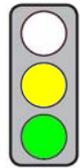


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Kommission will für Straftaten zulasten des EU-Haushalts EU-Strafrecht schaffen.

Betroffene: Alle Bürger und Unternehmen, öffentliche Bedienstete; Strafverfolgungsbehörden.



Pro: (1) Eine Vereinheitlichung der relevanten Straftatbestände und Sanktionen erhöht die Rechtssicherheit und erleichtert die Strafverfolgung.

(2) Unredliches Bieterverhalten bei der öffentlichen Auftragsvergabe wird unter Strafe gestellt.

Contra: Um eine Doppelbestrafung sicher auszuschließen, sollte das Verhältnis der Richtlinie zu anderen Sanktionsmöglichkeiten präziser gefasst werden.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2012) 363 vom 11. Juli 2012 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates über die **strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug**

Kurzdarstellung

Hinweis: Artikel- und Seitenangaben ohne weitere Angabe beziehen sich auf den Vorschlag COM(2012) 363.

► Hintergrund und Ziele

- Der EU-Haushalt wird durch Betrug und betrugsähnliche Straftaten jedes Jahr empfindlich geschädigt. So gab es 2010 insgesamt 600 Verdachtsfälle mit einem Gesamtschadensvolumen von rund 600 Mio. Euro.
- Die Strafvorschriften, nach denen solche Taten geahndet werden, unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich (s. Übersicht, S. 3 f.). Dies betrifft sowohl die Strafbarkeit als solche als auch die Höhe der Strafen. Auch die Verurteilungsquote schwankt von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich.
- Die Kommission möchte daher die einschlägigen Straftatbestände und Verjährungsfristen vereinheitlichen sowie Mindeststrafen vorschreiben. Das soll zu einer gleichmäßigeren Verfolgungspraxis in den Mitgliedstaaten führen und so die finanziellen Interessen der EU wirksamer schützen.

► Anwendungsbereich

Die folgenden „finanziellen Interessen der Union“ sollen strafrechtlich geschützt werden (Art. 2):

- im EU-Haushaltsplan aufgeführte Einnahmen und Ausgaben;
- in den Haushaltsplänen von EU-Einrichtungen und EU-Agenturen aufgeführte Einnahmen und Ausgaben;
- die Erhebung von Mehrwertsteuern durch die Mitgliedstaaten (Erwägungsgrund Nr. 4; Erläuterung, S. 10).

► Straftatbestände

– Betrug

Strafbar ist die vorsätzliche Täuschung, die dazu führt, dass Mittel zu Unrecht ausbezahlt oder einbehalten werden, durch Handeln, Unterlassen oder pflichtwidriges Verschweigen von Informationen (Art. 3).

– Subventionsbetrug

Strafbar ist die zweckwidrige Verwendung von Mitteln durch den Empfänger (Art. 3).

– Behinderung von Vergabeverfahren

Strafbar ist unredliches Verhalten in Vergabeverfahren (Art. 4 Abs. 1), namentlich die Nutzung unrechtmäßig von öffentlichen Stellen erlangter Informationen (Erwägungsgrund Nr. 6; Erläuterung, S. 10).

– Korruption

Strafbar sind die Bestechung und die Bestechlichkeit öffentlicher Bediensteter (Details: Art. 4 Abs. 3).

– Qualifizierte Untreue

Strafbar ist die missbräuchliche Vergabe von Mitteln durch öffentliche Bedienstete (Art. 4 Abs. 4).

– Geldwäsche

Strafbar sind bei allen Straftatbeständen auch nachfolgende Verwertungshandlungen (Art. 4 Abs. 2).

