

Jörg Deutscher

Die Kompetenzen
der Europäischen
Gemeinschaften zur
originären
Strafgesetzgebung



PETER LANG

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIII
1. Teil Problemstellung	1
1. Abschnitt Einführung in die Thematik	1
I. Gang der Untersuchung	1
II. Einleitung	4
III. Die Grundstrukturen des europäischen Gemeinschaftsrechts	7
1. Historischer Kurzaufsatz der Entstehung und Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften und Union	7
2. Charakterisierung des Gemeinschaftsrechts	11
a) Wirkungsweise des Gemeinschaftsrechts	11
aa) Eingang in die nationalen Rechtsordnungen	11
bb) Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht	14
(1) Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem einfachen Recht	14
(2) Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Verfassungsrecht	17
b) Einstufung der Gemeinschaften als supranationale Organisation	19
aa) Grundlagen	19
bb) Eigene Hoheitsrechte der Gemeinschaften	21
c) Heutige Relevanz des Gemeinschaftsrechts	23
aa) Auswirkungen auf die nationalen Rechtsordnungen	23
bb) Auswirkungen auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten	25
3. Einfluß der Errichtung der Europäischen Union	30
4. Konsequenzen der Supranationalität hinsichtlich einer strafrechtlichen Kompetenzzusstattung	32
2. Abschnitt Anlaß für die Schaffung originärer Strafrechtskompetenzen der Europäischen Gemeinschaften	35
I. Bedeutung des Agrarsektors für strafrechtliche Weiterentwicklungen	35
1. Rahmenumstände dieses Sektors	35
a) Normenflut	35
b) Erscheinungsformen der Unregelmäßigkeiten	36
c) Sonstige kriminologische Aspekte	39
2. Finanzielle Dimension der betrügerischen Manipulationen	43
II. Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften	46
1. Die mitgliedstaatlichen Strafrechtsordnungen	46

a)	Grundlagen	46
b)	Unterschiedliche Verwirklichung in den Mitgliedstaaten	48
aa)	Steuerstraf- und Betrugstatbestände	48
bb)	Umsetzung sekundären Gemeinschaftsrechts	52
c)	Das Übereinkommen vom 26. Juli 1995	55
d)	Zwischenbilanz	57
2.	Bestrebungen nach Verbesserung des Strafrechtsschutzes auf Gemeinschaftsebene	61
a)	Maßnahmen der Kommission	61
b)	Vorteil supranationaler Strafkompetenzen	63
c)	Tätigkeiten des Gemeinschaftsgesetzgebers zur Verbesserung des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften	66
aa)	Vorhandene Sanktionssysteme im Gemeinschaftsrecht	66
bb)	VO Nr. 2988/95	69
cc)	Kontrollverordnungen des Gemeinschaftsrechts, insbesondere die VO Nr. 2185/96	71
d)	Ausbau des gemeinschaftsrechtlichen Sanktionsrechts	73
aa)	Schaffung von Sanktionsvorschriften unterhalb des Kriminalstrafrechts	73
bb)	Schaffung von Kriminalstrafrecht	75
2. Teil	Bestandsaufnahme des europäischen Sanktionsrechts	79
3. Abschnitt	Die von den Mitgliedstaaten zu verhängenden Verwaltungs-sanktionen	79
I.	Primärrechtlicher Rahmen und Verteilung der Rechtsanwendungskompetenzen	79
II.	Systematisierung des Sanktionsbegriffs	82
1.	Repressive, präventive oder restitutive Zweckrichtung	82
2.	Abgrenzung zu zivilrechtlichen Sanktionen	85
3.	Abgrenzung zum Kriminalstrafrecht	86
4.	Abgrenzung der restitutiven und präventiven Verwaltungssanktionen von den Verwaltungssanktionen repressiver Art	88
a)	Einordnungsermessen unter Anwendung materieller Kriterien	88
b)	Berücksichtigung der Kommissionsvorschläge vom 21. Mai 1990 und 7. Juli 1994 sowie der Verordnung Nr. 2988/95 des Rates	90
III.	Vorstellung der Verwaltungssanktionen und Bestimmung ihrer Rechtsnatur	92
1.	Geldbußen	92
2.	Rückzahlung von Vorteilen, Zinsforderungen und Zinsaufschläge	94
3.	Rückzahlungsaufschläge	96
4.	Gegenwärtige Rechts Verluste in Form der Kürzung oder Versagung von Subventionen bzw. in Form von Abzügen	102

