Der Kommissionsbericht über die Umsetzung der Instrumente zum Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft

Bernd-Roland Killmann *

eucrim
European Law Forum: Prevention • Investigation • Prosecution

Article

AUTHOR

Bernd-Roland Killmann

CITATION SUGGESTION

B. Killmann, "Der Kommissionsbericht über die Umsetzung der Instrumente zum Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft", 2007, Vol. 2(1), eucrim, pp48–51. DOI: https://doi.org/10.30709/eucrim-2007-002

Published in
2007, Vol. 2(1) eucrim pp 48 – 51
ISSN: 1862-6947
https://eucrim.eu

CC BY ND

I. Einleitung

Der Bericht der Kommission vom 25. Oktober 2004[1] über die Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und seiner Protokolle durch die Mitgliedstaaten reiht sich in die von der Kommission ausgearbeiteten Umsetzungsberichte von Instrumenten der so genannten dritten Säule – zumeist von EU-Rahmenbeschlüssen – ein. Er geht aber auch über diese hinaus, insofern als er versucht, sich mit allen Aspekten des Wirtschaftsstrafrechts zu Lasten der EG-Finanzinteressen auseinanderzusetzen.

Der Bericht weist das Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 26. Juli 1995[2] (EU-Betrugsabkommen) und seine Protokolle – das erste Protokoll vom 27. September 1996,[3] das EuGH-Protokoll vom 29. November 1996[4] sowie das zweite Protokoll vom 19. Juni 1997[5] – als zwar auf Grundlage der dritten Säule erlassene, aber auch die Verpflichtungen nach Art. 280 EGV konkretisierende Materie aus. Obwohl der Bericht sich mit der Umsetzung eines Instruments, nämlich des EU-Betrugsabkommens und seiner Protokolle, beschäftigt, lässt er sich doch in Bezug setzen zu dem Bemühen einer Auseinandersetzung mit einer teilweisen Strafrechtsharmonisierung zum Schutz der Finanzinteressen mittels einer EG-Richtlinie.[6] In gewisser Weise ergänzt der Bericht den Richtlinienvorschlag um die Bewertung des Notwendigkeitserfordernisses, wie es vom EuGH im Urteil C-176/03[7] aufgestellt wurde. Gerade der Bericht besitzt daher eine für die Kommission politisch bedeutsame Ausrichtung. Während der Bericht nur die Ergebnisse zusammenfasst, enthält das nur auf Englisch verfügbare Dienststellenpapier[8] eine vertiefte, vergleichende Gegenüberstellung der verschiedenen nationalen Umsetzungsmaßnahmen.

II. Ausgangslage und Auswirkung des Berichts

Der Bericht und das Dienststellenpapier beurteilen den Umsetzungsstand betreffend die fünfzehn Mitgliedstaaten vor der Erweiterung 2004 und 2007. Nach wie vor stellt sich dabei die Lage so dar, dass das EU-Betrugsabkommen, das erste Protokoll und das EuGH-Protokoll am 17. Oktober 2002 in Kraft getreten sind, das zweite Protokoll dagegen noch nicht. Seit dem Bericht haben sowohl Luxemburg als auch Österreich das zweite Protokoll ratifiziert. Für dessen Inkrafttreten fehlt es nach wie vor an der Ratifikation durch Italien.

Auch die neuen Mitgliedstaaten müssen dem EU-Betrugsabkommen und seinen Protokollen beitreten. Bisher haben Zypern, Slowenien, die Slowakei, Litauen und Lettland alle Abkommen, Estland alle bis auf das EuGH-Protokoll, ratifiziert. Die tschechische Republik, Polen, Ungarn und Malta haben die Ratifizierungsschritte noch nicht abgeschlossen. Dies, obwohl alle Kandidatenländer bereits zur materiellen Einführung entsprechender Straftatbestände während der Beitrittsverhandlungen verpflichtet waren. Für Bulgarien und Rumänien sehen die Beitrittsakte dagegen vor, dass der Rat noch einen Beschluss zu erlassen hat, in dem er den Tag festlegt, an dem die betreffenden Übereinkünfte für diese neuen Mitgliedstaaten in Kraft treten.

