

# Grenzenlose Strafverfolgung

• Sabine Gleß und Ursula Nelles

Gibt es ein europäisches Strafrecht? Diese Frage ist nur scheinbar leicht zu beantworten. Das Recht zu strafen behalten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union noch immer selbst vor, gilt es doch als essentieller Ausdruck staatlicher Souveränität. Doch über das Gemeinschaftsrecht und auf dem Gebiet des formellen Strafrechts vollzieht sich bereits eine »Europäisierung« der Strafverfolgung. Der folgende Beitrag zeichnet die bisherige Entwicklung nach und weist Alternativen zur herrschenden Dominanz des »polizeilichen Expertenlobbyismus« aus.

## I. Zusammenarbeit der Exekutive

Über das trojanische Pferd der »administrativen Kontrollen« wurden und werden in der sogenannten 1. Säule der EU, dem Gemeinschaftsrecht, zunehmend Befugnisse zur Datensammlung, zu präventiven und in den Ergebnissen repressiv nutzbaren Kontrollen und Ermittlungen auf europäische Exekutivorgane verlagert. Zu diesem Zweck werden eigens neue Behörden geschaffen.

In der sogenannten 3. Säule, in der intergouvernementalen Zusammenarbeit in Strafsachen also, setzt sich der Trend fort: Zusammenarbeit fand (auch zeitlich) in erster Linie und findet noch auf polizeilicher Ebene statt, setzt sich aber inzwischen auch auf der Ebene der Staatsanwaltschaften fort. Man kann mittlerweile beobachten, daß die weichen Instrumente der Zusammenarbeit – es bietet sich dafür auch der Begriff »Kollaboration« an – von den mitgliedstaatlichen Ermittlungsbehörden so genutzt werden, daß der nucleus einer Polizei-Strafprozeßordnung ausgemacht werden kann, in der die betroffenen Bürger freilich als Rechtssubjektive kaum vorkommen. Sie sind ja auch an der Zusammenarbeit nicht beteiligt und können nicht einmal mittelbar über das Europäische Parlament Einfluß auf die (Rechts-) Entwicklung in der dritten Säule nehmen. Das hat unter anderem die Konsequenz, daß die interessierten Behörden den Bürger als »Störfaktor« ihrer repressiven Tätigkeit einfach ausblenden können. Man muß aber gar nicht soweit gehen, den zusammenarbeitenden Behörden diese Intention zu unterstellen. Eine Ermittlungsverfahrensordnung, die nicht auf ein materielles Strafrecht bezogen ist – hier gelten weiterhin die inhaltlich, rechtsdogmatisch und rechtskulturell noch immer sehr unterschiedlichen Strafgesetzbücher der Mitgliedstaaten – und die sich von den ebenfalls

sehr unterschiedlichen Gerichtsverfassungen und gerichtlichen Verfahrensordnungen einschließlich der Mechanismen justitieller Kontrolle der Ermittlungen abkoppelt, kann gar keinen Rechtsschutz des Betroffenen vorsehen, ganz abgesehen davon, daß ein solcher Rechtsschutz ohnehin nur dann eingeklagt werden könnte, wenn einem Gericht eine entsprechende Jurisdiktion übertragen würde. Diese Abkopplung liegt in der Konsequenz der Tatsache, daß sich die mitgliedstaatlichen Souveräne das Monopol der Strafe durch Richterspruch als »Recht« vorbehalten, aber bereit sind, exekutivische staatliche »Gewalt« auch bei der Verfolgung von Straftaten gemeinsam auszuüben.

Zugleich werden mit dieser Entwicklung – und das ist das eigentlich Gefährliche – auf Dauer auch die Sicherungen der mitgliedstaatlichen Verfahrensordnungen ausgehebelt, wenn man die konkreten Ergebnisse und Beweise solcher europäischen Ermittlungsverfahren zu verkehrsfähigen Produkten erklärt wie jede beliebige Wirtschaftsware. Solche Tendenzen zeichnen sich bereits ab (etwa in der im einzelnen noch zu behandelnden sogenannten KontrollIVO), obwohl – oder auch weil – das Beweisrecht insoweit noch völlig ungeklärt ist.