5.	Ablehnung oder Rücknahme künftig zu gewährender Vorteile	105
6.	Kautionsverfall	108
	a) Kautionsarten	108
	b) Beurteilung eines repressiven Zwecks	112
	aa) Ansicht des EuGH, der Kommission und der General- anwälte	112
	bb) Ansicht des BVerfG	114
	cc) Eigene Bewertung	114
7.	Unbenannte Geldzahlungspflichten	117
8.	Zusammenfassung	119
4. Abschnitt	Die von der Kommission zu verhängenden Bußgeldsanktionen	121
I.	Das Kartellrecht als Kern des europäischen Bußgeldrechts	121
	1. Rechtliche Rahmenbedingungen	121
	a) Grundsätzliche Vorgaben des EG-Vertrages	121
	b) Vorgaben des Kartellrechts	124
	aa) Sanktionsrelevante Normen	124
	bb) Verhältnis zu nationalen Normen	124
	(1) Grundsatz: Vorrang der Am. 81, 82 EGV	124
	(2) Die herrschende Einschränkungstheorie	125
	(3) Problematik der Doppelsanktionierung	127
	2. Bedeutung des Wettbewerbs- und Kartellrechts für ein europäisches Wirtschaftsstrafrecht	128
	3. Parallelvorschriften zu Art. 15 VO Nr. 17/62	130
	a) Ältere Vorschriften	130
	b) Vorschriften aus jüngerer Zeit	131
II.	Bedeutung der Geldbuße in der Praxis	132
	1. Ursprung und Entwicklung der Sanktionspraxis	132
	2. Neuere Beispiele aus der Kommissionspraxis	134
	a) Fall „Zementindustrie“	134
	b) Fall „Autoreparaturlacke“	134
	c) Fall „Kranverleih“	135
	d) Fall „Arzneimittel ADALAT“	135
	e) Fall „Volkswagen-Konzern“	136
	3. Besondere Verfahrensaspekte	136
	a) Mitteilungen, Leitlinien und Bekanntmachungen der Kom- mission	136
	b) Erhebung von Verzugszinsen	138
III.	Die Rechtsnatur der gemeinschaftsrechtlichen Geldbuße	139
	1. Überblick über die Problematik	139
	a) Art. 15 Abs. 4 VO Nr. 17/62 und die „Etikettenschwindel- problematik“	139
	b) Einheitliche Beurteilung aller Geldbußen	141

