln zu publizieren, ist nicht der Idee eines historischen Rechtbehaltenwollens geschuldet, sondern der dramatischen Erkenntnis, dass es auf dem Gebiet der Europäisierung des Strafrechts nicht nur um die Kernschmelze der Demokratie, sondern auch des Rechtsstaats geht. Die De-Demokratisierung Europas ist ernst genug, bildet aber nicht den zentralen Gegenstand der nachfolgenden Beiträge (auch wenn darauf notgedrungen viele Streiflichter fallen – so in Gestalt der Erniedrigung nationaler Parlamente zu „Lakaien von Brüssel“ oder der auf unerträgliche Machtusurpation bei schmalster demokratischer oder juristischer Legitimation hinauslaufenden Judikatur des EuGH<sup>8</sup>; zu der Abschaffung auch nur des Anscheins demokratischer Strukturen auf dem das gesamte soziale Leben durchdringenden Währungs- und Finanzsektor durch das EZB-System habe ich mich aus strafrechtlicher Sicht an anderer Stelle geäußert, in ZIS 2012, 84–106). Denn für den einzelnen Bürger noch viel bedrohlicher ist die Durchlöcherung des Schutzschildes seiner Freiheit namens Rechtsstaat. Anders als die Transformation der Demokratie spürt er die Demontage des Rechtsstaats ganz persönlich und quasi jeden Tag. Dass und wie diese Demontage in der seit dem Vertrag von Amsterdam lawinenartig stattfindenden Europäisierung der Strafrechtspflege bewirkt worden ist und weiter stattfindet, bildet – zusammen mit dem erfolglosen Protest und den besseren Konzepten einer kritischen Minderheit in der Rechtswissenschaft – den eigentlichen Gegenstand dieses Buches, das wachrütteln, nicht bilanzieren soll. Die im Schoße der EU auch zu findenden rechtsstaatspositiven Ansätze sollen nicht geleugnet, aber auch nicht als solche thematisiert werden.

München, im europäischen Herbst 2013

*Bernd Schünemann*

<sup>6</sup> Mit dem „Höhepunkt“ des von einer von mir gegründeten und geleiteten, intereuropäischen Arbeitsgruppe ausgearbeiteten und von der EU im AGIS-Programm finanzierten Entwurfs, der von mir 2006 bilingual unter dem Titel „Ein Gesamtkonzept für die Europäische Strafrechtspflege = A Programme for European Criminal Justice“ herausgegeben worden ist und den Nachweis liefern sollte, dass eine rechtsstaatliche Europäisierung möglich ist.

<sup>7</sup> Diese Gleichschaltung der von einer nicht staatlich kujonierten Presse gemachten öffentlichen Meinung ist kontraintuitiv, aber ein überaus gängiges Phänomen, man denke nur an die Durchsetzung noch so grotesker religiöser Dogmen, den Hurrapatriotismus in Kriegszeiten oder in der Frage der Identität *Shakespeares* die Ignorierung der unzähligen von den *Oxfordianern* in den letzten 94 Jahren eruierten Fakten durch die die anglistischen Lehrstühle beherrschenden *Stratfordianer* (dazu *Schünemann*, FS f. Kühne, 2013, S. 361–377).

<sup>8</sup> Die unter Abbau der Grundrechte des Bürgers munter weitergeht, s. nur das Melloni-Urteil in der Rechtssache C-399/11.

## **Inhaltsverzeichnis**

Ein Gespenst geht um in Europa – Brüsseler „Strafrechtspflege“ intra muros .....	9
Bürgerrechte ernst nehmen bei der Europäisierung des Strafverfahrens! .....	30
Die parlamentarische Gesetzgebung als Lakai von Brüssel? Zum Entwurf des Europäischen Haftbefehlsgesetzes .....	48
Europäischer Haftbefehl und EU-Verfassungsentwurf auf schiefer Ebene Die Schranken des Grundgesetzes .....	52
Europäischer Haftbefehl und gegenseitige Anerkennung in Strafsachen .....	62
Die Rechte des Beschuldigten im internationalisierten Ermittlungsverfahren .....	64
Fortschritte und Fehlritte in der Strafrechtspflege der EU .....	83
Ein Alternativ-Entwurf zur Regelung der europäischen Strafverfolgung im Verfassungsvertrag der EU .....	104
Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum europäischen Haftbefehl: markiges Ergebnis, enttäuschende Begründung .....	124
Verteidigung in Europa .....	136
Ein Gesamtkonzept für die europäische Strafrechtspflege .....	156
Die Grundlagen eines transnationalen Strafverfahrens .....	159
Die Implementation des europäischen Haftbefehls in Polen und Deutschland im Vergleich – Eine kritische Skizze aus deutscher Sicht .....	176
Europäischer Sicherheitsstaat = europäischer Polizeistaat? .....	189
Europas verschmutzte Usurpierung einer furchtbaren Gewalt .....	203
Ewigkeitsgarantien im europäischen Strafrecht – Ein Appell an die deutsche Volksvertretung .....	207
Rechtsstaatliche Probleme der Europäisierung des Verkehrsstrafrechts .....	220
Ein Kampf ums europäische Strafrecht – Rückblick und Ausblick .....	233
Spät kommt ihr, doch ihr kommt: Glosse eines Strafrechtlers zur Lissabon-Entscheidung des BVerfG .....	249
Stellungnahme zum Grünbuch der EU-Kommission „Erlangung verwertbarer Beweise in Strafsachen aus einem anderen Mitgliedstaat“ (KOM [2009] 624 endg.) .....	255
Die Karawane zur Europäisierung des Strafrechts zieht weiter Zur demokratischen und rechtsstaatlichen Bresthaftigkeit des EU- Geldsanktionengesetzes .....	271

Noch einmal: Zur Kritik der rechtsstaatlichen Brechbarkeit des EU-Geldsanktionengesetzes, des europatümelnden strafrechtlichen Neopositivismus und seiner Apologie von <i>Böse</i> .....	289
Von Lissabon über Karlsruhe nach Stockholm – Demokratisches Defizit, mangelnder Mindeststandard, Verlustliste der Verteidigung .....	303
Die Vorschläge der Europäischen Kommission für eine Opferschutzrichtlinie .....	320
Fundstellenverzeichnis .....	339

# Ein Gespenst geht um in Europa – Brüsseler „Strafrechtspflege“ intra muros

## I. Der Kompetenzrahmen

1. Die Europäisierung der nationalen Rechtsordnungen hat sich – auf der Basis der Art. 85, 86 EWGV – lange Zeit auf das Gebiet des Kartellrechts beschränkt. Auch wenn diese anfängliche Idylle des nationalstaatlichen Rechtslebens im ökonomisch zusammenwachsenden Europa schon seit geraumer Zeit auf zahlreichen Rechtsgebieten einer immer ausgedehnteren Rechtssetzung der europäischen Organe Platz gemacht hat, beispielhaft greifbar in der Verordnung über die Schaffung einer Europäischen Wirtschaftlichen Interessenvereinigung (EWIV)<sup>1</sup>, der Richtlinie über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz<sup>2</sup> oder dem Urteil des EuGH zum Recht der Frauen auf Wehrdienst mit der Waffe<sup>3</sup>, blieb sie doch auf dem Gebiet der Strafrechtspflege lange erhalten, weil hier das „Prinzip der begrenzten Ermächtigung“<sup>4</sup> jeglicher europäischen Rechtssetzung auf dem Gebiet des im EWG-Vertrag ausgesparten Straf- und Strafprozessrechts einen Riegel vorgeschoben und dadurch die Strafgesetzgebung als „europafesten“ Kern der einzelstaatlichen Souveränität bewahrt hatte<sup>5</sup>. Die geradezu idiosynkratische Bedeutung einer hier drohenden Europäisierung wird durch das Schicksal der Europäischen Menschenrechtskonvention manifestiert, die 1950 schon Jahre vor Gründung der EWG auf einer weitaus breiteren Basis vereinbart wurde und 1952 durch die Ratifikation sogar den Rang eines Bundesgesetzes erhielt<sup>6</sup>, aber etwa bei der Kollision ihres Tötungsverbots gem. Art. 2 II lit. a) mit dem deutschen Notwehrrecht bei Eigentumsverletzungen auf den erbitterten Widerstand des strafrechtsdogmatischen Schrifttums stieß<sup>7</sup>

<sup>1</sup> ABl. Nr. L 199 v. 31. 7. 1985, S. 1.

<sup>2</sup> RiL 97/7 EG, ABl. EG Nr. L 144 S. 19.

<sup>3</sup> EuGH RS C-285/98 vom 11.1.2000, EuZW 2000, 211 = NZWehrr 2000, 28 = NJW 2000, 497; umgesetzt durch Änderung des GG v. 19.12.2000 (BGBl. I, S.1755)

<sup>4</sup> Unstr., vgl. nur *Streinz* Europarecht, 5. Aufl. 2001, Rdn. 436.

<sup>5</sup> Grundlegend BGHSt 25, 190.

<sup>6</sup> Gesetz v. 7. 8. 1952 (BGBl. II 685, 953); zur Rangfrage s. nur BVerfGE 10, 271, 274.

<sup>7</sup> Vgl. *Bockelmann* Engisch-FS, 1969, S. 456, *Krey* JZ 1979, 702, 707; *Laber* Der Schutz des Lebens im Strafrecht, 1997, S. 136; *Maurach/Zipf* 26/28, *Welzel* 86; *Jeschke/Weigend* § 32 V; *Schmidhäuser* 9/88; *Jakobs* 12/40; *LK-Spendel* § 32 Rdn. 259; *S/S-Lenckner/Perron* § 32 Rdn. 62; *NK-Herzog* § 32 Rdn. 94; *SK-Günther* § 32 Rdn. 117; *Tröndle/Fischer* § 32 Rdn. 21; a.M. u. a. *Wittmann* Grundlinien und Grenzen der Notwehr in Europa, 1997, S. 239, 268; *Stiller* Grenzen des Notwehrrechts bei der Verteidigung von Sachwerten, 1999, S. 165; *Lührmann* Tötungsrecht zur Sachverteidigung, 1999, S. 209, 258; differenzierend *Roxin* § 15 Rdn. 77 f.

und in einer ihrer wichtigsten prozessualen Garantien, nämlich dem sog. Konfrontationsrecht des Art. 6 III lit. d) EMRK, in der Auseinandersetzung um die V-Mann-Praxis jahrzehntelang so gut wie ignoriert wurde<sup>8</sup>. Dass deshalb die Organe der EG ihre Kompetenzgrenzen gegenüber dem „Peinlichen Recht“ in der Vergangenheit formell peinlich respektiert haben, machen die Richtlinien des Rates vom 13.11.1989 bzw. 10.6.1991 zur Koordinierung der Vorschriften betreffend Insider-Geschäfte sowie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche<sup>9</sup> deutlich, in deren Art. 13 bzw. 14 es ausdrücklich den Mitgliedstaaten überlassen wurde, „wie Verstöße gegen die aufgrund dieser Richtlinie erlassenen Vorschriften zu ahnden sind“.