Dieser Befund ist Grund genug, einen kurzen Überblick über die Entwicklung und aktuelle Rechtslage der gemeinsamen europäischen Strafverfolgung zu geben.

Die »Europäisierung der Strafverfolgung« ist zu einem gängigen Thema geworden – seit sich die EU-Mitgliedstaaten 1992 in dem Vertrag von Maastricht dem Aufbau »eines Raumes der Freiheit, Sicherheit und des Rechts« verschrieben haben.<sup>1</sup> Die Einrichtung der »dritten Säule« der EU (früher: »Justizielle Zusammenarbeit in Justiz und Inneres«, heute: »Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen«), war auch

tatsächlich in vielfacher Hinsicht Katalysator für einen Ausbau der Kooperation zwischen den EU-Staaten bei der Strafverfolgung.

Grund für die Initiativen war und ist gewiß der Wille, gegen Formen von Kriminalität verstärkt anzugehen, deren Kontrolle durch die Etablierung eines gemeinsamen Binnenraumes als erheblich erschwert gilt. Sie sind aber erst möglich geworden, weil die Mitgliedstaaten der EU sich durch die Gestaltung der »dritten Säule« Spielraum für Sonderwege geschaffen haben, solange sie als völkerrechtliche Vertragsparteien im Rahmenwerk des EU-Vertrags Übereinkommen aushandeln.<sup>2</sup> Anders als im europäischen Gemeinschaftsrecht sind die EU-Mitgliedstaaten hier in ihrer Souveränität kaum »beschnitten«. Aber auch das EG-Recht der »ersten Säule« beansprucht eine immer stärkere Position gegenüber dem nationalen Strafrecht – insbesondere bei der Verfolgung von Betrügereien zu Lasten des EG-Haushalts.

## II. »Dritte Säule« der EU

Die bereits vom EU-Vertrag von Maastricht 1992 so benannten und im EU-Vertrag von Amsterdam 1997 ebenfalls niedergelegten »Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse« (*Art. K.1 EUV a.F., Art. 29 ff. EUV n.F.*) sind unter anderem:

- die polizeiliche Zusammenarbeit (einschließlich Europol<sup>3</sup>),
- die Zusammenarbeit in Zollsachen,
- die justizielle Zusammenarbeit (insbesondere die Erleichterung der Auslieferung).

### 1. Polizeiliche Zusammenarbeit

Die »Europäisierung der Strafverfolgung« in der »dritten Säule« wird im wesentlichen durch den

Ausbau der polizeilichen Zusammenarbeit bestimmt. Vorreiter waren hier das Schengener Durchführungsübereinkommen und die gesetzlichen Grundlagen für die Einrichtung von Europol.

#### a) Schengen-Zusammenarbeit

Anlaß für die Errichtung der Schengen-Zusammenarbeit war die Abschaffung der Binnengrenzen zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften durch das Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen an den gemeinsamen Grenzen. Obwohl sich die EU-Staaten über den langfristigen Abbau der Binnengrenzkontrollen einig waren, wurde das Schengener Übereinkommen 1985 zunächst nur zwischen Frankreich, Deutschland und den Beneluxstaaten getroffen, wie auch das darauf bezogene Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ).<sup>4</sup> Der Schengen-Verband entstand also außerhalb der Strukturen der Europäischen Union. Durch das »Schengen-Protokoll« zum Amsterdamer Vertrag wurde der sogenannte Schengen-Acquis in die dritte Säule der EU überführt.<sup>5</sup>

Das SDÜ räumt folgende grenzüberschreitenden Ermittlungsbefugnisse ein:

Art. 40 SDÜ erlaubt der Polizei eines Schengen-Staates eine *grenzüberschreitende Observation*, wenn es sich um die Fortsetzung einer Maßnahme handelt, die im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens im eigenen Land wegen Verdachts auf Beteiligung an einer auslieferungsfähigen Straftat begonnen wurde. Weitere Voraussetzung ist, daß der Staat, auf dessen Hoheitsgebiet agiert werden soll, zuvor um Rechtshilfe ersucht wurde und diesem Ersuchen zugestimmt hat.