Die Kommission sah die Notwendigkeit zur Erstellung eines Berichts, auch ohne dass das EU-Betrugsabkommen oder seine Protokolle eine derartige Verpflichtung vorsahen, darin, dass bereits nahezu zehn Jahre nach deren Aushandlung im Rat vergangen waren und ein gleichwertiger und wirksamer Strafrechtsschutz – dessen Mangel aufgrund der vorangegangenen, so genannten „Delmas-Marty Studie“[9] belegt war – nunmehr zumindest in den alten Mitgliedstaaten erreicht hätte werden müssen. Wie schon der Vorschlag der Richtlinie, hat der Bericht erneut alten und neuen Mitgliedstaaten vor Augen geführt, wie

wichtig es der Kommission mit der Einführung eines effizienten strafrechtlichen Schutzes der EG-Finanzinteressen ist.

III. Methode des Berichts

Auffällig zu anderen Umsetzungsberichten ist der Aufwand der Erklärung der Methode bei Beurteilung der Umsetzung des EU-Betrugsabkommens im Dienststellenpapier. Zuallererst werden die Bestimmungen des EU-Betrugsabkommens und seiner Protokolle nicht einfach in ihrer vorgegebenen Ordnung beurteilt, sondern – in der thematischen Ordnung entsprechend kontinentaleuropäischer Strafrechtskodifizierungen – neu geordnet, indem die materiellen Strafdelikte von den allgemeine Strafrechtsbegriffen und den ergänzenden, das Strafverfahrensrecht betreffenden, Normen abgegrenzt werden. Für jede dieser Gruppen gilt ein verschieden strenger Beurteilungsmaßstab, wobei vor allem bei den Strafdelikten auf die Anforderungen der Rechtssicherheit zu achten ist. Bei den allgemeinen Strafrechtsbegriffen und dem Strafverfahrensrecht wird dagegen auf die Einbettung in die bestehende und historisch gewachsene nationale Strafrechtskultur Rücksicht genommen, ohne dass auf eine Effizienzbeurteilung der Umsetzung verzichtet würde.

Als Bewertungsmaßstab zieht der Umsetzungsbericht die erwähnte „Delmas-Marty Studie“ heran. Es war die Absicht des EU-Betrugsabkommens, die von der Studie aufgezeigten strafrechtlichen Regelungslücken zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen. Nur insofern als die in dieser Studie aufgezeigten Bedenken nicht mehr bestehen, wird angenommen, dass das EU-Betrugsabkommen Erfolg in der Umsetzung hatte.

Die Methodik des Berichts und des Dienststellenpapiers beschränkt sich jedoch im Wesentlichen auf eine Analyse der Normsetzungstätigkeit der Mitgliedstaaten und beurteilt nur die Übereinstimmung des nationalen Strafrechts mit den Anforderungen des EU-Betrugsabkommens und seiner Protokolle. Die Rechtswirklichkeit und konkrete Rechtsanwendung durch Verfolgungsbehörden wird ausnahmsweise in Betracht gezogen, nicht aber systematisch verglichen. Eine vollständige System- und Funktionsanalyse jedes Mitgliedstaates in Bezug auf den strafrechtlichen Schutz der Finanzinteressen würde den Rahmen eines Umsetzungsberichts in Umfang und Arbeitsaufwand wohl sprengen und könnte sicher nicht alle Mitgliedstaaten zugleich erfassen. Dennoch wäre es wünschenswert über einen solchen vollständigen Vergleich der konkreten Rechtsanwendung zu verfügen, um gezielter die Lücken im Strafrechtsschutz der EG-Finanzinteressen schließen zu können.

IV. Wesentliche Erkenntnisse des Berichts

1. Allgemeines

Natürlich können weder der Bericht noch das umfangreiche Dienststellenpapier vollständig dargestellt werden. Die wesentlichste Folgerung der Kommission lässt sich aber in einem Satz zusammenfassen: Das EU-Betrugsabkommen und seine Protokolle haben zwar zur Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes der Finanzinteressen beigetragen und eine Gleichstellung gemeinschaftsrechtlicher Finanzinteressen mit nationalen nahezu erreicht, doch ist das von den Abkommen beabsichtigte, lückenlose, gesamteuropäische Mindestschutzniveau aufgrund der nach wie vor bestehenden Unterschiede in der Ausgestaltung der nationalen Strafnorm nach wie vor nicht erreicht.