2. Aber diese glatte Oberfläche war schon immer trügerisch, denn wie den Kennern der Materie nicht verborgen blieb und in den drei kurz aufeinander folgenden Habilitationsschriften von *Satzger*, *Hecker* und *Schröder* nunmehr auch minutiös belegt worden ist, wirkte die außerstrafrechtliche Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft in vielfacher Weise auf das Strafrecht zurück, beispielsweise in Form der sog. europarechtskonformen Auslegung oder etwa beim Betrugstatbestand durch die ausdrückliche Gestattung einer Produktwerbung, die nach der deutschen Rechtsprechung den Betrugstatbestand erfüllte<sup>10</sup>. Diese gewissermaßen in kapillarer Form ablaufende, schleichende Europäisierung des Strafrechts erlebte nun aber mit dem Vertrag von Maastricht einen Quantensprung, der zu einer bis heute nicht abreißen- den Kette von Einschränkungen oder jedenfalls Herausforderungen der national- staatlichen Strafrechtsprerogative geführt hat, und zwar auf der breiten Front sowohl des materiellen Strafrechts als auch und erst recht des Strafverfahrens. Zwar gibt es weiterhin keine den Europäischen Gemeinschaften direkt zustehende und dadurch zum sog. „1. Pfeiler“ zählende originäre Strafrechtskompetenz, wohl aber eine institutionalisierte und dadurch den „3. Pfeiler“<sup>11</sup> bildende „polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ entsprechend Art. 29 ff. des in Amsterdam neuge-

<sup>8</sup> BVerfGE 57, 250; BGHSt 17, 382, 388; 32, 115 (GrS); zur Rspr. des EGMR zuletzt *Beulke*, FS f. Rieß, 2002, S. 3, 6 ff.

<sup>9</sup> ABl. vom 18.11.1989, Nr. L 334/30 bzw. vom 28.6.1991, Nr. L 166/77.

<sup>10</sup> Eingehend *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts, 2001, S. 90 ff., 187 ff., 291 ff., 475 ff. und passim; *Hecker*, Strafbare Produktwerbung im Lichte des Gemeinschaftsrechts, 2001, S. 282 ff.; *Schröder*, Europäische Richtlinien und deutsches Strafrecht, 2002, S. 103 ff., 321 ff.; grundlegend bereits *Tiedemann* NJW 1993, 23 ff.; *ders.*, in: Kreuzer/Scheuing/Sieber (Hrsg.), Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, 1997, S. 133 ff.; kaum akzeptabel deshalb die anschließend auch relativierte Zusammenfassung von *Kühl* Söllner-FS, 2000, S. 613, das Strafrecht sei von der Europäisierung „bisher weitgehend unberührt geblieben“.

<sup>11</sup> Während der „2. Pfeiler“ der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ gem. Art. 11 ff. EUV vorliegend keine Rolle spielt.

fassten Vertrages über die Europäische Union sowie gemäß Art. 280 EG-Vertrag die gemeinsame Verpflichtung der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten rechtswidrigen Handlungen, was gem. Art. 280 IV, 1 EG-Vertrag eine in ihren Grenzen umstrittene Kompetenz des Rates der EG einschließt, „die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten“, zu ergreifen. Dieses Nebeneinander von EG- und EU-Zuständigkeit hat deshalb zu einem verwirrenden und in seinen Konsequenzen entsprechend kontroversen Bild geführt, weil die EU als der die genannte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten institutionalisierende Staatenbund ohne eigene Rechtspersönlichkeit<sup>12</sup> zwar nicht – wie die EG – eigenes (supranationales und im Fall der Verordnungen sogar in jedem Mitgliedstaat unmittelbar geltendes) Recht setzen, aber doch durch „Gemeinsame Standpunkte“ (Art. 34 II lit. a EUV) und „Rahmenbeschlüsse“ (Art. 34 II lit. b und c EUV) völkerrechtliche Pflichten der Mitgliedstaaten begründen kann<sup>13</sup>, deren Gegenstand im Fall der Rahmenbeschlüsse gemäß Art. 34 II lit. b EUV in der „Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten“ besteht, wobei gemäß dessen Satz 2 den innerstaatlichen Stellen zwar die Wahl der Form und der Mittel verbleibt, das zu erreichende Ziel jedoch von der EU verbindlich vorgegeben wird. Vom Ergebnis her unterscheidet sich ein Rahmenbeschluss auf der Ebene der EU deshalb nicht von einer rechtsangleichenden Richtlinie gemäß Art. 94, 249 III EGV auf der Ebene der EG. Die Zuweisung der „polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen“ (PJZ) nicht (wie ursprünglich gerade von Deutschland gewünscht<sup>14</sup>) in die vollständig vergemeinschaftete Kompetenz der EG, sondern bloß in den staatenbündischen Rahmen der EU schränkt deshalb die Europäisierung des Strafrechts zwar von den verfügbaren Handlungsinstrumenten her ein, lässt aber noch genügend übrig, so dass die entscheidende Fragestellung lautet, ob der den „3. Pfeiler“ regelnde Titel VI des EUV eine europafeste *gegenständliche* Begrenzung für die via Union durchgesetzte Rechtsangleichung zwischen den Mitgliedstaaten enthält.

3. Leider lässt der EUV in der Fassung durch den Amsterdamer Vertrag vom 2.10.1997<sup>15</sup> in diesem Punkt die wünschenswerte Eindeutigkeit vermissen, was den typischen Auslegungsbefund zur Folge hat, dass das europarechtliche Standardschrifttum ohne viel Federlesen eine sachlich unbeschränkte Rechtsvereinheitlichungskompetenz bejaht, während tieferdringende Analysen eher für eine Limitie-

<sup>12</sup> Zu der Kontroverse um Rechtsnatur und etwaige Rechtspersönlichkeit der EU s. nur *Streinz* (Fn. 4), Rdn. 121 a f.; *Di Fabio* DÖV 1997, 89, 90.

<sup>13</sup> Dazu näher *Streinz* (Fn. 4), Rdn. 422 b f.

<sup>14</sup> Vgl. die Äußerung des damaligen Bundeskanzlers *Kohl*, zitiert bei *Akman* JA 1994, 52.

<sup>15</sup> BGBl. 1998 II S. 387, ber. BGBl. 1999 II S. 416.

zung sprechen – was sich bei der Interpretation des erwähnten Art. 280 EGV in ähnlicher Weise wiederholt. Die Unklarheit ergibt sich daraus, dass Art. 29 I und II EUV zunächst ein recht allgemeines Ziel der PJZ formuliert, welches in den beigefügten drei Spiegelstrichen zunächst in vollem Umfange, sodann aber nur noch eingeschränkt aufgegriffen wird: Aus der zunächst in Art. 29 I EUV zu findenden pathetischen Proklamation eines Raumes „der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ wird in Abs. 2 die Verhütung und Bekämpfung der gesamten („organisierten oder nicht organisierten“) Kriminalität als Unionsziel abgeleitet und durch eine nicht abschließend gemeinte („insbesondere“), etwas absonderliche Auswahl (vom Terrorismus bis zu Straftaten gegenüber Kindern und Betrug reichend) exemplifiziert. Entscheidend ist nun, dass in den die Instrumente der Zielerreichung beschreibenden drei Spiegelstrichen zunächst die Zusammenarbeit der Ordnungs- und Verfolgungsbehörden, sodann die Zusammenarbeit der Justizbehörden und schließlich die „Annäherung der Strafvorschriften der Mitgliedstaaten nach Art. 31 Buchstabe e, soweit dies erforderlich ist“ aufgeführt werden, wobei Art. 31 lit. e) ausdrücklich nur von der „Annahme von Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen in den Bereichen organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel“ spricht. Gleichwohl herrscht in dem Kommentaren zu den europäischen Verträgen die Auffassung vor, dass hierin keine Einschränkung zu sehen sei, weil man die näheren Regelungen in den Spiegelstrichen wie auch diejenige über die justitielle Zusammenarbeit in Art. 31 nur als Exemplifizierungen zu verstehen habe, so dass die Maßnahmen zur Annäherung des Strafrechts der Mitgliedstaaten grundsätzlich für den gesamten in der Zielvorgabe angesprochenen Bereich der Kriminalität und folglich für das gesamte Strafrecht zulässig, wenn auch durch die Grundsätze der Subsidiarität und Erforderlichkeit eingeschränkt seien<sup>16</sup>. In systematischer Hinsicht kann das jedoch nicht überzeugen, denn die umfassende Zielbeschreibung in Art. 29 I EUV wird von der ausdrücklich bloß beispielhaften Umschreibung der Kriminalitätsfelder in Art. 29 II EUV und den beiden ersten Spiegelstrichen explizit übernommen, während die lediglich beschränkte Einräumung der Rechtsangleichungskompetenz im dritten Spiegelstrich des Abs. 2 i.V.m. Art. 31 lit. e) EUV im Wortlaut deutlich abgesetzt gerade nicht exemplifizierend, sondern abschließend ausgefallen ist; und diese Unterscheidung macht auch einen guten Sinn, weil die polizeiliche und gerichtliche Zusammenarbeit, wie sie in den ersten beiden Spiegelstrichen angesprochen wird, als eine für die Souveränität der Mitgliedstaaten weitaus weniger einschneidende Kooperationsform eindeutig und mit gutem Grund alle Kriminalitätsfelder, die Angleichung des materiellen Strafrechts dagegen nur die abschließend beschriebenen,

<sup>16</sup> *Röben*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, Stand Januar 2000, Art. 29 EUV Rdn. 17, 27 und Art. 31 EUV Rdn. 13, 17; *Brechmann*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl. 2002, Art. 29 EU-Vertrag Rdn. 6, 10, anders aber in Art. 31 EU-Vertrag Rdn. 9; *Krüick*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2000, Art. 29 EUV Rdn. 5, 16 und Art. 31 EUV Rdn. 3; unklar *Satzger* (Fn. 10), S. 465 f.

für die Gemeinschaft wichtigen Kriminalitätsfelder ergreifen soll. Das hat wiederum durchaus erhebliche praktische Auswirkungen, weil die Wahrnehmung der der Union in Art. 29 ff. EUV eingeräumten Kompetenzen dem Rat in Art. 61 lit. a) EGV innerhalb von 5 Jahren nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam zur Pflicht gemacht worden ist (wobei allerdings die Verbindlichkeit dieser systematisch ohnehin falsch plazierten<sup>17</sup> Fristbestimmung umstritten ist)<sup>18</sup> und weil die auch für die umfassende Zusammenarbeit geltenden Beschränkungsformeln der Subsidiarität und Erforderlichkeit nur eine geringe praktische Selektionswirkung besitzen. Ferner hat der Umfang der Gemeinschaftskompetenz zur Rechtsangleichung der Strafrechtsordnungen der Mitgliedstaaten für deren Souveränität trotz der in Art. 34 II, 1 EUV für alle Handlungsformen geforderten Einstimmigkeit des Rates eine weichenstellende Bedeutung, weil zwar die in Abs. 2 lit. g) geregelten „Übereinkommen“ der Ratsmitglieder nur Empfehlungen ohne bindende Wirkung für die Parlamente der Mitgliedstaaten darstellen (worauf zurückzukommen ist), die in Abs. 2 lit. b) vorgesehenen „Rahmenbeschlüsse zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ aber, wie erwähnt, verbindlich sind, den Parlamenten der Mitgliedstaaten also die souveräne Verfügung über die Strafgesetzgebung entziehen<sup>19</sup>. Die Beschränkung der europäischen Strafrechtsangleichungskompetenz auf bestimmte Materien kann also trotz der Einstimmigkeitsregelung des Art. 34 EUV für die Zukunft durchaus erhebliche Bedeutung erlangen, wenn entweder eine Diskrepanz zwischen der Bundesregierung und dem Bundestag über die Akzeptierbarkeit einer vom Rat beschlossenen Angleichung entsteht oder wenn gegenüber einem deutschen Ausführungsgesetz (wie bereits bei der Änderung des § 264 StGB durch das EG-Finanzschutzgesetz geschehen, dazu näher u. II. 3.b) der Vorwurf einer lückenhaften Durchsetzung der europäischen Anweisung erhoben wird.