Die *grenzüberschreitende Nachteile* gemäß Art. 41 SDÜ ist zulässig, wenn eine Person auf frischer Tat betroffen wurde oder aus der Haft entflohen ist, und die Behörden des Staates, auf dessen Hoheitsgebiet nachgeeilt wird, nicht rechtzeitig informiert werden können und deshalb die Verfolgung nicht selbst aufnehmen können.

Ferner verpflichtet Art. 73 SDÜ die Vertragsparteien, ihren Partnerstaaten entsprechend ihrem nationalen Recht die Möglichkeit einzuräumen, *kontrollierte Lieferungen* von Betäubungsmitteln durchzuführen. Diese Möglichkeit dürfte einer vorherigen Bewilligung der betroffenen Vertragsparteien bedürfen. Es soll aber »[die] Herrschaft und die Befugnis zum Einschreiten ... bei den Behörden der Vertragspartei [liegen], auf deren Hoheitsgebiet die Operation durchgeführt wird«.

Neben dem präventiven »polizeilichen Informationsaustausch« im (Art. 39 SDÜ) haben die Mitgliedstaaten mit dem Schengener Informationssystem (SIS)<sup>6</sup> ein gemeinsames Fahndungssystem begründet, das allen Polizeidienststellen der Schengen-Staaten über eine zentrale Einheit einen Online-Zugang zu den Datenbeständen der Polizeibehörden der anderen Staaten bietet.<sup>7</sup> Sie umfaßt in einer Personen- und einer Sachfahndungsdatei u.a. Ausschreibungen zur Festnahme, Vermerke zur Einreiseverweigerung für

Drittausländer und Ausschreibungen zur verdeckten Registrierung. Das SIS begründet zwischen den europäischen Staaten, die dem Schengen-Verband angehören, eine automatisierte »On-line-Fahndungsunion«.<sup>8</sup>

Mit Ausnahme des automatisierten Datenaustausches hält das SDÜ grundsätzlich am Modell des klassischen Rechtshilferechts fest. Das Agieren des fremden (ersuchenden) Staates bleibt von einer Erlaubnis des Territorialstaates, also des ersuchten Staates, abhängig. Die zuständigen nationalen Behörden behalten so noch weitgehend die Kontrolle dieser grenzüberschreitenden Strafverfolgung. Das größte Defizit der Schengen-Zusammenarbeit liegt bei den Beschuldigtenrechten. Beschuldigtenrechte sind auf der Ebene der Zusammenarbeit nur in bezug auf die Datenverarbeitung im SIS vorgesehen: Nach Art. 111 SDÜ können die Betroffenen in jedem an dem Datenverbund beteiligten Land ihren Anspruch auf Löschung oder Korrektur unrechtmäßig gespeicherter oder falscher Daten durchsetzen. Davon abgesehen, werden die Betroffenen auf ihr nationales Recht verwiesen.

#### b) Europol

Obwohl die Einrichtung eines europäischen Polizeiamtes bereits einige Zeit vor dem Maastrichter Vertrag von 1992 geplant war, wurde erst drei Jahre später das entsprechende *Übereinkommen vom 26. Juli 1995 angenommen*.<sup>9</sup> Danach sollen die Europol-Bediensteten und nationale Polizeibeamte, sogenannte Verbindungsbeamte, ein unionsweites Informationssystem einrichten und Strategien zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität in bestimmten Bereichen entwickeln. Ihre Arbeit basiert auf Daten, die von den Mitgliedstaaten, Drittstaaten und anderen Stellen übermittelt werden. Noch bevor das Europol-Übereinkommen von 1995 in Kraft trat, hatten die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten im Rahmen der Vertragsrevision von Amsterdam bereits eine Kompetenzerweiterung beschlossen. Europol sollte fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen EU-Vertrages Ermittlungsverfahren der mitgliedstaatlichen Behörden unter anderem nicht nur logistisch, sondern auch »operativ« unterstützen können und ein Initiativrecht für strafrechtliche Ermittlungen in den Mitgliedstaaten erhalten.<sup>10</sup> Was diese Zielbeschreibungen konkret bedeuten, wurde nicht festgelegt. Weitgehend ungeklärt blieb ferner, ob und in welchem Umfang Europol einer justitiellen Kontrolle zu unterstellen sei – eine mit Blick auf die Kompetenzzuweisung höchst brisante Frage. Im Juli 1999 nahm das Polizeiamt offiziell seine Arbeit in Den Haag auf.<sup>11</sup> Obwohl die Einrichtung von Europol in den EU-Mitgliedstaaten weitgehend Zustimmung findet, bleibt die Frage nach der künftigen Entwicklung und nach der entsprechenden justitiellen Einbindung und Kontrolle von Europol auf nationaler Ebene bis heute Gegenstand kontroverser Diskussionen. Als rechtlich eigenständige Einrichtung der drit-