Im Ergebnis kommt der Bericht zum Schluss, dass die Umsetzung uneinheitlich weit fortgeschritten ist und keiner der Mitgliedstaaten eine vollständige Umsetzung erreicht hat. Trotz der positiven Entwicklungen wird es daher noch ein langer Weg sein, bis die Kommission anerkennen wird, einen wirksamen, effektiven und abschreckenden Schutz der EG-Finanzinteressen europaweit erreicht zu haben.

2. Betrug

Eine wesentliche Neuerung für nationale Strafrechte brachte Artikel 1 Abs. 1 des EU-Betrugsabkommens durch die Vorgabe, auch die missbräuchliche Verwendung von EG-Ausgaben zu sanktionieren.[10] Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten sah sich gezwungen entsprechende Strafvorschriften einzuführen und setzte sich erstmals mit der Problematik des Unterschiedes zwischen Betrug als rechtswidriges Erlangen eines Vorteils und missbräuchlicher Verwendung nach bereits erfolgtem, rechtmäßigem Erlangen eines Vorteils auseinander. Dies führte dazu, dass zugleich auch der Schutz der nationalen Finanzinteressen in dieser Hinsicht verbessert wurde, denn keiner der Mitgliedstaaten beschränkte den Missbrauchstatbestand nur auf EG-Finanzmittel allein.

Was den einnahmenseitigen Betrug betrifft,[11] hat die Kommission einmal mehr ihre Ansicht klargestellt, dass aufgrund des EU-Betrugsabkommens auch eine Verpflichtung zum Schutz der Einnahmen besteht, die sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf die Umsatzsteuer-Eigenmittelbemessungsgrundlage eines jeden Mitgliedstaats ergeben. Der Rat der Europäischen Union gab im Erläuternden Bericht zum EU-Betrugsabkommen an, dass die Umsatzsteuereinnahmen deshalb vom Anwendungsbereich des EU-Betrugsabkommens ausgeschlossen seien, weil sie *„nicht zu den Eigenmitteln gehören, die unmittelbar für die Gemeinschaft erhoben werden“*.[12] Die Kommission hat bereits mehrmals ihre Auffassung zum Ausdruck gebracht, dass der Schutz der Gemeinschaftsfinanzen vor widerrechtlichen Handlungen den Bereich Umsatzsteuer einschließt,[13] und so hat sie konsequent auch eine Beurteilung der einschlägigen Umsatzsteuerbetrugsbestimmungen vorgenommen. Die Kommission kommt dabei zu einem durchaus positiven Ergebnis, wohl aus dem einfachen Umstand heraus, dass Umsatzsteuereinnahmen in allen Mitgliedstaaten als eine Hauptquelle des nationalen Budgets strafrechtlich geschützt sind.[14]

3. Korruption und Geldwäsche

Bei der Korruptionsbekämpfung und bei der Bekämpfung der Geldwäsche lässt sich erkennen, dass die Umsetzung in den Mitgliedstaaten weiter fortgeschritten ist, wohl weil inzwischen auf internationaler Ebene eine Vielzahl von Rechtsinstrumenten zu diesen Deliktsformen geschaffen wurden. Bei den Vortaten zur Geldwäsche zeigt sich aber einmal mehr ein Auffassungsunterschied zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten: Die Kommission geht davon aus, dass *„schwerer“*, d.h. ein die Wertgrenze von 50 000 Euro überschreitender Betrug eine Vortat darzustellen hat, wogegen manche Mitgliedstaaten aufgrund des Wortlauts des Artikel 1 Buchst. e) des Zweiten Protokolls davon ausgehen, dass der Begriff *„Betrug, zumindest in schweren Fällen“* es dem Umsetzungsgesetzgeber offen lässt, welche Betrugsformen schwer genug sind, um als Vortaten für Geldwäsche angesehen zu werden.[15] Es ist dabei unvermeidlich, dass die Umsetzungsbewertung der Kommission insofern strenger ausfällt.

4. Strafmaß

Besonders schwer tut sich der Bericht bei der Bewertung der Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und Abschreckungswirkung der vorgesehenen Strafen, da diese Kriterien zwar vom EuGH entwickelt,[16] aber bisher nicht weiter konkretisiert wurden. Rechtsvergleichend fällt vor allem der Unterschied der Sanktionierung von ähnlichen Deliktsformen, nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch innerhalb der Mitgliedstaaten, etwa bei ausgaben- und einnahmenseitigen Betrug, auf.