4. Die Grenzen für diese über die Instrumente der EU mögliche Europäisierung des Strafrechts würden freilich für den Bereich der „gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten rechtswidrigen Handlungen“ letztlich irrelevant sein, wenn dessen Regelung innerhalb der „1. Säule“ der EG gem. Art. 280 IV EGV eine eigene strafrechtliche Gesetzgebungskompetenz einschließen würde, deren Ausübung entsprechend der Verweisung auf Art. 251 EGV sogar mit qualifizierter Mehrheit des Rates erfolgen könnte. Tatsächlich entspricht es einer im europarecht-

<sup>17</sup> *Brechmann* (Fn. 15), Art. 61 EGV Rdn. 3 m.w.N. in Fn. 4.

<sup>18</sup> Vgl. einerseits *Brechmann* (Fn. 15), Art. 61 EGV Rdn. 13, andererseits *Röben* (Fn. 15), Art. 61 EGV Rdn. 11.

<sup>19</sup> Dass den nationalen Parlamenten die „Wahl der Form und der Mittel“ offenbleibt, womit ihnen ein „deutlicher Freiraum garantiert“ werde (worauf *Satzger* – Fn. 10, S. 466 abhebt), könnte an dem von der h.L. behaupteten Souveränitätsverlust auf dem gesamten Gebiet der Strafgesetzgebung nichts ändern.

lichen Schrifttum verbreiteten Auffassung, dass die in Art. 280 IV, 1 EGV dem Rat verliehene Befugnis, „zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten“ zu treffen, sogar die Befugnis zur Schaffung direkt anwendbaren Strafrechts im Verordnungswege enthalte<sup>20</sup>. Im strafrechtlichen Schrifttum überwiegt dagegen die Auffassung, dass der angeschlossene Satz 2, wonach „die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege von diesen Maßnahmen unberührt bleiben“, eine direkte Strafgesetzgebung der EG weiterhin ausschließe<sup>21</sup>. Allerdings darf man gerade bei der Europäisierung der nationalen Rechtsordnungen das Gewicht dieser im Schrifttum ausgefochtenen Auslegungstreitigkeiten nicht überschätzen, weil bei einem so sensiblen Bereich wie dem Eingriff in die nationale Strafrechtspflege der Praxis der Regierungen ein besonderes Schwergewicht zukommt und auch von der sonst ihre Kompetenzen großzügig auslegenden Kommission respektiert wird, selbst die deutsche Bundesregierung als ehemalige Verfechterin einer möglichst weitgehenden Vergemeinschaftung des Strafrechtssektors aber inzwischen eine Kompetenz der EG zur eigenen Strafgesetzgebung verneint<sup>22</sup>.

## II. Die europäische Praxis

Das wirkliche Ausmaß der erfolgten, stattfindenden oder bevorstehenden Europäisierung des Strafrechts und des Strafverfahrens lässt sich deshalb besser durch einen Blick auf die *Rechtspraxis* und die *laufenden Projekte* beurteilen, wobei man den besten Überblick über die weit ausgreifenden, bisher nur z. T. in die Realisierungsphase eingetretenen Planungen durch den „Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages über den Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“<sup>23</sup> und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere<sup>24</sup> erhält.

<sup>20</sup> Wolfgang/Ulrich EuR 1998, 644; Schoo, in: Schwarze (Fn. 15), Art. 280 Rdn. 24; ebenso Zieschang ZStW 113 (2001), 255, 261.

<sup>21</sup> Eingehend Satzger (Fn. 10), S. 437; Schröder (Fn. 10), S. 145 f.

<sup>22</sup> Vgl. die bei Satzger (Fn. 10), S. 437 Fn. 877 mitgeteilte Auskunft des Bundesjustizministeriums vom 23.12.1999 sowie die Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage vom 14.12.2000, BT-Dr 14/4991, S. 9.

<sup>23</sup> ABl. EG 1999 Nr. C 19, 1.

<sup>24</sup> S. ferner die Darstellungen bei Schomburg ZRP 1999, 237; Jung JuS 2000, 417; Dieckmann NStZ 2001, 617.

1. Den Schwerpunkt hat hier in den letzten Jahren die Schaffung *europäischer Einrichtungen* zur Koordinierung der nationalen Strafverfolgungstätigkeit gebildet mit *Europol* als der gerade auch von der deutschen Bundesregierung vorangetriebenen Speerspitze bzw., um ein anderes Bild zu gebrauchen, als historischem Grundstein des „3. Pfeilers“. Gegenwärtig sind (einschließlich des unter 3.a) zu behandelnden OLAF) vier Einrichtungen realisiert worden, die hier unter Verweis auf die dazu vorliegende Spezialliteratur nur aufgezählt werden können: Das *Europäische Polizeiamt (Europol)* ist in Art. 29 II 1. Spiegelstrich, Art. 30 II als zentrale Agentur der in Art. 29, 30 und 32 EUV vorgesehenen polizeilichen Zusammenarbeit konzipiert und durch das Europol-Übereinkommen vom 26.7.1995 errichtet worden; die damit verbundenen Rechtsprobleme stellen sich bisher vor allem in Gestalt der befremdlicherweise eingeführten nationalen Immunität der Europol-Bediensteten sowie in Bezug auf den bisher nur höchst unzulänglich geregelten Schutz des Rechts der Bürger auf informationelle Selbstbestimmung gegenüber der bei Europol stattfindenden Datenverarbeitung<sup>25</sup>. Während Europol bisher noch keine exekutivischen Befugnisse besitzt, möglicherweise in Zukunft aber entsprechend Art. 30 Abs. 2 EUV erhalten wird, ergeben sich gewisse grenzübergreifende Befugnisse der nationalen Polizeibehörden aus dem *Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)*, welches durch den Amsterdamer Vertrag in den Rahmen der Europäischen Union einbezogen worden ist<sup>26</sup>. Ferner ist die in der EU institutionalisierte Kooperation über den Bereich der polizeilichen Tätigkeit hinaus auch auf die staatsanwaltschaftliche und gerichtliche Strafverfolgung erstreckt worden, und zwar durch das *Europäische Justitielle Netz* und durch *EUROJUST*. Das durch die Gemeinsame Maßnahme vom 29.6.1998<sup>27</sup> eingerichtete Europäische Justitielle Netz (EJN) dient der justitiellen Zusammenarbeit, indem die nationalen Kontaktstellen als „aktive Vermittler, die die justitielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten insbesondere bei der Verfolgung der schweren Kriminalität erleichtern sollen“, den örtlichen Justizbehörden und den Kontaktstellen der anderen Länder „für die Herstellung möglichst zweckdienlicher Direktkontakte zur Verfügung stehen“ (Art. 4 Abs. 1). In rechtlicher Hinsicht interessanter als diese bloße Serviceeinrichtung ist die gegen-

<sup>25</sup> Außer dem Europol-Übereinkommen, BGBl. 1997 II S. 2150, ist das Europolimmunitätenprotokollgesetz wichtig, BGBl. 1998 II S. 974; zu den Rechtsproblemen *Di Fabio* DÖV 1997, 89, 98 ff.; *Frohwein/Krisch* JZ 1998, 589 ff.; *Streinz* (Fn. 4), Rdn. 422 d m.w.N.; *Nelles* ZStW 109 (1997), 727, 739 ff., 753 f.; *Gleiß* NSTZ 2001, 623 ff.; w. N. zur Kritik bei *Böse* in: Schwarze (Fn. 15), Art. 30 EUV Rdn. 9 ff.; *Brechmann* (Fn. 15), Art. 30 EUV Rdn. 21, dessen Antikritik der spezifischen Konstruktion der EU nicht gerecht wird und i. ü. (namentlich der Verweis auf die „bei internationalen Organisationen übliche Praxis“) auf einen naturalistischen Fehlschluss hinausläuft.

<sup>26</sup> SDÜ vom 19.6.1990, BGBl. II 1993 S. 1010 ff.; zur Einbeziehung des „Schengen-Besitzstandes“ in die EU s. *Streinz* (Fn. 10), Rdn. 659; w.N.b. *Brechmann* (Fn. 15), Art. 30 EUV Rdn. 10.

<sup>27</sup> ABl. EG 1998 Nr. L 191, 4.

wärtig im Aufbau befindliche Koordinierungsstelle EUROJUST, für die der Vertrag von Nizza eine eigene Rechtsgrundlage durch Einführung des Art. 31 II EUV geschaffen hat und die (anders als das nur über Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten verfügende EJN) als zwischenstaatliche Behörde ähnlich wie Europol zu dem Zwecke eingerichtet wird, die Ermittlungen der nationalen Staatsanwaltschaften zu koordinieren<sup>28</sup>. Die zukünftige Bedeutung dieser neuen Einrichtung wird dadurch unterstrichen, dass die Bundesregierung, auf deren Initiative beim Sondergipfel von Tampere im Oktober 1999 Eurojust zurückgeht, hierin eine mögliche Keimzelle für eine zukünftige Europäische Staatsanwaltschaft erblickt<sup>29</sup>.

2. Über diese Koordinierungsinstitutionen hinaus kommt aber auch die *direkte Zusammenarbeit* zwischen den nationalen Strafverfolgungsbehörden immer mehr auf Touren: Während das Übereinkommen vom 27.9.1996 über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>30</sup> noch im Ratifikationsverfahren steckt, hat die politische Einigung über die Einführung eines *Europäischen Haftbefehls* auf der Ratsitzung von Laeken am 14./15.12.2001 bereits am 13.6.2002 zu einem *Rahmenbeschluss* des Rates geführt, der den Europäischen Haftbefehl in den vorangestellten Erwägungen als „erste konkrete Verwirklichung des vom Europäischen Rat als ‚Eckstein‘ der justitiellen Zusammenarbeit qualifizierten Prinzips der gegenseitigen Anerkennung“ qualifiziert (6), welcher „in den Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten alle früheren Instrumente bezüglich der Auslieferung ersetzen soll“ (11)<sup>31</sup>. Um die Tiefe des hierin steckenden Eingriffs in die traditionellen Bürgerrechte zu ermessen, muss man sich klarmachen, dass der Europäische Haftbefehl zukünftig auch die Auslieferung eines deutschen Staatsbürgers an ein anderes europäisches Land gestattet (wofür die verfassungsrechtliche Einschränkung der bis auf die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückgehenden Nichtauslieferung Deutscher<sup>32</sup> vermöge der Einfügung von Art. 16 I, 2 GG durch Art. 1 des Gesetzes vom 29.11.2000<sup>33</sup> die verfassungsrechtliche Basis geliefert hat), und zwar gem. Art. 2 II des Rahmenbeschlusses bei einem langen Katalog von Delikten sogar ohne Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit und damit unter Preisgabe eines anderen Jahrhunderte alten Eckpfeilers des Auslieferungsrechts – so dass etwa künftig ein deutscher Staatsbürger aufgrund eines (beispielhaft unterstellten) irischen Haftbefehls wegen eines nach deutschem Recht nicht strafbaren Verhaltens, das aber nach irischem

<sup>28</sup> Näher dazu *Brechmann* (Fn. 15), Art. 31 EUV Rdn. 12 ff.; *Schomburg DRiZ* 2000, 341 f.; *ders.* Kriminallistik 2000, 13 ff.; *Schunte-Nover/Mahnken StV* 2001, 541.

<sup>29</sup> BT-Dr 14/4991, S. 32, 43.

<sup>30</sup> BGBl. 1996 I S. 2253 und dazu *Brechmann* (Fn. 15), Art. 31 EUV Rdn. 6.

<sup>31</sup> ABl. EG vom 18.7.2002 Nr. L 190/1.

<sup>32</sup> BVerfGE 4, 304.

<sup>33</sup> BGBl. I S. 1633.