c)	Vorstellung der Theorien zur Rechtsnatur	142
2.	Die Kategorien des Verwaltungsstraf- und des Ordnungswidrigkeitenrechts	146
a)	Charakterisierung des Verwaltungsstrafrechts	146
aa)	Begriffsbestimmungen	146
bb)	Verbreitung des Verwaltungsstrafrechts in den Mitgliedstaaten	147
(1)	Entwicklung des Verwaltungsstrafrechts in Deutschland	147
(2)	Die übrigen Mitgliedstaaten	150
cc)	Abgrenzung der Verwaltungsstrafe von der Kriminalstrafe	152
b)	Ordnungswidrigkeitenrecht	153
aa)	Das Ordnungswidrigkeitenrecht in Deutschland	153
(1)	Historische Entwicklung	153
(2)	Die Abgrenzungstheorien zur Unterscheidung von Kriminalstrafrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht	155
(a)	Abgrenzung nach materiellen Kriterien	155
(b)	Die aliud-Theorie	156
(c)	Die gemischt qualitativ-quantitative Betrachtungsweise	157
(aa)	Abgrenzung der Kernbereiche	157
(bb)	Quantitative Abgrenzung im Grenzbereich	160
bb)	Entwicklungen in Italien und Portugal	163
3.	Zuordnung der gemeinschaftsrechtlichen Geldbuße zu den genannten Kategorien des Kriminalstraf-, Verwaltungsstraf- und Ordnungswidrigkeitenrechts	165
a)	Die verwaltungsstrafrechtliche Theorie	165
aa)	Ansatzpunkte für die Einordnung als verwaltungsstrafrechtliche Sanktion	165
bb)	Argumente gegen die Einordnung als verwaltungsstrafrechtliche Sanktion	167
(1)	Unvereinbarkeit mit modernen Konzeptionen	167
(2)	Geltung der Prinzipien und Rechtsgarantien des Strafrechts	169
b)	Einordnung der europäischen Geldbuße als kriminalstrafrechtliche Sanktion oder als Ordnungswidrigkeit des Gemeinschaftsrechts	170
aa)	Darstellung der Kriterien	170
(1)	Geltung strafrechtlicher Garantien	170
(2)	Wortlaut des Art. 15 Abs. 2 VO Nr. 17/62	172
(3)	Funktion der europäischen Geldbuße	174
(a)	Repressiver Zweck	174
(b)	Präventiver Zweck	175

	(c) Abschöpfungsfunktion	176
	(d) Kein Ausdruck sittlich-ethischer Mißbilligung	177
	(4) Höhe der Geldbuße	179
	(5) Wortlaut des Art. 15 Abs. 4 VO Nr. 17/62	181
	(6) Eigenschaft der Kommission als Verwaltungsbehörde und verwaltungsrechtliches Verfahren	186
	(7) Verfahrensrechtliche Aspekte	187
	(a) Opportunitätsprinzip und „reformatio in peius“	187
	(b) Keine Möglichkeit der Ersatzfreiheitsstrafe sowie der Eintragung in ein Strafregister	189
	(8) Unternehmen als Adressaten der Geldbußensanktion	190
	bb) Gesamtbewertung der Argumente und Ergebnis	194
3. Teil	Die bestehenden Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften	197
5. Abschnitt	Allgemeine Kompetenzausstattung der Gemeinschaften	197
I.	Systematisierung der Kategorien strafrechtlicher Kompetenzen	197
II.	Die allgemeine Kompetenzausstattung der Gemeinschaften als Rahmen für strafrechtliche Kompetenzen	198
1.	Das Prinzip der beschränkten Verbandskompetenz	198
2.	Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	199
a)	Gesetzliche Grundlagen des Prinzips	199
b)	Wichtige Sachgebietskompetenzen der EG	202
c)	Unterschiedliche Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlagen	203
d)	Keine „Kompetenz-Kompetenz“	204
3.	„Implied-powers“-Lehre	206
4.	Auffangtatbestand Art. 308 EGV	207
5.	Artt. 94, 95 EGV	210
6. Abschnitt	Bußgeldgesetzgebungskompetenz der Europäischen Gemein- schaften	213
I.	Gesetzliche Grundlagen einer Bußgeldkompetenz	213
1.	Überblick über die Problematik der Bußgeldkompetenz	213
a)	Annahme einer Bußgeldkompetenz nach herrschender Meinung	213
b)	Zweifel hinsichtlich einer Bußgeldkompetenz der Gemein- schaften	214
aa)	Förderung der Gleichsetzung von Kriminalstraf- und Bußgeldkompetenz	214
bb)	Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten	215
2.	Anforderungen an die Kompetenzgrundlagen	217
a)	Keine Herleitung aus Immanenzgesichtspunkten	217
b)	Geschriebene vertragliche Kompetenzgrundlagen	219