5. Verantwortung von Unternehmensleitern und juristischen Personen

Die Pflicht zur Einführung der Verantwortung von Unternehmensleitern ist ein allein im EU-Betrugsabkommen auftretendes Konzept. Die Kommission gibt an, dass sich die Beurteilung der Umsetzung als äußerst

schwierig erweist, handelt es sich doch zumeist um eine Beurteilung der allgemeinen Beteiligungslehre und deren Vergleich untereinander in Bezug auf die möglichen strafrechtlichen Haftungsfolgen. Die Kommission sieht selbst Bedarf zur Abdeckung dieser Problematik in vertiefter Form. Bisher sind jedoch kaum wissenschaftliche Abhandlungen dazu erschienen.[17]

Eine „Erfolgsgeschichte" des Zweiten Protokolls ist die Einführung der Haftung juristischer Personen für Straftaten; ein Konzept, das sich seitdem in nahezu allen EU-Strafrechtsinstrumenten sowie auch in anderen internationalen Abkommen findet. Der Bericht gibt einen Überblick über die verschiedenen von den nationalen Gesetzgebern gewählten straf- oder verwaltungsrechtlichen Methoden der Einführung einer solchen Haftung an, kommt insgesamt zu einer positiven Beurteilung, allerdings nur aufgrund der formalen Überprüfung der bestehenden Rechtsregime. Jedoch sind die Regelungen in den Mitgliedstaaten – sowohl was die Voraussetzungen der Verantwortlichkeit, als auch was die angedrohten Sanktionen anlangt – derart unterschiedlich, dass einmal mehr nur ein Vergleich der Rechtswirklichkeit es zulassen würde, die Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und Abschreckungswirkung der getroffenen Maßnahmen zu beurteilen.

V. Ausblick

Der Bericht stellt einen zweiten Bericht zur Umsetzung in den neuen Mitgliedstaaten in Aussicht. Dabei werden sich die politischen Vorhaben der Kommission, wie etwa der Richtlinienvorschlag über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft auf der Grundlage von Artikel 280 EGV, im gesamteuropäischen Kontext neu bewerten lassen.[18]

Der Bericht beurteilt letztlich nur die bloß formelle Erfüllung der Umsetzung des EU-Betrugsabkommens und seiner Protokolle und kommt selbst dabei zum Ergebnis, dass der Mindeststrafrechtsschutz in den Mitgliedstaaten noch verbesserungswürdig ist. Der geringe Fortschritt bei der Angleichung der Sanktionsvorschriften wirkt überdies auf die Verjährungsbestimmungen in den Mitgliedstaaten zurück, deren große Unterschiedlichkeit nach wie vor dazu führt, dass dieselben Verhaltensformen in einem Staat strafbar bleiben, im anderen aber verjährt sind.[19]

Allein dieser Überblick zeigt, dass der Bericht nicht eine Beurteilung abschließt, sondern erst erlaubt aufzuzeigen, wo noch mehr auf Gesetzgebungsebene, im praktischen und im akademischen Bereich zu leisten ist.