Recht als „Cyberkriminalität“, „Fremdenfeindlichkeit“ oder „Sabotage“ mit Strafe bedroht wäre<sup>34</sup> (was auch immer man sich unter diesen im Katalog von Art. 2 II des Rahmenbeschlusses enthaltenen, wohl nur in der Vorstellungswelt des Europäischen Rates hinreichend bestimmten Tatbeständen vorzustellen hat), in Deutschland festgenommen und nach Irland überstellt werden müsste.

3. Der vorliegende Rahmen gestattet es nicht, bei diesen Abgründen des „Europäischen Haftbefehls“ länger zu verweilen. Wenn ich mich jetzt den zahllosen *Rechtsvereinheitlichungsmaßnahmen* der letzten Jahre zuwende, so kann ich sie kaum aufzählen (geschweige denn schildern), weil sie sich in Gestalt von Rahmenbeschlüssen gem. Art. 34 II lit. b) EUV vom Fernmeldeverkehr über das Waffenrecht, den Entzug der Fahrerlaubnis und den Zeugenschutz, die Opferstellung im Strafverfahren bis zum Betäubungsmittelstrafrecht, der Bestrafung krimineller Vereinigungen, des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern, der Geldwäsche, des Betruges oder der Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln erstrecken<sup>35</sup>, bei jetzt schon vorliegenden Vorschlägen für die Gebiete des Terrorismus, der Korruption, der Ausländerfeindlichkeit, des Hooliganismus, der Schleuserkriminalität, der Wettbewerbsverstöße bei Submissionen, des Steuerbetruges, der Cyber-Kriminalität und der High-Tech-Kriminalität<sup>36</sup>. Statt auf diese in ihrem Gesamtumfang gigantischen, aber über viele einzelne Felder verstreuten und deshalb nur monographisch zu bewältigenden Europäisierungsschübe näher einzugehen, soll und kann nur ein abschließender Blick auf jene kompakten Bestrebungen geworfen werden, die in Bezug auf *Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft* eine weitestgehende *direkte Europäisierung* zum Ziele haben – durch Schaffung europarechtlicher Straftatbetände, strafverfahrensrechtlicher Vorschriften und einer mit der Strafverfolgung direkt befaßten und also exekutivisch tätigen europäischen Staatsanwaltschaft.

a) Dieser Bereich bildet zugleich ein gutes Anschauungsfeld für die geradezu stупende Energie, die die Brüsseler Instanzen in die Europäisierung des Strafrechts investieren: Nachdem einerseits der gewaltige Umfang der Subventionskriminalität innerhalb der Gemeinschaft schon Anfang der 70er Jahre von *Tiedemann* analysiert worden war<sup>37</sup> und Berichte über das Vermögen der Gemeinschaft schädigende Korruptionsskandale in Brüssel die Entwicklung Europas über Jahrzehnte begleitet

<sup>34</sup> Zwar sieht Art. 2 II des Rahmenbeschlusses als weitere Einschränkung vor, dass die genannten Taten mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von 3 Jahren und mehr bedroht sein müssen, aber das trifft bekanntlich für die meisten Vergehen zu.

<sup>35</sup> Übersicht bei *Brechmann* (Fn. 15), Art. 31 EUV Rdn. 7 ff.

<sup>36</sup> Übersicht bei *Brechmann* (Fn. 15), Art. 31 EUV Rdn. 10.

<sup>37</sup> Subventionskriminalität in der Bundesrepublik Deutschland, 1974, S. 97 ff. und passim zu EG-Subventionen.

haben, wurde im Zusammenhang mit der Haushaltsreform 1988 eine „Zentrale Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung“ (UCLAF) als Direktion im Generalsekretariat der Kommission errichtet<sup>38</sup>, deren Renommee jedoch im Zusammenhang mit dem Cresson-Korruptionsskandal zerstört war, weshalb durch Beschluss der Kommission vom 28.4.1999 auf der Basis von Art. 280 IV EGV ein „Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung“ (OLAF) errichtet worden ist, dessen Aufgabe darin besteht, externe und interne Verwaltungsuntersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und allen anderen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften durchzuführen und das seine Befugnisse, vorbehaltlich der Kontrolle durch einen Überwachungsausschuß, in voller Unabhängigkeit ausübt<sup>39</sup>.

b) Ferner wurde am 26.7.1995 ein *Übereinkommen der EU-Mitgliedstaaten auf der Basis von (nach heutiger Zählung:) Art. 31 EUV über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften* abgeschlossen<sup>40</sup>, welches durch das bereits erwähnte EG-Finanzschutzgesetz vom 7.9.1998 ratifiziert und durch Änderung des § 264 StGB sowie des § 370 Abs. 7 AO in nach Meinung der Bundesregierung und des deutschen Gesetzgebers vollständiger Form ins deutsche Recht transformiert worden ist<sup>41</sup>. Auf deutscher wie auf europäischer Ebene hat dieser Weg aber bis heute mehr Probleme als Lösungen gebracht, wobei die gravierendsten Fragen bis heute kaum andiskutiert worden sein dürften: Nach Auffassung von *Tiedemann* soll der deutsche Gesetzgeber das Übereinkommen mehrfach unzulänglich umgesetzt und dadurch seine völkerrechtlichen Verpflichtungen verletzt haben<sup>42</sup>. Die Kommission hat demgegenüber festgestellt und ausdrücklich gerügt, dass das Übereinkommen noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden ist<sup>43</sup>, weshalb einerseits das ganze Abkommen entsprechend seinem Art. 11 III noch nicht in Kraft getreten ist und folglich bisher auch nicht von Deutschland verletzt werden konnte, während andererseits die Kommission nunmehr den Vorschlag für eine (über das Übereinkommen in mancherlei Hinsicht hinausgehende) angeblich auf Art. 280 IV, 1 EUV stützbar „Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft“ vorgelegt

<sup>38</sup> Dazu näher *Waldhoff* (Fn. 15), Art. 280 EGV Rdn. 18.

<sup>39</sup> Art. 2 und 3 des Kommissionsbeschlusses, ABl. EG vom 31.5.1999, Nr. L 136/20.

<sup>40</sup> ABl. EG vom 27.11.1995, Nr. C 316/48.

<sup>41</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung BT-Dr 13/10425 mit „Denkschrift“ S. 11 ff.; Bericht des Rechtsausschusses BT-Dr. 13/10971.

<sup>42</sup> Leipziger Kommentar, Nachtrag zu § 264 Rdn. 3–6.

<sup>43</sup> Vgl. Kommission der EG, Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der EG und zur Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft vom 11.12.2001 – KOM (2001) 715, S. 7, sowie den in der nachfolgenden Fußnote zitierten Richtlinienvorschlag, S. 4.

hat<sup>44</sup>. Im Detail nicht einmal andiskutiert sind aber die gravierenden inhaltlichen Probleme des Übereinkommens, welches den Umfang des legitimerweise bestrafbaren Verhaltens in einer gegenüber traditionellem rechtsstaatlichen Verständnis unerhörten und deshalb verfassungsrechtlich bedenklichen Weise ausdehnt<sup>45</sup>, so wenn gem. Art. 1 I bereits die mißbräuchliche Verwendung von Unionsmitteln als solche den Betrugstatbestand erfüllen soll, wenn gem. Art. 1 IV ein (allenfalls mit Mühe als Anweisung zur freien Beweiswürdigung rekonstruierbarer) *dolus ex re* statuiert wird oder wenn Art. 3 die selbstwidersprüchliche bzw. zirkuläre Forderung aufstellt, dass jeder Mitgliedstaat die strafrechtliche Verantwortung der Unternehmensleiter statuieren müsse, dies allerdings „nach den Grundsätzen des innerstaatlichen Rechts“.

c) Neben diesen Maßnahmen wurde schließlich ebenfalls im November 1995 im Auftrag des Europäischen Parlaments von der Kommission eine aus acht europäischen Strafrechtslehrern bestehende, von *Delmas-Marty* geleitete Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die im Jahre 1997 in französischer Sprache den von ihr sog. „*Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union*“ vorgelegt hat<sup>46</sup>. Inhaltlich stellt der sog. „*Corpus Juris*“ freilich weniger einen Körper als eine Art Skelett dar, das in 35 Artikeln zunächst *materiellrechtlich* die Straftatbestände zum Schutz der finanziellen Interessen der EU formuliert (Art. 1–9 unter Einbeziehung von Strafzumessungsvorschriften in Art. 15–17), einige Vorschriften zur individuellen Zurechnung gibt (Art. 10–13) sowie die strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen statuiert (Art. 14) und sodann *strafprozessual* die Einrichtung einer das Ermittlungsverfahren führenden und vor den Gerichten der Mitgliedstaaten agierenden Zentralen europäischen Staatsanwaltschaft vorsieht (Art. 18–27) sowie einige rudimentäre Vorschriften über das Strafverfahren bereitstellt (Art. 29–34).

d) Der Vorschlag der Einrichtung einer Zentralen europäischen Anklagebehörde wurde bereits im Jahre 2000 von der Kommission aufgegriffen und der Regierungskonferenz von Nizza unterbreitet, von dieser aber nicht behandelt. Daraufhin hat die Kommission ein Jahr später ein „Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft“ vorgelegt<sup>47</sup>, das im wesentlichen die Gedankengänge des *Corpus Juris* aufgreift und das erklärte Ziel verfolgt, nach Einholung von Stellungnahmen und Durchführung einer öffentlichen Anhörung im Laufe des Jahres 2002 anschließend im Jahre 2003 „im Rahmen der Vorarbeiten zur Änderung der Verträ-

<sup>44</sup> Vom 23.5.2001, KOM (2001) 272 endgültig.

<sup>45</sup> Vorsichtige Kritik bei *Zieschang* EuZW 1997, 78.

<sup>46</sup> In deutscher Übersetzung mit einer Einführung von *Sieber* herausgegeben von *Delmas-Marty*, 1998. Inzwischen liegt eine überarbeitete sog. „Fassung von Florenz“ vor (im Internet abrufbar unter <http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm>).

<sup>47</sup> S. Fn. 43.

ge“ Schlussfolgerungen vorzulegen und, wie es sibyllinisch heißt, ggf. einen neuen Beitrag einzubringen<sup>48</sup>. Als Vertragsänderung wird hierbei die Einführung eines Art. 280 a EGV angestrebt, der die Einrichtung eines in sachlicher und persönlicher Unabhängigkeit agierenden, auf 6 Jahre bestellten *Europäischen Staatsanwalts* zur Verfolgung der Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft und für alle weiter notwendigen Vorschriften das lediglich auf eine qualifizierte Mehrheit angewiesene Gesetzgebungsverfahren des Art. 251 EGV vorsieht<sup>49</sup>.

4. So knapp und cursorisch die vorstehende Bestandsaufnahme notgedrungen auch ausfallen musste, hat sie doch zweierlei deutlich werden lassen: Die „Brüsseler Strafrechtspflege“ steht nicht erst „ante portas“, wie *L. Schulz* in seinem instruktiven Überblick anlässlich des Strafverteidiger-Herbstsymposiums 2000 formuliert hat<sup>50</sup>, sondern ist schon tief in das nationale materielle Recht und Strafverfahren eingedrungen, sie steht „intra muros“. Und diese Entwicklung wird seit 1995 von den europäischen Organen, namentlich der Kommission, mit einer solchen Hartnäckigkeit und Heftigkeit vorangetrieben, dass weder der Strafrechtswissenschaft noch der demokratischen Öffentlichkeit Zeit zum Atemholen gelassen und durch die Geschwindigkeit wie durch den „Dampfwalzeneffekt“ (greifbar etwa in den für ruhige Überlegung und gehaltvolle Diskussion völlig unzulänglichen Fristen, die die Kommission zur Erörterung ihres „Grünbuches“ gesetzt hat) eine bisher nur in revolutionären Situationen erlebte Umgestaltungshektik erzeugt wird.