ten Säule der EU unterliegt das Europäische Polizeiamt weder der unmittelbaren Kontrolle durch die Mitgliedstaaten noch durch die der Europäischen Gemeinschaft. Das haben die Regierungen der Mitgliedstaaten in dem Europol-Übereinkommen noch einmal ausdrücklich bestätigt: Europol und seine Bediensteten dürfen »von keiner Regierung, Behörde, Organisation oder nicht Europol angehörenden Personen Weisungen entgegennehmen oder anfordern ...«.<sup>12</sup>

Europol wird vor allem wegen der fehlenden justitiellen Einbindung und Kontrolle zu Recht kritisiert: in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen wie auch nach europäischen Prinzipien

**»Man kann mittlerweile beobachten, daß die weichen Instrumente der Zusammenarbeit von den mitgliedstaatlichen Ermittlungsbehörden so genutzt werden, daß der nucleus einer Polizei-Strafprozedur werden kann, in der die betroffenen Bürger freilich als Rechtssubjektive kaum vorkommen«**

ist eine – wenngleich ganz unterschiedlich gestaltete – justitielle Verantwortlichkeit der Polizei Standard. Nur Europol ist keinem justitiellen Organ verantwortlich. Seine Bediensteten genießen darüber hinaus grundsätzlich Immunität für dienstliche Handlungen.<sup>13</sup> Als Rechtsmäßigkeitskontrolle sieht das Europol-Übereinkommen lediglich ein (beschränktes) Prüfungsrecht der sogenannten Gemeinsamen Kontrollinstanz vor, einem durch das Europol-Übereinkommen eingerichteten Datenschutzorgan. Vor diesem Hintergrund ist die konkrete Gestaltung der im Amsterdamer Vertrag vorgesehenen operativen Befugnisse von Europol zu Recht umstritten. Nunmehr wollen die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten das justitielle Defizit von Europol durch die begleitende Einrichtung eines Netzes von nationalen Richtern und Staatsanwälten beziehungsweise hochrangigen Polizeibeamten ausgleichen.<sup>14</sup> Über die konkrete Ausgestaltung der Verfahrensweise von EUROJUST, über die Rechte und Kompetenzen der nationalen Organe

und entsprechende Verpflichtungen von Europol haben die Regierungen der Mitgliedstaaten aber noch nicht entschieden. Damit bleibt abzuwarten, ob EUROJUST in die Lage versetzt wird, die notwendige justitielle Einbindung und Kontrolle von Europol zu gewährleisten.

## 2. Zusammenarbeit in Zollsachen

Die Zollzusammenarbeit der EU-Staaten reicht bis zu den Anfängen der Europäischen Gemeinschaften zurück; sie ist Konsequenz der Zollunion, durch die verschiedene – wenngleich nicht alle – Kompetenzen im Bereich des Zollwesens auf die EG übertragen wurden. Dementsprechend sind die Kompetenzen zwischen EG und Mitgliedstaaten geteilt: 1997 wurde die alte EG-Amtshilferegelung durch eine neue Verordnung ersetzt;<sup>15</sup> 1998 trat das Übereinkommen »Neapel II«<sup>16</sup> in Kraft. Diese völkerrechtliche Vereinbarung der Mitgliedstaaten hat in den Bereichen Geltung, in denen die EG (noch) keine Kompetenz besitzt: namentlich bei der Bekämpfung des Rauschgift-, Waffen- und Nuklearschmuggels, der Artenschutzkriminalität oder als Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft bei der Strafverfolgung. Neapel II erlaubt, ähnlich wie das SDÜ