	aa) Art. 83 EGV	219
	bb) Die Bußgeldvorschriften des EGKS-Vertrages	219
	cc) Primärrechtliche Ermächtigungsgrundlagen ohne ausdrückliche Nennung von Geldbußen	220
II.	Theorien zu den Anforderungen an die Kompetenznormen	222
	1. Die weite Auffassung	222
	a) Artt. 229, 308 EGV als Ermächtigungsgrundlagen	222
	b) Der „effet utile“-Grundsatz	223
	2. Die vermittelnde Auffassung	224
	3. Die restriktive Auffassung	226
	a) Der „nullum crimen sine lege“-Satz als Grundlage der restriktiven Auffassung	226
	b) Bedeutung des „nullum crimen sine lege“-Satzes im Primärrecht	227
	4. Geltung des „nullum crimen sine lege“-Satzes im europäischen Primärrecht	228
	a) Heranziehung allgemeiner Rechtsgrundsätze im Rahmen einer wertenden Rechtsvergleichung	228
	aa) Grundlagen der wertenden Rechtsvergleichung	228
	bb) „Nullum crimen sine lege“-Satz als Verfassungsstandard in allen Mitgliedstaaten	232
	(1) Verankerung in den Verfassungen der Mitgliedstaaten	232
	(2) Grundlage in der EMRK	234
	(3) „Nullum crimen sine lege“-Satz als Fundamentalgarantie des Strafrechts	236
	b) Kompetenzwahrende Funktion des „nullum crimen sine lege“-Satzes	237
	c) Verwirklichung rechtsstaatlicher Garantien	241
	d) Wertungen des BVerfG, insbesondere in der „Maas-tricht-Entscheidung	246
	aa) Grundrechtsfragen	246
	bb) Fragen der Kompetenzabgrenzung	249
	cc) Bewertung der Rechtsprechung des BVerfG im Zusammenhang mit der Geltung des „nullum crimen sine lege“-Satzes im Gemeinschaftsrecht	254
	e) Übertragung der mitgliedstaatlichen Anforderungen an strafrechtliche Delegationsnormen auf die Ebene des Gemeinschaftsrechts	256
	aa) Stärkere Einschränkungen der gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzen im Vergleich zur Allzuständigkeit der Mitgliedstaaten	256

bb)	Art. 80 GG als Aspekt für die besondere Ausprägung des Bestimmtheitsgebots	258
cc)	Bedenken gegen die Art. 80 GG entnommenen Wertungen	260
dd)	Ausräumung der Bedenken gegen die Heranziehung der Maßstäbe des Art. 80 GG im europäischen Primärrecht	261
ee)	Konkrete Anforderungen an die Bestimmtheit der primärrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen	264
f)	Zusammenfassung: Geltung des „nullum crimen sine lege“-Satzes im europäischen Primärrecht	265
5.	Abwägung der Theorien	267
a)	Vorzugswürdigkeit der restriktiven Auffassung	267
b)	Ablehnung der weiten und vennittelnden Auffassung	268
aa)	Unvereinbarkeit mit dem „nullum crimen sine lege“-Satz	268
bb)	Weitere Argumente gegen die weite und vermittelnde Auffassung	269
(1)	Ausrichtung der Kompetenzausstattung nach dem bestehenden Primärrecht	269
(2)	Indirekte Formulierung des Art. 229 EGV	270
(3)	Vergleich mit früheren Verträgen	273
(4)	Bewertung der weiteren Argumente	274
6.	Konsequenzen der restriktiven Auffassung hinsichtlich der in der Praxis ausgeübten Bußgeldkompetenzen	276
a)	Konsequenz für Art. 15 VO Nr. 17/62 sowie für die Bußgeldvorschriften des EGKS-Vertrages	276
b)	Konsequenz für die Bußgeldvorschriften des Verkehrssektors	276
c)	Konsequenz für die VO Nr. 4064/89, VO Nr. 2299/89 und die VONr. 11/60	278
III.	Zusammenfassung der Ergebnisse	279
7.	Abschnitt Gesetzgebungskompetenz der Europäischen Gemeinschaften für sonstige Verwaltungssanktionen punitiven Charakters	281
I.	Bejahung einer grundsätzlichen Kompetenz zum Erlaß von Verwaltungssanktionsnormen punitiven Charakters	281
1.	Die Ansicht in der Lehre	281
2.	Die Ansicht der Gemeinschaftsorgane	282
a)	Grundtendenz	282
b)	Die Entscheidung des EuGH in der RsC-240/90	285
aa)	Kompetenzrelevante Einschätzung	285
bb)	Bestätigung des Rechtsetzungssystems durch den EuGH	287
II.	Bestimmung tauglicher Ermächtigungsgrundlagen	290
1.	Der Theorienstreit im Bereich der Verwaltungssanktionen punitiven Charakters	290