### III. Der Beitrag der deutschen Strafrechtswissenschaft

1. Nach einem gängigen Vorurteil soll die deutsche Strafrechtswissenschaft bisher vor der Herausforderung durch die Europäisierung versagt haben, weil sie deren drängende Probleme vernachlässigt und sich lieber weiterhin ihrem dogmatischen Glasperlenspiel hingegeben habe. In Wahrheit trifft in wissenschaftlicher Hinsicht das Gegenteil zu<sup>51</sup>. Denn auf Grund ihrer weltweit einzigartigen Problembehandlungskapazität war die deutsche Strafrechtswissenschaft in der Lage, ohne Vernachlässigung der Dogmatik des geltenden deutschen Rechts<sup>52</sup> auch die fundamentalen

<sup>48</sup> Grünbuch (Fn. 43), S. 14.

<sup>49</sup> Grünbuch (Fn. 43), S. 92 f.

<sup>50</sup> StV 2000, 85.

<sup>51</sup> Während es an der politischen Naivität wenig zu beschönigen gibt, s. i. f.

<sup>52</sup> Über Glanz und Elend bei der Erfüllung dieser Aufgaben habe *ich* mich in GA 2001, 205 ff. sowie in der Roxin-FS, 2001, S. 1 ff. verbreitet, weshalb ich an dieser Stelle darauf nicht zurückzukommen brauche.

Fragen der Europäisierung mit einer Intensität zu erörtern, die europaweit kein Gegenstück findet.

a) Es ist in der Phase der zunehmenden Europäisierung der Strafrechtspflege seit dem Vertrag von Maastricht vom 7.2.1992 und den Initiativen des Jahres 1995 fast völlig in Vergessenheit geraten oder ignoriert worden, dass schon 1991 und 1992 unter maßgeblicher Beteiligung der deutschen Strafrechtswissenschaft zwei große internationale Tagungen über die Themen „Bausteine des europäischen Strafrechts“ und „Hin zu einem europäischen Wirtschaftsstrafrecht“ in Coimbra (Portugal) und Madrid (Spanien) stattfanden, deren Veranstalter, Herausgeber<sup>53</sup> und Teilnehmer zu dem Ergebnis kamen, dass die Entwicklung eines gemeineuropäischen Strafrechts auf der Basis der „strafrechtsdogmatischen Kernländer Europas“ (wozu außer den damals beteiligten Ländern Deutschland und Spanien, Italien und Portugal natürlich auch Griechenland und seit dem EU-Beitritt Österreich sowie das künftige Mitglied Polen gehören) vor keinen größeren Entscheidungsproblemen und Kontroversen als eine nationale Gesetzgebung stehen würde<sup>54</sup>. Da die geraume Zeit der kontinentalen Strafrechtstheorie entfremdeten skandinavischen Länder schon seit längerem wieder in einem intensiven Dialog mit ihr stehen<sup>55</sup>, was cum grano salis auch für die Niederlande und Belgien gilt<sup>56</sup>, standen eigentlich nur das (untereinander wiederum inkommensurable) Strafrecht Frankreichs und des Common Law außerhalb dieses „europäischen Strafrechtskerns“. Nichtsdestoweniger war es recht naiv, von der für

<sup>53</sup> Die Vorträge und Diskussionen der beiden Tagungen sind sowohl in Deutschland als auch in Spanien publiziert worden, s. für Deutschland Schünemann/Suárez González (Hrsg.), Bausteine des europäischen Wirtschaftsstrafrechts, 1994, sowie Schünemann/Figueiredo Dias (Hrsg.), Bausteine des europäischen Strafrechts, 1995. S. ferner über die bereits 1990 durchgeführte Freiburger Tagung derselben Ländergruppe Eser/Perron (Hrsg.), Rechtfertigung und Entschuldigung III, 1991. Im Übrigen ist der auf der iberischen Halbinsel, aber etwa auch in Griechenland geführte strafrechtsdogmatische Dialog nur in der Sprache, nicht aber in Anspruch, Inhalt und Intensität vom deutschen zu unterscheiden.

<sup>54</sup> So *meine* Feststellung im Vorwort zum Coimbra-Sammelband, S. XI, wo ich im Übrigen – in ahnungsvoller Unschuld? – auf S. V „zuvörderst die Herausbildung einer gemeinsamen Rechtskultur“ vor dem „von oben“ vorangetriebenen Vereinheitlichungsprozess anmahne.

<sup>55</sup> Beispielhaft : Eser/Cornils (Hrsg.), Neuere Tendenzen der Kriminalpolitik, 1987; Eser/Thormundsson (Hrsg.), Old Ways and New Needs in Criminal Legislation, 1989; Lahti/Nuotio (Hrsg.), Strafrechtstheorie im Umbruch, Helsinki 1992; Schünemann/von Hirsch/Jareborg (Hrsg.), Positive Generalprävention, 1998.

<sup>56</sup> Exemplarisch einerseits *Klip* NSTz 2000, 626, andererseits *Vervaele* und *Klip* in: Schriftenreihe der Strafverteidigervereinigungen, Neuere Entwicklungen im europ. Strafrecht pp., 1999, S. 39 ff.

Gesamteuropa zutreffenden Vorherrschaft eines bestimmten Strafrechtsdenkens, das (in knappster Zusammenfassung) in der methodisch strengen Ausarbeitung rechtsstaatlicher Grundprinzipien wurzelt, auf eine quasi von einer unsichtbaren Hand besorgte Dominanz auch in der Brüsseler Kommission zu schließen. Tatsächlich herrscht dort, wie seitdem in zahlreichen deutschen, aber etwa auch griechischen Analysen herausgearbeitet worden ist, entsprechend ihrer durch und durch *bürokratischen Machtstruktur* ein technokratisch-instrumenteller, im Grunde polizeilichem Gedankengut entspringender Zugriff auf das Strafrecht, der mit den rechtsstaatlichen und dogmatischen Subtilitäten des „europäischen Strafrechtskerns“ wenig anfangen konnte und teils aus diesem Grunde, teils wegen der in Brüssel naturgemäß am direktesten erlebten Herausforderung durch das Aufkommen einer *europaspezifischen Kriminalität* weniger komplizierte und deshalb auch dem politischen Willen weniger Widerstand entgegensetzende Konzepte bevorzugte – wie sogleich noch am Beispiel des sog. Corpus Juris und des Grünbuches kurz zu exemplifizieren ist.

b) Mochten deshalb auch die so hoffnungsvoll in Erwartung der europäischen Strafrechtsentwicklung veranstalteten Symposien von Coimbra und Madrid in Brüssel keine Resonanz finden (falls sie dort überhaupt registriert wurden), so hat doch die deutsche Strafrechtswissenschaft anschließend in umfassender, wenn auch (dem in ihr zu findenden Pluralismus entsprechend) antagonistischer Weise die oben skizzierten Europäisierung der Strafrechts mitbegleitet. Eine zahlenmäßig kleinere Gruppe, deren Kern in *Klaus Tiedemann* und seinen Schülern *Ulrich Sieber*, *Gerhard Dannecker* und *Joachim Vogel* besteht, hat an den Brüsseler Initiativen direkt oder in Form von Ideentransfer mitgearbeitet, wobei etwa die strikte Bewahrung des auf europäischer Ebene nicht selbstverständlichen Schuldprinzips im Allgemeinen Teil des von *Tiedemann* mitverfassten sog. Corpus Juris<sup>57</sup> auch von dessen Kritikern anerkannt werden muss. Der überschießende Ideentransfer ist in vielfältigen Überlegungen zum Aufbau eines Europastrafrechts zu finden<sup>58</sup>, die in ihrem

<sup>57</sup> Der Unterausschuß für den Bereich des materiellen Rechts bestand aus Bacigalupo (Spanien), Grasso (Italien) und Tiedemann (Deutschland), s. Vorwort zum Corpus Juris (Fn. 46), S. V.

<sup>58</sup> Die einschlägigen Arbeiten *Tiedemanns* sind Legion, s. nur beispielhaft außer seinen schon in anderen Fußnoten nachgewiesenen Beiträgen *Tiedemann Pfeiffer-FS*, 1988, S. 101; *JZ* 1996, 647; *Nishihara-FS*, 1998, S. 496; *Lenckner-FS*, 1998, S. 411; *ZStW* 110 (1998), 497; *GA* 1998, 107; *Roxin-FS*, 2001, S. 1401; und schließlich den von ihm hrsg. Sammelband „Wirtschaftsstrafrecht in der Europäischen Union“, 2002. Ebenso beträchtlich ist die Zahl der von ihm betreuten, die europäische Strafrechtsentwicklung oder -vergleichung betreffenden Dissertationen, s. etwa *T. Walter Betrugsstrafrecht in Frankreich und Deutschland*, 1999; *Martens Subventionskriminalität zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaften*, 2001; *Ludwig Betrug und betrugsähnliche Delikte im spanischen und deutschen Strafrecht*, 2002. Zu *Siebers* Beiträgen s. nur *ZStW* 103 (1991), 957; *JZ* 1997, 370; Einleitung zum Corpus Juris (Fn. 46), S. 1; in: van Gerven/Zuleeg (Hrsg.), *Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts*, 1996, S. 7;

tendenziell mehr folgen- als prinzipienorientierten Ansatz eine Affinität zu den Gedankengängen der Brüsseler Kommission nicht leugnen. Zahlreich und wichtig sind auch die Beiträge aus dem Freiburger Max-Planck-Institut, deren Tradition bis auf den denkwürdigen Vortrags *Jeschecks* auf der Münchener Strafrechtslehretagung 1952 zurückgeht<sup>59</sup> und deren Tendenz als wohlwollend-skeptisch charakterisiert werden könnte<sup>60</sup> Das trifft übrigens auch auf die eingangs angesprochenen drei Habilitationsschriften<sup>61</sup> zu, die – bei aller im einzelnen angebrachten Kritik – keiner Fundamentalopposition gegenüber der Europäisierungspraxis der EU das Wort reden. Genau dies gilt nun aber für die dritte Richtung, die auf den deutschen Strafrechtslehretagungen (aber beileibe nicht nur hier) dominiert, die namentlich von der griechischen Strafrechtswissenschaft eine intensive Unterstützung erfährt und die in den letzten Jahren nicht müde geworden ist, den durch die ablaufende Europäisierung teils drohenden, teils schon eingeleiteten, die parallel verlaufende deutsche Entwicklung noch steigernden Abbau rechtsstaatlicher Mindestgrundsätze des Straf- und Strafverfahrensrechts ebenso zu geißeln wie die dabei von den Organen der EU bevorzugte bürokratisch-undemokratische Vorgehensweise<sup>62</sup>. Dass man in Brüssel diese Richtung geflissentlich ignoriert, mag einen Einwand gegen ihre politische Klugheit, nicht aber gegen ihre wissenschaftliche Stringenz begründen, die mir nur wegen eines einzigen, freilich nicht unwichtigen Desiderats optimierungsbedürftig erscheint: Bei der „Fundamentalkritik“ wird die reale kriminogene Situation der

ZRP 2000, 186; Edition der „Schriftenreihe zum Europäischen Strafrecht“ seit dem Eröffnungsband „Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht“, 1993. Ferner *Dannecker/Fischer-Fritsch* Das EG-Kartellrecht in der Bußgeldpraxis, 1989; *Dannecker* in: Dannecker (Hrsg.), Die Bekämpfung des Subventionsbetrugs im EG-Bereich, 1993, S. 23; *Dannecker* in: Tiedemann (Hrsg.), Wirtschaftsstrafrecht pp., S. 147, 239, 369, 383; *ders.* Hirsch-FS, 1999, S. 141. *Vogel* JZ 1995, 331; in: Dannecker (Hrsg.) Die Bekämpfung pp., S. 170; in: Tiedemann (Hrsg.) Wirtschaftsstrafrecht pp., S. 91, 125.