► Öffentlicher Bediensteter

- Öffentlicher Bediensteter ist, wer im Parlament, in der Verwaltung oder in der Justiz ein Amt bekleidet und in dieser Eigenschaft öffentliche Aufgaben für die EU, einen Mitgliedstaat oder einen Drittstaat wahrnimmt (Art. 4 Abs. 5).
- Als öffentlicher Bediensteter gilt auch, wer der Funktion nach entsprechend tätig ist, ohne ein Amt zu bekleiden. Dazu zählen etwa Angestellte in der öffentlichen Verwaltung und Auftragnehmer, die EU-Gelder verwalten (Erwägungsgrund Nr. 8).

► **Tatbeteiligung und Versuch**

- Strafbar sind auch Anstiftung und Beihilfe zur Tat (Art. 5 Abs. 1).
- Strafbar ist der Versuch des Betrugs und der qualifizierten Untreue (Art. 5 Abs. 2). Für die übrigen Taten gilt das nur, soweit der Straftatbestand selbst „Elemente des Versuchs“ enthält (Erläuterung, S. 11).

► **Strafbarkeit juristischer Personen**

- Strafrechtlich verantwortlich sind juristische Personen für Straftaten zu ihren Gunsten (Art. 6 Abs. 1, 2),
 - wenn die handelnde Person eine Führungsposition innehat oder
 - wenn mangelnde Kontrolle durch eine Person in Führungsposition die Tat ermöglicht hat.
- Wer juristische Person ist und damit strafrechtlich verantwortlich sein kann, bestimmt sich grundsätzlich nach dem Recht der Mitgliedstaaten (Art. 6 Abs. 4).
- Eine Strafbarkeit der juristischen Person schließt die strafrechtliche Verfolgung der handelnden natürlichen Person nicht aus (Art. 6 Abs. 3).
- Von einer Strafbarkeit ausgenommen sind Staaten, sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts und internationale Organisationen (Art. 6 Abs. 4).

► **Sanktionen**

- Sanktionen für natürliche Personen sind nach der Schwere der Tat gestuft:
 - Bei einem Schaden oder Vorteil von weniger als 10.000 Euro müssen nicht zwingend strafrechtliche Sanktionen – Geld- oder Freiheitsstrafe – verhängt werden; es genügen „andere als strafrechtliche Sanktionen“, etwa Geldbußen (Art. 7 Abs. 2).
 - Bei einem Schaden oder Vorteil ab 10.000 Euro und unter 30.000 Euro ist eine Geld- oder Freiheitsstrafe zu verhängen (Art. 7 Abs. 1).
 - Bei einem Schaden oder Vorteil
 - ab 30.000 Euro in den Fällen der Geldwäsche und der Korruption,
 - ab 100.000 Euro in den übrigen Fällen
 ist eine Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten zu verhängen (Art. 8 Abs. 1).
 In diesen Fällen kann wegen des Strafmaßes ein Europäischer Haftbefehl ergehen (Erwägungsgrund Nr. 14; Erläuterung, S. 11 f.; Art. 2 Abs. 1 Rahmenbeschluss 2002/584/JI)
 - Taten „krimineller Vereinigungen“ müssen mit Freiheitsstrafe von mindestens zehn Jahren geahndet werden können (Art. 8 Abs. 2).
 - Kriminelle Vereinigung ist der auf längere Dauer angelegte organisierte Zusammenschluss von mindestens drei Personen zur Begehung von Straftaten (Art. 1 Abs. 1 Rahmenbeschluss 2008/841/JI).
- Sanktionen für juristische Personen können umfassen (Art. 9):
 - Geldstrafen und Geldbußen;
 - den Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen;
 - das vorübergehende oder dauerhafte Verbot der Ausübung der Handelstätigkeit;
 - die Unterstellung unter richterliche Aufsicht;
 - die richterlich angeordnete Eröffnung eines Liquidationsverfahrens;
 - die Schließung von Einrichtungen, die zur Begehung der Tat genutzt wurden.
- Sanktionen, die keine Kriminalstrafen sind und ihnen auch nicht gleichkommen, können neben Kriminalstrafen verhängt werden (vgl. Art. 14; Erwägungsgründe Nr. 13, 16 und 20). Dies gilt etwa für Disziplinarstrafen (Art. 7 Abs. 3).