a)	Problemstellung	290
b)	Vorzugswürdigkeit der restriktiven Ansicht	292
c)	Ablehnung der weiten Auffassung	295
d)	Ablehnung der vermittelnden Auffassung	297
2.	Konsequenzen der restriktiven Auffassung	302
a)	Bestehendes Sanktionssystem ohne ausreichende Ermäch- tigungsgrundlagen	302
b)	Schaffung tauglicher Kompetenzgrundlagen	303
aa)	Art. 308 EGV	303
bb)	Vertragsänderung nach Art. 48 EUV	304
4. Teil	Fragen eines bestehenden und zukünftigen europäischen Kriminalstraf- rechts	309
8. Abschnitt	Kriminalstrafkompetenzen der Europäischen Gemeinschaften	309
I.	Ausgangspunkt	309
II.	Keine Übertragung der Strafgewalt durch die Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaften	312
1.	Strafgewalt als Ausdruck der staatlichen Souveränität	312
2.	Demokratiedefizit im Gemeinschaftsrecht	317
a)	Rat und Kommission als Legislativorgane der Gemeinschaften	317
b)	Grundlagen des Demokratieprinzips in der deutschen Verfassung	320
c)	Übertragung des Demokratieprinzips auf die Ebene des Gemeinschaftsrechts	322
d)	Tätigkeit des Europäischen Parlaments im Zusammenhang mit den Grundsätzen des Demokratieprinzips	326
aa)	Demokratische Legitimation des Parlaments	326
(1)	Grundlagen	326
(2)	Ansicht des BVerfG zur Verwirklichung des Demo- kratiegebots	329
bb)	Beteiligung des Parlaments an der Gesetzgebung	332
e)	Notwendigkeit der Beteiligung des Parlaments an der Kriminal- strafgesetzgebung	335
3.	Fehlen von ausdrücklichen Kompetenzzuweisungen im Primärrecht	341
a)	Die Gemeinschaftsverträge	341
aa)	Art. 83 EGV	341
bb)	Art. 280 Abs. 2 EGV	342
cc)	Art. 280 Abs. 4 EGV	343
b)	Der Unionsvertrag	345
4.	Konsequenz: Kein Kriminalstrafrecht im Verordnungswege	350