<sup>59</sup> Damals noch als Bonner Ministerialrat und Privatdozent gehalten, ZStW 65 (1953), 496.

<sup>60</sup> S. etwa außer den in Fn. 52 u. 54 nachgewiesenen Sammelbänden B. Huber/Militello (Hrsg.), Towards a European Criminal Law Against Organised Crime, 2001; B. Huber (Hrsg.), Das Corpus Juris als Grundlage eines Europäischen Strafrechts, 2000, und zu der zugrunde liegenden Trierer Tagung *Ruegenberg* ZStW 112 (2000), 269; die im Auftrag des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments erarbeitete Studie „Analyse des Grünbuchs pp.“ von *Biehler/Gleß/Parra/Zeitler*, 2002.

<sup>61</sup> S. Fn. 10.

<sup>62</sup> Wobei auf die Feinheiten und Unterschiede der Positionen hier natürlich nicht eingegangen werden kann, vgl. i. e. *Weigend* ZStW 105 (1993), 774; *ders.* Roxin-FS, S. 1375; *Nelles, Pieth* und *Kühl* ZStW 109 (1997), 727, 756, 777; *Arzt* ZStW 111 (1999), 767; *Perron* ZStW 109 (1997), 281; *ders.* Lenckner-FS, S. 227; *Prittowitz* ZStW 113 (2001), 774; *Prittowitz/Manuletakis* (Hrsg.), Strafrechtsprobleme an der Jahrtausendwende, 2000; *Braum* JZ 2000, 493; Strafverteidiger-Symposium „Europäisches Strafrecht 2000“, StV 2001, 62 ff.; Besonderes Gewicht besitzen die von Frankfurt inspirierten, aber nicht nur von Frankfurter Autoren stammenden Beiträge in zwei Heften der KritV (1999, 133–220; 2001, 267–348).

überstürzt zusammenwachsenden EU häufig ausgeblendet und damit keine praktikable Alternative zur gegenwärtigen „instrumentellen Europäisierung“ der Strafrechtspflege aufgezeigt. Freilich könnte eine solche Alternative ohne Preisgabe des in einem Rechtsstaat Unverfügbaren ja nur in einer deutlichen Verlangsamung des Integrationsprozesses bei gleichzeitigem Aufbau eines rechtsstaatlich durchkonzipierten gemeineuropäischen Strafrechts bestehen, womit man sich aber in Gegensatz zu der deutschen Politik- und Medienlandschaft stellen müsste, die die rasche Europäisierung als Teil der Staatsräson oder gar als Bedingung der political correctness behandelt und dadurch eine die Meinungs- und Wissenschaftsfreiheit de facto beeinträchtigende Atmosphäre der *Europatiümelei* geschaffen hat, die wiederum mit den – für jede Bürokratie unvermeidbaren – Herrschaftsinteressen der Kommission eine unheilige Allianz eingegangen ist.

2. Die deutsche Strafrechtswissenschaft hat sich deshalb nicht verschwiegen, sondern ist (jedenfalls in ihren kritischen Beiträgen) überhört worden, und die erkennbare Bevorzugung des englischen Strafrechtsdenkens im materiellen Recht und des französischen im Prozessrecht seitens der EU-Organen erklärt sich schlicht dadurch, dass das rein instrumentell-etatistische Strafrechtsdenken hier auf den jeweils geringsten Widerstand trifft: im materiellen Recht wegen der fehlenden Durchsetzung des Schuldprinzips im Common Law<sup>63</sup>, im Verfahrensrecht wegen der scheinbaren Attraktivität der die staatlichen Praktikabilitätsinteressen über diejenigen des Beschuldigten stellenden, infolgedessen aber nur mit kümmerlichen Wahrheitsfindungsgarantien ausgestatteten französischen Hauptverhandlung<sup>64</sup>.

3. Dennoch wäre es falsch, wegen dieses Befundes zu resignieren und die „europäische Partie“ bereits verloren zu geben, denn gegen die Stimme der deutschen Bundesregierung wird der bisherige Pfad der Europäisierung kaum fortsetzbar sein, und hier muss deshalb die Überzeugungsarbeit der Wissenschaft intensiviert werden. Dazu gehört als erstes, die bisherige Kritik in eine detaillierte Beantwortung der im „Grünbuch“ gestellten Fragen einfließen zu lassen – nach Möglichkeit innerhalb, aber notfalls auch ohne Beachtung der von der Kommission gewünschten Fristen. Angesichts der inhaltlichen Komplexität des Grünbuchs, der Anzahl und Schwierigkeit der darin steckenden Probleme, der Anzahl und wissenschaftlichen Vielfalt der deutschen Strafrechtslehrer und ihrer wissenschaftlichen Grundpositionen war es

<sup>63</sup> Vgl. nur m.w.N. *Schünemann* Roxin-FS, S. 9 ff.

<sup>64</sup> Zum Fehlen des Unmittelbarkeitsprinzips in der französischen Hauptverhandlung s. nur *Barth* in: Perron (Hrsg.), *Die Beweisaufnahme im Strafverfahrensrecht des Auslands*, 1995, S. 89, 112, zur Unzulänglichkeit polizeilicher Vernehmungsprotokolle als Basis der Wahrheitsfindung *Schünemann* StV 2000, 159, 159, 163; *ders.* ZStW 114 (2002), 1, 21, 42 f.

zwar nicht nur inhaltlich, sondern sogar technisch unmöglich, bis zum Ablauf der von der Kommission gewünschten Frist des 31.5.2002 im Namen zumindest einer großen Mehrheit der deutschen Strafrechtslehrer eine im einzelnen ausgearbeitete Stellungnahme zu den im Grünbuch gestellten Fragen abzugeben. Die Alternative, selbst auf eine kurze Grundsatzklärung zu verzichten, erschien aber noch bedenklicher: Obwohl die Gruppe der deutschen Strafrechtslehrer nach Zahl, Tradition und wissenschaftlicher Leistung auf globaler wie auf europäischer Ebene die fruchtbarste strafrechtliche Vereinigung überhaupt darstellen dürfte (und sie ist, trotz ihrer aus gutem Grund äußerst lockeren Organisationsform und des traditionellen Verzichts auf einheitliche Meinungsäußerungen, von außen durchaus als eine abgrenzbare Gruppe und Hauptträgerin der „deutschen Strafrechtswissenschaft“ wahrnehmbar), spielten ihre zahlreichen kritischen Beiträge, wie dargelegt, bisher für die Entwicklung des „europäischen“ Strafrechts so gut wie keine Rolle und wurden auf europäischer Ebene kaum wahrgenommen. Dies galt in besonders prekärer Weise für die im Grünbuch enthaltenen Elemente einer Europäisierung des *Strafverfahrens*: Der sog. Corpus Juris als Vorgänger und Ideengeber für das Grünbuch ist in diesem Teil ohne deutsche Beteiligung im Unterausschuss ausgearbeitet worden<sup>65</sup> und transportiert in den wenigen, aber zentralen Beweisvorschriften Vorstellungen des französischen Strafverfahrens, die auf eine weitgehende Mediatisierung der Hauptverhandlung hinauslaufen und aus der Sicht der deutschen Prozesstheorie inakzeptabel erscheinen (so vor allem Art. 31 Nr. 1 a und d, der laut Begründung entsprechend dem französischen Strafprozess in der Hauptverhandlung eine weitgehende Ersetzung der Zeugenvernehmung durch das frühere Vernehmungsprotokoll und der Urkundenverlesung durch die Sachverständigenauswertung ermöglichen soll<sup>66</sup>). Das Grünbuch läuft, möglicherweise ohne klare Erkenntnis der Konsequenzen, in diesem Punkt sogar auf eine Eskalation hinaus, weil das dort vorgesehene „Prinzip der gegenseitigen Zulassung“ (Abschnitt 6.3.4), wenn es nicht eine bloße Vervielfachung der Beweismittel und damit eine von der Kommission mit Sicherheit nicht beabsichtigte Paralisierung des vom Europäischen Staatsanwalt betriebenen Verfahrens bewirken soll, eine Substitution der strengen Regeln für die Wahrheitsfindung in der Hauptverhandlung durch ein mindestens partiell schriftliches Verfahren nach dem Grundsatz des „niedrigsten Beweismiveaus“ zur Folge haben würde und in seinen Konsequenzen etwa für das Beweisanspruchsrecht völlig unüberschaubar wäre.

Infolgedessen gab es aber sehr triftige Gründe für den Beruf gerade der deutschen Strafrechtswissenschaft, innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist wenigstens durch eine Grundsatzklärung zum Grünbuch auf der Möglichkeit einer eingehenden wissenschaftlichen Klärung (anstelle überstürzter Meinungsäußerungen) und auf dem jedenfalls für die deutsche Rechtsüberzeugung Unverfügbaren im Strafverfahren eines Rechtsstaates zu insistieren. Auf der Basis eines gemeinsam mit den

<sup>65</sup> Nämlich von *Delmas-Marty* und *Spencer*, s. Vorwort (Fn. 46) S. V.

<sup>66</sup> Corpus Juris (Fn. 46), S. 76 ff.

Münchener Strafrechtslehrern formulierten Textes habe ich deshalb noch im Mai dieses Jahres mit Zustimmung von (einschließlich einiger Nachzügler) 90 deutschen Strafrechtslehrern<sup>67</sup> die folgende Grundsatzserklärung der Kommission zugeleitet:

(1.) Die unterzeichnenden deutschen Strafrechtslehrer begrüßen die Bestrebungen der Kommission, Schädigungen des Vermögens der Europäischen Gemeinschaften wirksamer als bisher zu unterbinden. Sie machen allerdings darauf aufmerksam, dass es sich hierbei keineswegs um ein neues Problem handelt, sondern dass beispielsweise die Bekämpfung des Subventionsbetruges im europäischen Rahmen schon in der Untersuchung von *Tiedemann* zur Subventionskriminalität vor über 30 Jahren behandelt worden und seitdem in ständiger Diskussion begriffen ist. Es besteht deshalb keine Veranlassung, die bisherige Kompetenzverteilung zwischen nationalen und europäischen Regelungen und Institutionen überstürzt umzustürzen.

(2.) Es erscheint deshalb auch verfrüht, durch eine detaillierte Beantwortung der im *Grünbuch* gestellten Fragen, die innerhalb der von der Kommission gewünschten Frist nur in einer oberflächlichen, wissenschaftlich nicht ausdiskutierten Form erfolgen könnte, den Eindruck zu vermitteln, dass das im *Grünbuch* verfolgte Konzept der sektoralen Europäisierung der strafrechtlichen Sozialkontrolle das einzig erfolgversprechende wäre, um die Defizite im Vermögensschutz der Europäischen Gemeinschaften zu beseitigen. Abgesehen davon, dass zunächst einmal die Leistungen von OLAF und EUROJUST abgewartet und evaluiert und die verschiedenen Entwürfe zum *materiellen Strafrecht* einer eingehenden kritischen Prüfung und Diskussion unterzogen werden müssen, sollten auch die Anstrengungen zu einer außerstrafrechtlichen Kontrolle intensiviert werden, wozu auch ein Abbau kriminogener Elemente im europäischen Subventionssystem gehört.