- grenzüberschreitende Observationen (Art. 21 Neapel II),
- grenzüberschreitende Nacheile (Art. 20 Neapel II),
- die Staaten verpflichten sich, unter bestimmten Voraussetzungen kontrollierte Lieferungen auf ihren jeweiligen Hoheitsgebieten zu ermöglichen (Art. 22 Neapel II),
- verdeckte Ermittler der Zollfahndung können auf dem Territorium anderer Mitgliedstaaten zum Einsatz kommen, wenn »die Aufklärung des Sachverhalts ohne die geplanten Ermittlungsmaßnahmen wesentlich erschwert wäre« (Art. 23 Neapel II),
- Behörden mehrerer Vertragsstaaten können ein besonderes gemeinsames Ermittlungsteam bilden, das mit der Durchführung aufwendiger Ermittlungen und der Koordination gemeinsamer Aktionen betraut werden kann (Art. 24 Neapel II).

Auch in der Zollzusammenarbeit können die Mitgliedstaaten – ähnlich wie in der Schengen-Zusammenarbeit – auf eine gemeinsame Datenbank, das ZIS, zurückgreifen.<sup>17</sup>

## 3. Justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen wurde durch verschiedene Übereinkommen fortgeführt:

### a) Vereinfachtes Auslieferungsrecht

Vereinfachungen im *Auslieferungsrecht* sieht zunächst das SDÜ vor, beispielsweise durch das

vereinfachte Auslieferungsverfahren (Art. 66 SDÜ) und die Ausschreibungen zur Festnahme zum Zwecke der Auslieferung über das SIS (Art. 95 SDÜ). Darüber hinaus haben die EU-Mitgliedstaaten zwei Auslieferungsübereinkommen unterzeichnet: VereinfEU-AuslÜbk vom 10. März 1995 und EU-AuslÜbk vom 27. September 1996.<sup>18</sup> Diese beiden Übereinkommen werden voraussichtlich eine Entwicklung in Gang setzen, die die nationalen Auslieferungsrechte voraussichtlich grundlegend verändern wird, wenn man allein die Regelungen betrachtet, die den – bisher in fast allen Rechtsordnungen geltenden – Vorbehalt der Nichtauslieferung eigener Staatsangehöriger und den Vorbehalt der Nichtauslieferung wegen politischer Delikte abschaffen.

### b) Vereinfachung der Rechtshilfe

Das neu ausgehandelte Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU-RhÜbk)<sup>19</sup> sieht neben grenzüberschreitenden Ermittlungen – ähnlich denen der Schengen- und der Zollzusammenarbeit (kontrollierte Lieferungen; Art. 12 EU-RhÜbk – verdeckte Ermittlungen Art. 14 EU-RhÜbk); insbesondere videounterstützte Zeugenvernehmungen im Ausland (Art. 10 EU-RhÜbk) und die Telefonüberwachung in anderen Mitgliedstaaten (Artt. 15 – 20 EU-RhÜbk) vor.

## III. »Erste Säule« der EU

Auch durch Entwicklungen in der »ersten Säule«, dem Europäischen Gemeinschaftsrecht, wird die »Europäisierung der Strafverfolgung« vorangerieben.

### 1. Art. 280 EGV n.F.

Durch die Vertragsrevision des Amsterdamer Vertrages wurden (weitere) Kompetenzen im Bereich der Betrugsbekämpfung zu Lasten des EG-Haushalts auf die Gemeinschaftsebene verlagert: Art. 280 EGV n.F. verpflichtet die Mitgliedstaaten u.a. solche Betrügereien abschreckend und effektiv zu sanktionieren; ferner erhält die EG-Kommission weitere (Koordinierungs-)Befugnisse in diesem Bereich.<sup>20</sup> Gleichwohl wird die gemeinschaftsrechtliche Betrugsbekämpfung weiterhin nicht als Strafverfahren, sondern mit dem Terminus »administrative Kontrollen« bezeichnet.<sup>21</sup> Diese Bezeichnung war zutreffend, solange die gemeinschaftsrechtlichen *Befugnisse im Bereich der Betrugsbekämpfung* sich über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten nur langsam entwickelten. »Ermittlungskompetenzen« fanden sich zunächst nur in Verordnungen für die jeweiligen Sektoren, in denen Finanzmittel der Gemeinschaft einem erhöhten Betrugsrisiko ausgesetzt waren. Erst durch die VO 2988/95<sup>22</sup> und die sie ausfüllende VO (EURATOM/EG) 2185/96,<sup>23</sup> betreffend die Kontrollen und Überprüfungen