► **Sicherstellung und Einziehung**

- Erträge aus der Tat und die Tatmittel werden nach den allgemeinen Vorschriften [s. Vorschlag COM(2012) 85] sichergestellt und eingezogen (Art. 10).
- Sicherstellung ist das vorläufige Verbot der Nutzung von Vermögensgegenständen oder deren vorläufige Verwahrung [Art. 2 Abs. 5 COM(2012) 85].
- Einziehung ist die endgültige Entziehung von Vermögensgegenständen durch ein Strafgericht [Art. 2 Abs. 4 COM(2012) 85].

► **Verjährung und Vollstreckung**

- Die Taten verjähren frühestens nach fünf Jahren (Art. 12 Abs. 1).
- Die Verjährungsfrist beginnt im Falle der Aufnahme von Ermittlungen, der Strafverfolgung oder sonstiger ermittelungsbehördlicher Handlungen jeweils neu zu laufen. Eine solche Unterbrechung der Verjährung ist bis mindestens zehn Jahre nach der Tat möglich. (Art. 12 Abs. 2)
- Rechtskräftige Urteile sind mindestens zehn Jahre vollstreckbar (Art. 12 Abs. 3).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die finanziellen Interessen der EU sind „gemäß ihrer Natur“ auf EU-Ebene angesiedelt und können daher von den Mitgliedstaaten alleine nicht geschützt werden. Die EU hingegen ist „optimal aufgestellt“, EU-einheitliche Standards zu gewährleisten. [SWD(2012) 196, S. 4]

Politischer Kontext

Die Richtlinie löst das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften von 1995 samt den zugehörigen Protokollen ab (Art. 16). Ihr vorangegangen war 2011 eine Mitteilung zum „Gesamtkonzept zum Schutz von Steuergeldern“ [KOM(2011) 293], die u. a. die jetzt vorgenommene Mindestharmonisierung des materiellen Strafrechts forderte.

Die Richtlinie fügt sich ein in neuere Bestrebungen der Kommission zur Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung [s. Mitteilungen COM(2012) 351 und COM(2012) 722].

Der Richtlinienentwurf KOM(2011) 272 wird durch den neuen Vorschlag gegenstandslos und daher zurückgezogen [s. Commission Work Programme 2013, COM(2012) 369, Vol. 2/2, Annex III No. 11].

Stand der Gesetzgebung

11.07.12 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Justiz (federführend), GD Steuern und Zollunion
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Haushaltskontrolle (federführend), Berichterstatter: N. N.; Wirtschaft und Finanzen; Recht; Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
Bundesministerien:	Justiz (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Recht (federführend); Angelegenheiten der EU
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 325 Abs. 4 AEUV (Schutz der finanziellen Interessen der EU)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 1, 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Korruption und Betrug kosten eine Volkswirtschaft stets Effizienz und somit Wohlstand. Daher müssen sie möglichst effektiv bekämpft werden. **Eine Vereinheitlichung der relevanten Straftatbestände und Sanktionen erhöht die Rechtssicherheit und erleichtert so die Strafverfolgung.** Für die Risikoabwägung potenzieller Straftäter ist allerdings nicht allein und nicht einmal vorrangig die Höhe der Sanktionen relevant. Entscheidend ist vielmehr die Wahrscheinlichkeit, entdeckt und bestraft zu werden. Die dafür notwendige Intensivierung der Strafverfolgung in den Mitgliedstaaten kann die EU alleine jedoch nicht leisten.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich aus Art. 325 Abs. 4 AEUV. Danach kann die EU gesetzgeberisch tätig werden, um „Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten“ zu „verhüten“. Der Begriff „Betrügereien“ ist in der Zusammenschau mit den „sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten rechtswidrigen Handlungen“ (Art. 325 Abs. 1 AEUV) und daher weit zu verstehen. Insbesondere ist er nicht auf den Betrug im engeren Sinne [vgl. § 263 Strafgesetzbuch (StGB)] beschränkt, sondern dürfte alle subjektiv vorwerfbaren Handlungen umfassen, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten. Da die frühere Beschränkung auf nicht-strafrechtliche Maßnahmen (Art. 280 Abs. 4 Satz 2 EGV) mit dem Vertrag von Lissabon entfallen ist, umfasst die „Verhütung“ von Betrügereien nunmehr auch strafrechtliche Sanktionen. Die Erfassung auch des Mehrwertsteuerbetrugs steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs (vgl. EuGH, Rs. C-539/09, Kommission / Deutschland, Tz. 59 ff. zur Rechnungsprüfung durch den Europäischen Rechnungshof gemäß Art. 287 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch. Die Vorschriften beschränken sich auf den Schutz der finanziellen Interessen der EU.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch. Insbesondere ist die Rechtsform der Richtlinie gegenüber der Verordnung das mildere Mittel und dem Ziel der Mindestharmonisierung angemessen.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