(3.) Die innovative Idee einer nur teilweise zentralisierten, mit den nationalen Behörden vernetzten *Europäischen Staatsanwaltschaft* verdient eine intensive wissenschaftliche Analyse, die durch die bisherigen, sehr verdienstlichen Vorarbeiten der „Corpus-Juris-Arbeitsgruppe“ (deren unpräntiosere Bezeichnung der Sache dienlich wäre) nicht ersetzt, sondern nur angestoßen wird. Zu dieser gründlichen wissenschaftlichen Analyse werden die unterzeichnenden Strafrechtslehrer ihren Beitrag leisten, wobei sie durchaus die Notwendigkeit sehen, die enormen personellen Ressourcen der deutschen Strafrechtswissenschaft vermehrt in die Beantwortung der sich auf europäischer Ebene stellenden Fragen zu investieren. Schon jetzt kann darauf hingewiesen werden, dass die per-

<sup>67</sup> Die Namen finden sich im Anschluss an diesen Beitrag. Ferner haben mehrere Strafrechtslehrer eigene, noch kritischere Stellungnahmen gegenüber der Kommission abgegeben, so etwa die Frankfurter Strafrechtslehrer durch *Klaus Günther*.

sönliche und sachliche Unabhängigkeit des Europäischen Staatsanwalts, wie sie das *Grünbuch* vorsieht, in einem demokratisch verfassten Gemeinwesen spezifische Probleme aufwirft.

(4.) In der bisherigen Form nicht ausreichend durchdacht ist auf jeden Fall das *Beweiskonzept* des *Grünbuchs* (Abschnitt 6.3.4), dessen naheliegenden, womöglich intendierten Konsequenzen zu einer inakzeptablen Zerstörung derjenigen Garantien für die Wahrheitsfindung in der Hauptverhandlung führen würden, die nach deutscher Tradition zu dem Unverfügbaren im Strafprozess gehören: nämlich wenn das „Prinzip der gegenseitigen Zulassung“ die weitgehende Substitution des Zeugenbeweises durch den Urkundenbeweis und damit die Preisgabe des Unmittelbarkeitsprinzips sowie die Aushöhlung des Beweisanspruchsrechts der Verteidigung ermöglichen würde.

4. Es versteht sich, dass diesen wenigen, notgedrungen allgemein gehaltenen Ausführungen möglichst schnell elaborierte Antworten folgen müssen, zu deren Ausarbeitung die deutsche Strafrechtswissenschaft gerade auch im Hinblick auf die Haltung der deutschen Instanzen berufen ist, die in ihrer bisherigen gemeinsamen Stellungnahme eine deutliche Skepsis gegenüber den Vorstellungen der Kommission artikuliert haben<sup>68</sup> – eine Haltung, die überhaupt weitverbreitet ist und nicht nur in der deutschen und der griechischen Strafrechtswissenschaft<sup>69</sup>, sondern etwa auch in Großbritannien vorherrscht<sup>70</sup>. Selbstverständlich erhebt der vorliegende Überblick nicht den Anspruch, für diese Haltung schon eine triftige oder gar zureichende Begründung zu liefern. Vielmehr hätte er seinen Zweck bereits erfüllt, wenn er als Leitfaden für die weitere Bearbeitung des „Jahrhundertthemas“ der Europäisierung des deutschen Strafrechts nützlich sein kann.

#### **Anhang: Unterzeichner der Stellungnahme deutscher Strafrechtslehrer zum „Grünbuch“ vom 31. Mai 2002**

Prof. Dr. Hans Achenbach, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Stephan Barton, Universität Bielefeld

<sup>68</sup> Gemeinsame Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder der Bundesrepublik Deutschland o. D., auf deren detaillierten Inhalt hier ebenso wenig eingegangen werden kann wie auf diejenigen des Deutschen Abwalt Vereins vom Mai 2002 und des Deutschen Richterbundes vom April 2002.

<sup>69</sup> S. die Beiträge von *Kaiafa-Gbandi*, *Manoledakis*, *Margaritis* und *Argyropoulos* in *KritV* 1999 (Fn. 61) sowie *Kaiafa-Gbandi* in *KritV* 2001 (Fn. 61).

<sup>70</sup> Vgl. den 9. Bericht des House of Lords – Select Committee on European Communities vom 8.5.1999.

Prof. Dr. Günter Blau, Universität Frankfurt a.M.  
Prof. Dr. Lorenz Böllinger, Universität Bremen  
Prof. Dr. Björn Burkhardt, Universität Mannheim  
Prof. Dr. Gerhard Dannecker, Universität Bayreuth  
Prof. Dr. Dieter Dölling, Universität Heidelberg  
Prof. Dr. Gunnar Duttge, Universität München  
Prof. Dr. Volker Erb, Universität Erlangen-Nürnberg  
Prof. Dr. Johannes Feest, Universität Bremen  
Prof. Dr. Gerhard Fezer, Universität Hamburg  
Prof. Dr. Helmut Frister, Universität Düsseldorf  
Prof. Dr. Klaus Geppert, Freie Universität Berlin  
Prof. Dr. Heinz Gössel, Universität Erlangen-Nürnberg  
Prof. Dr. Walter Gropp, Universität Gießen  
RA Prof. Dr. Rainer Hammer, Universität Frankfurt a.M.  
Prof. Dr. Roland Hefendehl, Universität Dresden  
Prof. Dr. Michael Heghmanns, Universität Frankfurt (Oder)  
Priv.-Doz. Dr. Bernd Heinrich, Universität Tübingen  
Priv.-Doz. Dr. Manfred Heinrich, Universität München  
Prof. Dr. Wolfgang Heinz, Universität Konstanz  
Prof. Dr. Uwe Hellmann, Universität Potsdam  
Prof. Dr. Dr. Eric Hilgendorf, Universität Würzburg  
Prof. Dr.Dr.h.c. Thomas Hillenkamp, Universität Heidelberg  
Prof. Dr.Dr.h.c.mult. Hans-Joachim Hirsch, Universität Köln  
Prof. Dr. Jörg-Martin Jehle, Universität Göttingen  
Prof. Dr. Dr. Günter Jerouschek, Universität Jena  
Prof. Dr. Jan C. Joerden, Universität Frankfurt (Oder)  
Prof. Dr. Walter Kargl, Universität Frankfurt a.M.  
Prof. Dr. Urs Kindhäuser, Universität Bonn  
Prof. Dr. Michael Köhler, Universität Hamburg  
Prof. Dr. Heinz Koriath, Universität des Saarlandes  
Priv.-Doz. Dr. Ralf Krack, Universität Göttingen  
Prof. Dr. Arthur Kreuzer, Universität Gießen  
Prof. Dr. Hans-Heiner Kühne, Universität Trier  
Prof. Dr. Fritz Loos, Universität Göttingen  
Prof. Dr. Klaus Lüderssen, Universität Frankfurt a. M.  
Prof. Dr. Manfred Maiwald, Universität Göttingen  
Vors. Richter am BGH a.D. Prof. Dr. Lutz Meyer-Goßner, Universität Marburg  
RA Prof. Dr. Egon Müller, Universität des Saarlandes  
Prof. Dr.Dr.h.c. Heinz Müller-Dietz, Universität des Saarlandes  
Prof. Dr. Cornelius Nestler, Universität Köln  
Prof. Dr. Dr.h.c. Harro Otto, Universität Bayreuth  
Prof. Dr. Walter Perron, Universität Mainz  
Prof. Dr. Cornelius Prittwitz, M.P.A., Universität Frankfurt a.M.  
Prof. Dr. Andreas Ransiek, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Jürgen Regge, Universität Greifswald  
Prof. Dr. Rudolf Rengier, Universität Konstanz  
Prof. Dr. Joachim Renzikowski, Universität Halle-Wittenberg  
Prof. Dr. Klaus Rogall, Freie Universität Berlin  
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Claus Roxin, Universität München

RA Prof. Dr. Franz Salditt, Universität Köln  
Prof. Dr. Helmut Satzger, Bucerius Law School Hamburg  
Prof. Dr. Hero Schall, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Dr. Uwe Scheffler, Universität Frankfurt (Oder)  
Prof. Dr. Wolfgang Schild, Universität Bielefeld  
RA Prof. Dr. Reinhold Schlothauer, Universität Bremen  
Prof. Dr. Roland Schmitz, Universität Bayreuth  
Prof. Dr. Heinz Schöch, Universität München  
Staatssekretär a.D. Prof. Dr.Dr.h.c. Hans-Ludwig Schreiber, Universität Göttingen  
Prof. Dr.Dr.h.c. Friedrich-Christian Schroeder, Universität Regensburg  
Prof. Dr. Ulrich Schroth, Universität München  
Prof. Dr. Heribert Schumann, M.C.L., Universität Leipzig  
Prof. Dr. Karl F. Schumann, Universität Bremen  
Prof. Dr. Bernd Schönemann, Universität München  
Prof. Dr. Klaus Sessar, Universität Hamburg  
Prof. Dr. Günter Spendel, Universität Würzburg  
Prof. Dr. Jörg Tenckhoff, Universität Augsburg  
Prof. Dr. Peter Thoss, Universität Bremen  
Priv.-Doz. Dr. Friedrich Toepel, Universität Bonn  
Priv.-Doz. Dr. Torsten Verrel, Universität München  
Prof. Dr. Klaus Volk, Universität München  
Prof. Dr. Michael Walter, Universität Köln  
RA und Notar Priv.-Doz. Dr. Jürgen Weidemann, Universität Bochum  
Prof. Dr. Gerhard Werle, Humboldt-Universität Berlin  
Prof. Dr. Edda Weßlau, Universität Bremen  
RA Prof. Dr. Gunter Widmaier, Universität München  
Prof. Dr. Jürgen Wolter, Universität Mannheim  
Prof. Dr. Rainer Zaczyk, Universität Trier  
Prof. Dr. Frank Zieschang, Universität Würzburg

# Bürgerrechte ernst nehmen bei der Europäisierung des Strafverfahrens!

## I. Die rapiden Europäisierungsschübe der letzten 7 Jahre

1. Die Europäisierung des Strafverfahrens, unter der ich hier die Entwicklung innerhalb der Europäischen Union unter vollständiger Ausklammerung der EMRK<sup>1</sup> verstehe, hat eine nur schmale vertragsrechtliche, dafür aber eine um so breitere konzeptionelle Basis. Während sich im sog. „1. Pfeiler“, in dem sich die Befugnis der EG zur supranationalen und im Fall der Verordnungen sogar in jedem Mitgliedstaat unmittelbar geltenden Rechtsetzung findet, nach der im strafrechtlichen Schrifttum herrschenden, im europarechtlichen Schrifttum freilich bestrittenen Interpretation des hierfür allein in Betracht kommenden Art. 280 IV, 1 EGV keine Kompetenz zur Rechtsetzung auf dem Gebiet der Strafrechtspflege findet<sup>2</sup>, enthält der „3. Pfeiler“, nämlich Titel VI des EUV über die „polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen“, eine nach Grund und Grenzen eher verschwommene Aufgabenzuweisung: Im Anschluß an die in Art. 29 I EUV zu findende pathetische Proklamation eines Raumes „der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ wird in Abs. 2 die Verhütung und Bekämpfung der gesamten Kriminalität als Unionsziel genannt, wobei aber in den die Instrumente der Zielerreichung beschreibenden nachfolgenden drei Spiegelstrichen nur die Zusammenarbeit der Ordnungs-, Verfolgungs- und Justizbehörden sowie die „Annäherung der Strafvorschriften der Mitgliedstaaten nach Art. 31 Buchstabe e), soweit dies erforderlich ist“ aufgeführt werden. Das großartige Gebäude, das die europäischen Organe auf diesen Pfeilern in der Zukunft errichten wollen, ist erst dem „Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages über den Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“<sup>3</sup> sowie den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere<sup>4</sup> zu entnehmen, wobei sich die Durchsetzungsinstrumente in Art. 34 Abs. 2 EUV finden: Zwar kann die EU als der die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im 2. und 3. Pfeiler institutionalisierende Staaten-

<sup>1</sup> Dazu jüngst umfassend *Esser*, Auf dem Weg zu einem europäischen Strafverfahrensrecht, 2002.