9. Abschnitt	Einschränkungen der mitgliedstaatlichen Souveränität im Kriminalstrafrecht	351
I.	Rechtsprechung des EuGH mit kriminalstrafrechtlicher Relevanz	351
1.	Der Fall „Cowan“	351
2.	Der Fall „Griechischer Maisskandal“	352
3.	Sonstige Entscheidungen des EuGH	356
4.	Bewertung der vorbenannten Rechtsprechung vor dem Hintergrund einer Kriminalstrafkompetenz der Gemeinschaften	359
II.	Anweisungskompetenz der Gemeinschaften	361
1.	Überblick	361
2.	Beispiele für Anweisungen in Richtlinien	363
3.	Beispiele für Anweisungen in Verordnungen	364
4.	Grundlagen einer Anweisungskompetenz	365
5.	Entscheidung des Meinungsstreits über den Umfang der Anweisungskompetenz	368
a)	Wirkungsweise der Richtlinien	368
b)	Umsetzung durch die Mitgliedstaaten	369
III.	Sonstige strafgesetzgeberische Aktivitäten der Gemeinschaftsorgane	372
1.	Schutz der Finanzinteressen der Gemeinschaften	372
a)	Das Übereinkommen vom 26. Juli 1995 und seine Entwicklung	372
b)	Das „Erste Protokoll“	375
c)	Das „Zweite Protokoll“	377
2.	Würdigung der Aktivitäten unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten	378
IV.	Einzelne Vorschriften des Primärrechts mit kriminalstrafrechtlichen Rechtsfolgen	380
1.	Überblick	380
2.	Art. 194 Abs. 2 EAGV	382
a)	Verweis auf nationales Strafrecht und unmittelbare Geltung	382
b)	Einstufung des Art. 194 Abs. 2 EAGV als echtes supranationales Strafrecht	384
3.	Die Vorschriften aus den Satzungen der Gerichtshöfe	387
V.	Zusammenfassung	388
10. Abschnitt	Zukünftige Ausstattung der Europäischen Gemeinschaften mit Kriminalstrafgesetzgebungsbefugnissen	391
I.	Entwicklung und stetiger Fortschritt der Europäischen Integration	391
1.	Einschränkung mitgliedstaatlicher Hoheitsbereiche	391
2.	Vergleich mit der Entstehung eines Staates	394
II.	Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Übertragung von Kriminalstrafkompetenzen	395
1.	Relativierung des nationalstaatlichen Souveränitätsdenkens im Bereich des Strafrechts	395

2.	Notwendige Erneuerung des politischen Willens der Mitgliedstaaten	398
3.	Ansätze für die Aufgabe der mitgliedstaatlichen Vorbehalte	400
	a) Bestand eines europäischen Strafrechts im weiteren Sinne	400
	b) Kooperation der Mitgliedstaaten auf kriminalstrafrechtlichen Gebiet	402
	c) Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Einräumung von Kriminalstrafkompetenzen in den fünfziger und siebziger Jahren	406
4.	Nationale Identität	408
5.	Sonstige strafrechtsspezifische Überlegungen zur Überwindung der mitgliedstaatlichen Souveränitätsvorbehalte	412
III.	Beseitigung des Demokratiedefizits	415
	1. Stärkung demokratischer Legitimation über das Europäische Parlament	415
	a) Verbesserung der Stellung des Europäischen Parlaments	415
	b) Lösung vom traditionellen nationalstaatlichen Volksbegriff	418
	2. Demokratische Legitimation eines supranationalen Kriminalstrafrechts	420
IV.	Mögliche Anwendungsgebiete eines supranationalen Kriminalstrafrechts	424
	1. Die Diskussion um ein Europäisches Modellstrafgesetzbuch	424
	a) Ansätze für ein Modellstrafgesetzbuch	424
	b) Bedenken gegen ein Modellstrafgesetzbuch	427
	aa) Ausgangspunkt	427
	bb) Betonung der kulturellen Traditionen	428
	2. Schlußfolgerungen für ein originäres Kriminalstrafrecht	433
	a) Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtungsweise	433
	b) Schrittweiser Aufbau eines originären Kriminalstrafrechts der Europäischen Gemeinschaften	435
	aa) Vorbemerkung	435
	bb) Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaften	436
	cc) Schutz des Wirtschaftssektors der EG	439
	dd) Regelungen des Allgemeinen Teils sowie sonstiger prozessualer und organisatorischer Grundlagen	440
V.	Schlußbetrachtung	442
	Literaturverzeichnis	447