**»Da die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Strafrechts in Europa aktuell von polizeilichem Expertenlobbyismus bestimmt wird, muss sich in Europa eine ebenso starke Lobby für die rechtsstaatliche Seite, also die judizielle Zusammenarbeit bilden«**

vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und andere Unregelmäßigkeiten (sog. KontrollIVO), wurden diese Kompetenzen vereinheitlicht und ausgeweitet. 1988 wurde mit UCLAF eine eigene Betrugsbekämpfungseinheit der Gemeinschaften geschaffen, die – wie die Generaldirektionen – in die Hierarchiestrukturen der Kommission eingebunden war. Nach den Vorwürfen gegen die Kommission<sup>24</sup> in Zusammenhang mit der kommissionsinternen Betrugsbekämpfung durch UCLAF wurde im Mai 1999 OLAF als eigenständiges Amt zur Betrugsbekämpfung eingerichtet.<sup>25</sup>

Im Bereich der Betrugsbekämpfung muß zwischen den Befugnissen zu externen Kontrollen (bei einem Wirtschaftsteilnehmer) und zur internen Kontrolle (bei einem EG-Organ) unterschieden werden: Die (*externen*) *Ermittlungsbefugnisse* werden im wesentlichen durch die Kontroll-VO<sup>26</sup> geregelt. Danach müssen die verdächtigen Wirtschaftsteilnehmer EG-Kontrollleuten Zugang zu ihren Räumlichkeiten, Grundstücken, Verkehrsmitteln und sonstigen gewerblich genutzten Örtlichkeiten gewähren; eine zwangsweise Durchsetzung des Zugangsrechtes sieht die Verordnung allerdings nicht vor. Man vertraut insoweit wohl vor allem auf die »Kooperationsbereitschaft« verdächtiger Wirtschaftsteilnehmer. Sind die OLAF-Mitarbeiter in den Gebäuden, so sind sie berechtigt, sich die notwendigen Informationen zu verschaffen. Sie haben »unter denselben Bedingungen wie die Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen und unter Einhaltung der einzelstaatlichen Vorschriften Zugang zu allen Informationen und Unterlagen«, die für die Durchführung der Kontrolle notwendig sind. Einzige sachliche Voraussetzung ist die »Vermutung von Unregelmäßigkeiten«.

Die (*internen*) *Kontrollbefugnisse* von OLAF sind nunmehr in der VO 1073/99<sup>27</sup> niedergelegt. Danach verschafft sich OLAF »ohne Voranmeldung und unverzüglich Zugang zu sämtlichen Infor-

mationen und Räumlichkeiten der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen«. OLAF kann »Kopien aller Dokumente und des Inhalts aller Datenträger, die im Besitz der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen sind, anfertigen oder Auszüge davon erhalten und diese Dokumente und Informationen erforderlichenfalls sicherstellen, um ein mögliches Verschwinden zu verhindern.« Ferner kann OLAF »die Mitglieder der Organe und Einrichtungen, die Leiter der Ämter und Agenturen sowie die Mitglieder des Personals der Organe, Einrichtungen, sowie Ämter und Agenturen um mündliche Information ersuchen«. Nach Art. 4 Abs. 3 VO 1073/99 kann das Amt nach den in der KontrollVO festgelegten Bedingungen und Modalitäten »Kontrollen vor Ort bei betroffenen Wirtschaftsteilnehmern vornehmen, um Zugang zu Informationen zu erhalten, die etwaige Unregelmäßigkeiten betreffen und über die diese Wirtschaftsteilnehmer eventuell verfügen. Ferner kann das Amt von jedem Betroffenen die Informationen anfordern, die es für seine Untersuchungen für sachdienlich hält«. Im übrigen bedarf die nähere Ausgestaltung der Mitwirkungspflichten der einzelnen Organe und Einrichtungen, der Rechte des Betroffenen und des Verfahrens, das die OLAF-Beamten bei der internen Untersuchung einzuhalten haben, noch eines besonderen Beschlusses. Aufsehen haben diese Befugnisse insbesondere deshalb erregt, weil sie auch gegenüber dem Europäischen Parlament gelten sollen, ohne daß vorher geklärt wurde, welchen besonderen Schutz die Abgeordneten im Hinblick auf ihre Mandatswahrnehmung erhalten sollen. Aufsehen sollten diese Befugnisse erregen, weil sie an keinerlei Voraussetzungen gebunden sind. Einzige formelle Voraussetzung ist, daß der Direktor des Amtes die Einleitung der Untersuchung beschließt (Art. 5 VO 1073/99); sie wird nach Art. 1 Abs. 3 VO 1073/99 allein durch das Aufdeckungsinteresse »legitimiert«. Der Zweck heiligt die Mittel!