<sup>2</sup> Gegen eine hieraus abzuleitende Gesetzgebungsbefugnis *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts, 2001, S. 437; *Schröder*, Europäische Richtlinien und deutsches Strafrecht, 2002, S. 145 f.; Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage vom 14.12.2000, BT-Drucks. 14/4991, S. 9; dafür aber *Wolfgang/Ulrich*, EuR 1998, 644; *Schoo*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 2000, Art. 280 Rdnr. 24; *Zieschang*, ZStW 113 (2001), 255, 261.

<sup>3</sup> ABl. EG 1999 Nr. C 19, 1.

<sup>4</sup> Veröffentlicht in: Cullen/Jund (Hrsg.), Strafrechtliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union nach Tampere, 2002, S. 157 und dazu *Aalto*, *ibid.*, S. 9 ff.

bund ohne eigene Rechtspersönlichkeit<sup>5</sup> nicht – wie die EG – eigenes Recht setzen, aber doch durch „Gemeinsame Standpunkte“ ( Art. 34 II lit. a EUV ) und „Rahmenbeschlüsse“ ( Art. 34 II lit. b EUV ) völkerrechtliche Pflichten der Mitgliedstaaten begründen<sup>6</sup>, deren Gegenstand im Fall der Rahmenbeschlüsse gemäß Art. 34 II lit. b EUV in der „Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten“ besteht, wobei gemäß dessen Satz 2 den innerstaatlichen Organen zwar die Wahl der Form und der Mittel verbleibt, das zu erreichende Ziel jedoch von der EU verbindlich vorgegeben wird. Vom Ergebnis her unterscheidet sich ein Rahmenbeschluss auf der Ebene der EU deshalb nicht von einer rechtsangleichenden Richtlinie gemäß Art. 94, 249 III EGV auf der Ebene der EG.

2. Schon was bis heute innerhalb weniger Jahre im Bereich der polizeilichen und gerichtlichen Zusammenarbeit sowie an einschlägiger Rechtsvereinheitlichung innerhalb der EU geschaffen worden ist, muss bei einem Vergleich mit dem gemächlichen Tempo, in dem sich die einzelstaatlichen Institutionen in der Regel nur fortentwickeln, als außergewöhnlich bezeichnet werden: Ich nenne die grenzübergreifenden Befugnisse der nationalen Polizeibehörden nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDI), Europol, das Europäische Justizielle Netz (EJN) und Eurojust, die Rechtsvereinheitlichungsmaßnahmen mit Hilfe von Rahmenbeschlüssen zu straf- und strafprozessrechtlichen Regelungen auf den Gebieten des Fernmeldeverkehrs, des Waffenrechts, des Entzuges der Fahrerlaubnis, des Zeugenschutzes, der Opferstellung im Strafverfahren, des Betäubungsmittelstrafrechts, der Strafbarkeit krimineller Vereinigungen, des Menschenhandels, der sexuellen Ausbeutung von Kindern, der Geldwäsche sowie des Betruges oder der Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln sowie die schon heute vorliegenden Vorschläge für die Gebiete des Terrorismus, der Korruption, der Ausländerfeindlichkeit, des Hooliganismus, der Schleuserkriminalität, der Wettbewerbsverstöße bei Submissionen, des Steuerbetrugs, der Cyber- und der High-Tech-Kriminalität<sup>7</sup>.

3. Statt auf diese in ihrem Gesamtumfang gigantischen, aber über viele einzelne Felder verstreuten und deshalb nur monographisch zu bewältigenden Europäisierungsschübe näher einzugehen, muss ich mich auf jene beiden kompakten Entwick-

<sup>5</sup> Zu der Kontroverse um Rechtsnatur und etwaige Rechtspersönlichkeit der EU s. nur Streinz, *Europarecht*, 5. A. 2001, Rdnr. 436.

<sup>6</sup> Dazu näher *Streinz* (Fn. 5), Rdnr. 422 b f.

<sup>7</sup> Übersicht bei *Brechmann*, in: Callies/Ruffert, *Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. A. 2002, Art. 31 EUV Rdnr. 5 ff.; *Kämper*, *Polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union*, 2001; *Kraus-Vonjahn*, *Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa*, 2002; *Cullen/Jund* (Fn. 4).

lungsströme konzentrieren, die gegenwärtig mit atemberaubender Geschwindigkeit einerseits in Bezug auf Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und andererseits in Bezug auf Auslieferung und Rechtshilfe ablaufen und die teils eine direkte Europäisierung zum Ziele haben (durch Schaffung europarechtlicher Straftatbestände, strafverfahrensrechtlicher Vorschriften und einer mit der Strafverfolgung direkt befaßten und also exekutivisch tätigen europäischen Staatsanwaltschaft), teils mit Hilfe des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung auf eine europaweite Exekutierbarkeit nationaler Strafverfolgung hinauslaufen.

a) Es verdient festgehalten zu werden, dass die Initiativen zum besseren Schutz der Finanzinteressen der Gemeinschaft zunächst ganz traditionell eingesetzt haben und dass es ausgerechnet ein Korruptionsskandal innerhalb der Brüsseler Kommission gewesen ist, der zur Einrichtung einer mit externen, d.h. in die einzelnen Mitgliedstaaten ausstrahlenden Untersuchungskompetenzen ausgestatteten europäischen Behörde geführt hat. Am 26.07.1995 wurde ein Übereinkommen der EU-Mitgliedstaaten auf der Basis von (nach heutiger Zählung) Art. 31 EUV über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften abgeschlossen<sup>8</sup>, das zwar erst im Oktober 2002 (also nach über 7 Jahren) durch Notifizierung der Ratifikation Italiens als des letzten notifizierenden Staates in Kraft getreten ist, das aber beispielsweise von Deutschland schon viel früher, nämlich durch das EG-Finanzschutzgesetz vom 10.09.1998<sup>9</sup> ratifiziert und in deutsches Recht transformiert worden ist. Die traditionelle Rücksichtnahme auf die nationalen Rechtsordnungen im Bereich des Strafrechts wird etwa durch Art. 3 des Übereinkommens demonstriert, in dem lediglich die (selbst widersprüchliche bzw. zirkuläre) Forderung aufgestellt wurde, dass jeder Mitgliedstaat die strafrechtliche Verantwortung der Unternehmensleiter „nach den Grundsätzen des innerstaatlichen Rechts“ statuieren müsste. Schon vorher war im Zusammenhang mit der Haushaltsreform 1988 eine „Zentrale Koordinierungsstelle für die Betrugsbekämpfung“ (UCLAF) als Direktion im Generalsekretariat der Kommission errichtet worden<sup>10</sup>, deren Renommee jedoch im Zusammenhang mit dem Cresson-Korruptionsskandal zerstört wurde und an deren Stelle die Kommission durch Beschluß vom 28.04.1999 auf der Basis von Art. 280 IV EGV das „Europäische Amt für Betrugsbekämpfung“ (OLAF) errichtete, dessen Aufgabe darin besteht, externe und interne Verwaltungsuntersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und allen anderen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft durchzuführen, das seine Befugnisse, vorbehaltlich der Kontrolle durch einen Überwachungsausschuß, in voller Unabhängigkeit ausübt<sup>11</sup> und das durch EG- sowie EURATOM-

<sup>8</sup> ABl. EG vom 27.11.1995, Nr. C 316 – 48.

<sup>9</sup> BGBl. II 2322 und zu der Frage, ob das Abkommen damit vollständig umgesetzt worden ist, *Schünemann*, GA 2002, 501, 509.

<sup>10</sup> Dazu näher *Waldhoff*, in: *Calliess/Ruppert* (Fn. 7), Art. 280 EGV Rdnr. 18.

<sup>11</sup> Art. 2 und 3 des Kommissionsbeschlusses, ABl. EG vom 31.05.1999. Nr. L 136/20.

Verordnungen vom 25.05.1999 die Kompetenz zu umfassenden externen administrativen Untersuchungen (Art. 2 und 3 der Verordnungen) erhalten hat, deren Ergebnisse „über gegebenenfalls strafrechtlich zu ahndende Handlungen den Justizbehörden des betreffenden Mitgliedstaates übermittelt“ werden (Art. 10 Abs. 2 der Verordnungen)<sup>12</sup>.

b) Parallel zu diesen Maßnahmen wurde im November 1995 von der Kommission im Auftrag des Europäischen Parlaments eine aus acht europäischen Strafrechtslehrern bestehende, von Delmas-Marty geleitete Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die bereits im Jahre 1997 in französischer Sprache den von ihr sog. „Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union“ vorgelegt hat, der mittlerweile in einer überarbeiteten sog. „Fassung von Florenz“ vorliegt<sup>13</sup>. Inhaltlich stellt der sog. „Corpus Juris“ freilich weniger einen Körper als eine Art Skelett dar, von dem vorliegend nicht die materiellrechtlichen Art. 1 – 17, sondern nur die strafprozessualen Artikel interessieren, die die Einrichtung einer das Ermittlungsverfahren führenden und vor den Gerichten der Mitgliedstaaten agierenden Europäischen Staatsanwaltschaft vorsehen (Art. 18 – 24) und einige rudimentäre Vorschriften über das Strafverfahren bereitstellen (Art. 25 – 34). Der Vorschlag der Einrichtung einer zentralen europäischen Anklagebehörde wurde bereits im Jahre 2000 von der Kommission aufgegriffen und der Regierungskonferenz von Nizza unterbreitet, von dieser aber nicht behandelt. Das hat gleichwohl nicht zum Erlöschen dieser Initiative geführt, vielmehr hat die Kommission ein Jahr später das „Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der EG und zur Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft“ vorgelegt<sup>14</sup>, das im wesentlichen die Gedankengänge des Corpus Juris aufgreift und das erklärte Ziel verfolgt, nach der inzwischen erfolgten Einholung von Stellungnahmen und Durchführung einer öffentlichen Anhörung im Jahre 2003 „im Rahmen der Vorarbeiten zur Änderung der Verträge“ Schlußfolgerungen vorzulegen und, wie es sybillinisch heißt, ggf. einen neuen Beitrag einzubringen<sup>15</sup>. Worin dieser Beitrag bestehen wird, ist unschwer zu prognostizieren, denn es wird als Vertragsänderung die Einführung

<sup>12</sup> Verordnung Nr. 1073/1999 und Nr. 1074/1999 vom 25.05.1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl. vom 31.05.1999 Nr. L 136/1, 8.

<sup>13</sup> In deutscher Übersetzung mit einer Einführung von *Sieber* herausgegeben von Delmas-Marty, 1998; die Fassung von Florenz findet sich in: Delmas-Marty/Vervaele (eds), *The implementation of the Corpus Juris in the member states I*, Antwerpen-Groningen-Oxford 2000, S. 189 ff., und ist auch im Internet abrufbar unter <http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1/htm>. Beiläufig sei bemerkt, dass das lateinische Geschlecht von „Corpus“ natürlich sächlich ist, das Lehnwort im heutigen Kontext aber m.E. als Maskulinum gebraucht werden sollte.

<sup>14</sup> Vom 11.12.2001 – KOM (2001) 715.

<sup>15</sup> Grünbuch (Fn. 14), S. 14.