EU und Mitgliedstaaten sind ausdrücklich verpflichtet, Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen zu bekämpfen (Art. 310 Abs. 6, 325 Abs. 1 AEUV).

Die Verhängung von Disziplinarstrafen neben Kriminalstrafen ist zulässig (vgl. EuGÖD, Rs. F-30/08, Nanopoulos / Kommission, Tz. 187). **Die Verhängung von Ordnungsstrafen neben Kriminalstrafen ist mit Blick auf das EU-rechtliche Verbot der Doppelbestrafung (Art. 50 GRCh) problematisch** (vgl. EuGH, Rs. C-238/99 P u. a., Limburgse Vinyl Maatschappij u. a. / Kommission, Tz. 59). **Um eine Doppelbestrafung von vornherein auszuschließen, sollte die Richtlinie in diesem Punkt präziser gefasst werden.**

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts sind die strafrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen des AEUV grundsätzlich restriktiv zu handhaben und auf grenzüberschreitende Sachverhalte zu beschränken (BVerfG, 2 BvE 2/08 u. a., Tz. 358, 253). Gemeint ist damit freilich vor allem der Schutz kulturell unterschiedlicher Wertvorstellungen (BVerfG, 2 BvE 2/08 u. a., Tz. 253, 355), etwa beim Schwangerschaftsabbruch oder im Bereich der Meinungsfreiheit. Was die Pönalisierung von Betrug, Korruption und verwandten Delikten angeht, dürften solche unterschiedlichen nationalen Wertvorstellungen indes kaum bestehen. Ohnehin erkennt das Gericht die besondere Bedeutung der Korruptionsbekämpfung auch explizit an (BVerfG, 2 BvE 2/08 u. a., Tz. 359). Art. 325 AEUV als mögliche Ermächtigungsgrundlage für strafrechtliche Rechtsetzung hat es im Übrigen weder in Erwägung gezogen noch überhaupt erwähnt.

Das Vergabestrafrecht muss an die Richtlinie angepasst werden und **unredliches Bieterverhalten unter Strafe stellen**. Bislang kennt das deutsche Recht im Wesentlichen die Strafbarkeit wettbewerbsbeschränkender Absprachen (§§ 263, 298 StGB). Auch der Geldwäschetatbestand (§ 261 StGB) muss entsprechend ausgeweitet werden. Dessen „Dynamik ständiger Erweiterung“ ist ebenso bekannt wie rechtspolitisch beklagenswert (Tröndle/Fischer, StGB, § 261 Rn. 4c).