## 2. »Corpus Juris«

Angesichts der anhaltenden Schwierigkeiten, Betrügereien zu Lasten der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft auf der Grundlage der nationalen Strafrechtsordnungen effektiv und einheitlich zu bekämpfen, haben EG-Organen das Anliegen geäußert, in diesem Bereich auf der Grundlage eines einheitlichen europäischen Strafrechts operieren zu können. Diesem Wunsch entsprechend hat die Kommission 1995 eine Gruppe nationaler Strafrechtsexperten damit beauftragt, in einem Entwurf für ein gesamteuropäisches Strafrecht eine begrenzte Zahl von Prinzipien und Bestimmungen des Strafrechts und des Strafverfahrens zusammenzufassen, auf die sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union einigen könnten. Der daraus entstandene Vorschlag eines *Corpus Juris* hat auf europäischer Ebene und in den Mitgliedstaaten<sup>28</sup> eine rechts-

politische Diskussion über die Möglichkeit eines (auf bestimmte Bereiche<sup>29</sup> begrenzten) einheitlichen europäischen Strafrechts angeregt, als und in deren Folge bereits eine überarbeitete Fassung vorgelegt wurde.

## IV. Fazit

Da die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Strafrechts in Europa aktuell von polizeilichem Expertenlobbyismus bestimmt wird, muß sich in Europa eine ebenso starke Lobby für die rechtsstaatliche Seite, also die judizielle Zusammenarbeit bilden. Deren Zielrichtung könnte und sollte es sein, die Vorschläge, die im Bereich der Betrugsbekämpfung am weitesten fortgeschritten sind, in der 1. Säule durchzusetzen. Den polizeilichen »Laboratorien« (Schengen II und Europol) könnte dann jedenfalls in der 1. Säule ein Laboratorium für die justitielle Strafrechtspflege entgegengesetzt werden. Hat sich ein solches Modell bewährt, dann ist auch die Chance größer, daß es in den übrigen Bereichen, also auch in der 3. Säule, Wirkung entfaltet und sich ein Strafprozeßrecht in Europa entwickelt, das diesen Namen auch verdient.

*Dr. Sabine Gleß ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg. Prof. Dr. Ursula Nelles lehrt Strafrecht und Strafprozeßrecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster*

## Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu beispielsweise aus jüngerer Zeit: Eser, 108 ZStW (1996), 86. Allerdings wurde die Bedeutung des Einflusses von europäischem Recht auf innerstaatliches Recht von manchen Autoren schon früher erkannt (vgl. bspw.: Jung/Schroth, GA 1983, 241; Tiedemann, NJW 1990, 2226) und auch bereits kritisch beleuchtet (so u.a. Weigend, 105 ZStW 1993, S. 778 ff.).
- 2 Bestes Beispiel für die »Flexibilisierung« der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung ist die Schengen-Zusammenarbeit, in der sich Großbritannien, Irland und Dänemark »besondere Positionen« ausbedungen haben.
- 3 Die ursprüngliche Formulierung in Art. K.1 Nr. 9 lautete: »die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität, erforderlichenfalls einschließlich bestimmter Aspekte der Zusammenarbeit im Zollwesen, in Verbindung mit dem Aufbau eines uni-onsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europäischen Polizeiamtes (Europol).«
- 4 BGBl. 1993 II, S. 1013 ff.
- 5 Amtsblatt EG Nr. C 340 vom 10.11.1997, 93.
- 6 Ausf. dazu: Oberleitner, Schengen und Europol, 1998, S. 74 ff.; Wilkesmann, DPoBl 5/1998, 19.
- 7 Art. 92 Abs.1 SDÜ. Die nationalen Datenbestände, die man üblicherweise als »N-SIS« bezeichnet, bleiben durch die Einrichtung der zentralen Einheit, der sog. »C-SIS«, unberührt.
- 8 Busch, Bürgerrechte & Polizei, Cilip 1988, S. 51.
- 9 Abl. EG Nr. C 316 vom 27.11.1995, 1.