---

1. KOM (2004) 709 endg., verfügbar auf: http://ec.europa.eu/comm/dgs/olaf/mission/legal/709final_de.pdf↩
2. ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 48.↩
3. Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. C 313 vom 23.10.1996, S. 2).↩
4. Protokoll betreffend die Auslegung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Wege der Vorabentscheidung (ABl. C 151 vom 20.5.1997, S. 2).↩
5. Zweites Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. C 221 vom 19.7.1997, S. 12).↩
6. KOM (2001) 272 endg. vom 23.5.2001 (ABl. C 240 E vom 28.8.2001, S. 125), zuletzt geändert durch KOM (2002) 577 endg. vom 16.10.2002 (ABl. C 71 E vom 25.3.2003, S. 1).↩
7. EuGH, Urteil vom 13.9.2005 (C-176/03) – Kommission/Rat – Slg. 2005 S. I-7879.↩
8. SEK (2004) 1299 vom 25.10.2004, verfügbar auf: http://ec.europa.eu/comm/dgs/olaf/mission/legal/annex709final_en.pdf .↩
9. *Mireille Delmas-Marty*, Incompatibilities between legal systems and harmonisation measures: Final report of the working party on a comparative study on the protection of the financial interests of the Community, in: European Commission (ed.), The legal protection of the financial interests of the Community: Progress and prospects since the Brussels seminar of 1989, Brussels 1993, p. 59 et al.↩
10. Zu den EG-Ausgaben als finanzielle Interessen der Gemeinschaft *Prieß/Spitzer* in: von der Groeben/Schwarze, EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage, Art. 280 EG Rn. 23.↩
11. Zu den EG-Einnahmen als finanzielle Interessen der Gemeinschaft *Prieß/Spitzer* aaO.↩
12. ABl. C 191 vom 23.6. 1997, S 4.↩
13. Zuletzt in der Mitteilung der Kommission hinsichtlich der Notwendigkeit der Entwicklung einer koordinierten Strategie zur Verbesserung der Bekämpfung des Steuerbetruges, KOM (2006) 254 endg. vom 31.5.2006, S. 4.↩

14. Weiterführend zum deutschen Recht *Martin Kemper*, Umsatzsteuerkaruselle (§ 370 VI AO und Art. 280 IV EGV), NStZ 2006, 593 ff.↩
15. So etwa *Matthias Korte*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft mit den Mitteln des Strafrechts – Das „Zweite Protokoll", NJW 1998, 1464f.↩
16. EuGH, Urteil vom 21.9.1989 (Rs. 68/88) – Griechischer Mais – Slg. 1989, S. 2965 Rn. 24.↩
17. Z.B. wie jene von *Henrike Stein*, Die Regelung von Täterschaft und Teilnahme im europäischen Strafrecht am Beispiel Deutschlands, Frankreichs, Spaniens, Österreichs und Englands – Zugleich eine Untersuchung zur strafrechtlichen Verantwortung des Unternehmensleiters für deliktisches Verhalten seiner Untergegebenen (2002).↩
18. Weiterführend *Lothar Kuhl/Bernd-Roland Killmann,* The Community Competence for a Directive on Criminal Law Protection of the Financial Interests, eucrim 3-4/2006, 100 ff.↩
19. Ausführlich schon zum im EU-Betrugsabkommen gar nicht angesprochenen Verjährungsproblem *Mireille Delmas-Marty*, Fn. 9, S. 78.↩

* Author statement

Diese Untersuchung wurde vom Autor unabhängig verfasst und gibt nicht die Meinung der Europäischen Kommission, ihrer Dienststellen oder des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF) wider. Für wertvolle Hinweise bedanke ich mich herzlich bei Dr. Lothar Kuhl.

COPYRIGHT/DISCLAIMER
© The Author(s). Published by the Max Planck Institute for the Study of Crime, Security and Law. This is an open access article published under the terms of the Creative Commons Attribution-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-ND 4.0) licence. This permits users to share (copy and redistribute) the material in any medium or format for any purpose, even commercially, provided that appropriate credit is given, a link to the license is provided, and changes are indicated. If users remix, transform, or build upon the material, they may not distribute the modified material. For details, see https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/.
Views and opinions expressed in the material contained in eucrim are those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the editors, the editorial board, the publisher, the European Union, the European Commission, or other contributors. Sole responsibility lies with the author of the contribution. The publisher and the European Commission are not responsible for any use that may be made of the information contained therein.

About eucrim

eucrim is the leading journal serving as a European forum for insight and debate on criminal and "criministrative" law. For over 20 years, it has brought together practitioners, academics, and policymakers to exchange ideas and shape the future of European justice. From its inception, eucrim has placed focus on the protection of the EU's financial interests – a key driver of European integration in "criministrative" justice policy.
Editorially reviewed articles published in English, French, or German, are complemented by timely news and analysis of legal and policy developments across Europe.
All content is freely accessible at https://eucrim.eu, with four online and print issues published annually.

Stay informed by emailing to eucrim-subscribe@csl.mpg.de to receive alerts for new releases.
The project is co-financed by the Union Anti-Fraud Programme (UAFP), managed by the European Anti-Fraud Office (OLAF).

Co-funded by
the European Union