Bestechliche Abgeordnete sind bei Taten mit Bezug zum EU-Haushalt **künftig so hart zu bestrafen wie Amtsträger**. Entsprechendes gilt für die Bestechenden. Bislang bleiben Tatbestand und Strafmaß der Abgeordnetenbestechung nach deutschem Recht (§ 108e StGB) für die Mandatsträger im Bundestag, in den Landesparlamenten und im Europäischen Parlament und die sie Bestechenden dahinter weit zurück. Dieser Sonderweg dürfte damit auch innenpolitisch weiter unter Druck geraten. Für die Bestechung ausländischer Abgeordneter besteht ohnehin bereits jetzt eine strengere Regelung [Art. 2 § 2 Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG)].

Das deutsche Strafrecht kennt, anders als viele andere Rechtsordnungen, **traditionell keine Kriminalstrafe für juristische Personen**. Nach überkommener Ansicht fehlt es juristischen Personen hierfür insbesondere an der Schuldfähigkeit. Schuldfähig ist, wer das Unrecht seiner Tat einsehen und nach dieser Einsicht handeln kann. Das ist bei juristischen Personen und ihren Organen ausgeschlossen; sie sind rechtliche Konstrukte. Einsichts- und handlungsfähig können nur die menschlichen Organwalter oder Vertreter sein, also die natürlichen Personen „hinter“ der juristischen Person. Eine Sanktionierung erfolgt bislang über Geldbußen der juristischen Person für Straftaten und Ordnungswidrigkeiten ihrer Vertretungsberechtigten [§ 30 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG)] sowie, umgekehrt, über Kriminalstrafen für die Vertretungsberechtigten für Verletzungen der Pflichtenstellung der juristischen Person (§ 14 StGB).

Das verfassungsrechtliche Schuldprinzip (Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1, 20 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG) **hindert die Einführung von Kriminalstrafen für juristische Personen nicht**. Denn es gilt nicht nur für das Kriminalstrafrecht, sondern für alle „Sanktionen, die wie eine Strafe wirken“ (BVerfG, 2 BvR 564/95, Tz. 59), also auch für das Ordnungswidrigkeitenrecht; und diesem sind unstreitig auch juristische Personen unterworfen. Ohnedies schützt das in der Menschenwürde verankerte Schuldprinzip nur vor dem vorschnellen Zugriff auf die individuelle Persönlichkeit: Kein Mensch soll ohne individuelle Schuld strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden können. Für die Frage der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Personenverbänden gibt das nichts her.

Disziplinar- und Ordnungsstrafen können nach deutschem Recht grundsätzlich neben Kriminalstrafen verhängt werden. Ein Verstoß gegen das Verbot der Doppelbestrafung (Art. 103 Abs. 3 GG) liegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hierin nicht (BVerfG, 2 BvL 1/76).

Den Anforderungen an die Strafhöhe wird das deutsche Recht überwiegend gerecht. Namentlich lassen sich die im StGB anzutreffenden Regelbeispiele für besonders schwere Fälle (z. B. „Vermögensverlust großen Ausmaßes“, § 263 Abs. 3 Nr. 2 StGB) richtlinienkonform verstehen. Das schließt nicht aus, im Sinne der Rechtsklarheit einzelne sprachliche Anpassungen des Gesetzestextes vorzunehmen.

Die gestuften deutschen Verjährungsfristen für die Vollstreckung von Strafurteilen (§ 79 StGB) müssen auf die pauschale Mindestverjährungsfrist der Richtlinie von zehn Jahren angehoben werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Eine Vereinheitlichung der relevanten Straftatbestände und Sanktionen erhöht die Rechtssicherheit und erleichtert die Strafverfolgung. Um eine gegen EU-Recht verstoßende Doppelbestrafung sicher auszuschließen, sollte das Verhältnis der Richtlinie zu sonstigen Sanktionsmöglichkeiten präziser gefasst werden. Das deutsche Recht kennt traditionell keine Strafbarkeit juristischer Personen, hindert aber auch deren Einführung nicht. Für das deutsche Strafrecht ergeben sich weitere Änderungen: Das Vergabestrafrecht muss unredliches Bieterverhalten unter Strafe stellen. Bestechliche Abgeordnete sind künftig wie Amtsträger zu bestrafen.