- 10 Art. 30 Abs. 2
- 11 Zur Vorgängereinrichtung EDU ausf. Woodward, Establishing Europol, European Journal of Criminal Policy and Research 1993, S. 19–17.
- 12 Art. 30 des Europol-Übereinkommen, ABl. C 316 vom 27.11.1995, 1.
- 13 Vgl. zur kontroversen Diskussion um die Reichweite strafrechtlicher Immunität: Böse, NJW 1999, 2416 m.w.N.
- 14 Europäischer Rat von Tampere 15. und 16. Oktober 1999, Schlussfolgerungen des Rates Nr. 45. Ausf. zur Idee von »EUROJUST«: Schomburg ZRP 1999, 237.
- 15 VO 515/97 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und Agrarregelung, ABl. EG Nr. L 82 vom 22.3.1997, 1.
- 16 ABl. EG Nr. C 24 vom 23.1.1998, 1.
- 17 Vgl. zu ZIS I ausf. Art. 2 ff. Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich, ABl. C 316 vom 27.11.1995, 34.
- 18 Vgl. zu beiden Übereinkommen die Erläuterungen in: Schomburg/Lagodny, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 3. Aufl. München 1998, Hauptteil III A.
- 19 ABl. EG Nr. C 251 vom 2.9.1999, 1.
- 20 Dazu: Dannecker, FS H.J. Hirsch, 1999, 141.
- 21 Art. 1 der VO 2185/96; Art. 2 der VO 1073/99; Dorn/White, Legal Issues of European Integration 1997, S. 83–84, 86; Sieber, in: 1 European Journal of Law Reform (1998/1999), S. 450. Diese Bezeichnung wird mit dem Argument kritisiert, sie ignoriere den wahren strafrechtlichen Charakter des Verfahrens, s. bspw. Nelles, ZStW 109 (1997) 743 f.
- 22 ABl. EG Nr. L 312 vom 23.12.1995, 1.
- 23 ABl. EG Nr. L 292 vom 15.11.1996, 2.
- 24 Vgl. dazu insbesondere den »Bösch-Bericht« (Bericht des Ausschusses für Haushaltskontrolle des Europäischen Parlaments A4-0297/98, PE225.069/end.); Prüfungsbericht des Rechnungshofes über die Arbeit ihrer Betrugsbekämpfungseinheit UCLAF (Sonderbericht Nr. 8/98 des Rechnungshofes über die mit der Betrugsbekämpfung befaßten Dienststellen der Kommission, ABl. Nr. C 230 vom 22. 7. 1998).
- 25 Gleß, EuZW 1999, 618.
- 26 ABl. EG Nr. L 292 vom 15. 11. 1996, 2.
- 27 ABl. EG Nr. L 136 vom 31. 5. 1999, 1.
- 28 Ausf. zur Entstehungsgeschichte Sieber, in: ders., Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, Köln u.a. 1998. Zum vorläufigen Charakter dieses Corpus Juris vgl. Delmas-Marty, European Law Journal 1998, 110–112. Vgl. Europäisches Parlament, Bericht über die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Europäischen Union (A4-0058/98, PE 224.437/end), 7, 15–16; Hassemer, KritVJ 1999, 133–140; Kaifa-Gbandi, KritVJ 1999, 162–180; Spinellis, KritVJ 1999, 141–161; Komst Europees strafrecht vergt serieuus debat in Nederland, NRC Handelsblad 19.10.1998.
- 29 Neben der Betrugsbekämpfung wird in dem vorgelegten Corpus Juris auch die Korruption, die Amtspflichtverletzung, Geldwäsche und Hehlerei u.ä. einbezogen. Zu den einschlägigen Tatbeständen vgl. Art. 1 bis 8 des Corpus Juris.