

verhängnisvollen Bund geschlossen. Der in seinem Rechtsempfinden sensible Wähler missbilligt es ihr im Wahljahr 2009 hoffentlich.

*Der Verfasser arbeitet für das „Forum Demokratischer Sozialismus (FDS)“ und ist als MdB - Mitarbeiter einer Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages, Frau MdB Petra Pau (Fraktion Die Linke), tätig.*

#### Fußnoten:

- 1 Statt vieler: Humanistische Union e.V., „Das Bundeskriminalamt - von der zentralen Sammelstelle zur Bundesgeheimpolizei“, Internetauftritt (URL: [www.humanistische-union.de](http://www.humanistische-union.de)) sowie Pressemitteilung v. 12.09.2008. Die älteste deutsche Bürgerrechtsorganisation lehnt das gesamte Vorhaben ausnahmslos ab
- 2 Statt vieler: „Schäuble: Wichtiger Sicherheits- Baustein“, SZ v. 05.06.2008, S. 5; „Schäuble sieht Dich“, FR v. 05.06.2008, S. 6; „Big Brother marschiert“, ND v. 05.06.2008, S. 1. Der Text des zweiten Referentenentwurfs ist unter der URL des Portals heise.de als PDF - Dokument herunterzuladen: <http://www.heise.de/newsticker/BKA-Gesetz-Kritik-aus-CDU-SPD-und-Justiz-/meldung/106870/from/rss09>
- 3 Der Gesetzesentwurf findet sich über die Dokumentensuchmaschine des Bundesrates sowie des Bundestages in: BR - Drs. 16/804/08, Bt - Drs. 16/9588 sowie Bt - Drs. 16/10121 ( v. 13.08.2008)
- 4 73. Sitzung des Bundestags- Innenausschusses am 15.09.2008. Gutachten von Sachverständigen sowie unverlangt eingegangene Stellungnahmen finden sich auf der Webseite des Innenausschusses
- 5 „Wir sind und bleiben bedroht,“ Interview mit Bundesinnenminister Schäuble, FAZ v. 16.09.2007, S. 4
- 6 Mit einem Überblick: Tolmein, konkret 8/2008, S. 33; Prantl, SZ v. 15.09.2008, S. 15 sowie v. Denkowski, Kriminalistik 7/2008, 410 - 416
- 7 Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble (CDU), Rede im Bundestag, 20.06.2008
- 8 Das Manuskript schloss der Verfasser am 15.09.2008 ab. Es stellt seine persönliche Ansicht dar. Es verpflichtet Mandat und Amt von Frau MdB Pau sowie Die Linke keinesfalls. Für Durchsicht dankt er Frau Rechtsanwältin Barbara Bubb (Wasserburg a. Inn) sowie Frau Dipl. iur (Universität Göttingen) Daniela Piehl (Hamburg)
- 9 „Das Klima ist nervöser“, Interview mit Innenminister Schäuble, Die Zeit v. 19.07.2007, S. 8
- 10 Zur Novelle höchst kritisch: Roggan / Bergemann, NJW 2007, 876 (881)
- 11 Der Verfasser arbeitet seit längerem an einer entsprechenden - eng limitierten - strafprozessualen Vorschrift
- 12 Vgl. nur die Begründung des hier untersuchten zweiten Referentenentwurfs i.d.F. v. 16.04.2008, S. 47
- 13 Ahlf/Daub/Lersch/Störzer, BKAG, Taschenkommentar, 2000, § 25, Rn. 18
- 14 Ebenda
- 15 Kritisch zum Wandel der Vorfeldarbeit: v. Denkowski, „Schutz des Staates im asymmetrischen Konflikt“, in: Globaler Terrorismus und Europa, Studien zur Inneren Sicherheit Band 11, Peter Nitschke (Hg.), 2008, S. 167
- 16 Umfassend: Merten, Datenschutz und Datenverarbeitungsprobleme bei den Sicherheitsbehörden, 1982, S. 135
- 17 Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins zum BKA - GE, Stellungnahme Nr. 49/2008, S. 9
- 18 Vgl. nur Albrecht/Dorsch/Krüpe, Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation, 2004, S. 447
- 19 Anonymisiert: Aktenzeichen, Sachbearbeiter, Anordnender, Dienststelle, Gegenstand der Ermittlung
- 20 Jene Institution demokratisch - parlamentarischer Kontrolle sollte auf Bundesebene und in den Ländern geschaffen werden
- 21 Puschke / Singelstein, NJW 49/05, 3534; (mwN) Kutscha, Martin, „Innere Sicherheit und Freiheitsrechte“, in: Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Roggan / Kutscha (Hrsg.), 2. Aufl. 2006, S. 82; v. Denkowski, „La protección estatal en los conflictos asimétricos: ¿Continúa el Derecho policial de los Länder alemanes, tras el 11 de septiembre, con el Derecho penal político antiliberal?“, in: Dereche penal del enemigo. El discurso penal de la exclusion, 2006, Cancio - Melia / Jara - Diez (Hg.), Buenos Aires
- 22 BVerfG NJW 05, 2605; BVerfGE 103, 21 (30), BVerfGE NJW 01 879 (880); Stimmen der a.A.: BgB. LVerfG LKV 96, 450 (451); BayVerfGH, NVwZ 96, 166; MVVerfGH LKV 00, 149 (151); Kniesel, ZRP 89, 332
- 23 Vgl. nur: BVerfG, Urteil v. 27.07.2005, Az. 1 BvR 668/04, Absatz-Nr. 96ff. (§ 33a SOG Niedersachsen)
- 24 So auch: Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins zum BKA - GE, Stellungnahme Nr. 49/2008, S. 9
- 25 Die Gestaltung ihrer strafprozessualen Variante bliebe dem Bundesgesetzgeber dagegen gestattet, verwürfe das Bundesverfassungsgericht die Maßnahme nicht kraft der Problematik absolut geschützter Kernbereiche
- 26 Grundlegend: v. Denkowski, „Polizei Verfassungsschutz Trennungsgebot“, Kriminalistik 3/2008, 176 ff

# Strafrechtliche Verfolgung von Subventionsbetrügereien in der EG

Ingo E. Fromm und Jens Naussed

## 1. Einleitung

### 1.1. Einführung in die Problematik

Kriminelle Bestrebungen Einzelner und ganzer Banden, die sich durch betrügerische Aktivitäten finanzielle Vorteile aus dem Gemeinschaftsvermögen beschaffen wollen, gab es schon vor mehr als 50 Jahren. Die allerersten Gedanken an die Schaffung der elementaren Voraussetzung der strafrechtlichen Ahndung von Verstößen gegen Vorschriften des Gemeinsamen Marktes stammen aus dem Jahre 1962.<sup>1</sup> Aktuell sieht der EU-Haushalt 2008 Gesamtausgaben von ca. 120,3 Mrd. € vor und stellt somit einen sehr verlockenden Anreiz für kriminelle Machenschaften dar.<sup>2</sup> Proportional zum wachsenden Gemeinschaftsbudget haben die Mitgliedsstaaten immer mehr Betrugsfälle gemeldet.<sup>3</sup> Der von der Kommission errechnete Gesamtschaden ist mit 1,74 Mrd. €<sup>4</sup> mittlerweile derart exorbitant hoch, dass er allein den Gesamthaushalt einzelner Mitgliedstaaten übersteigt. Wie hoch der Schaden wegen Subventionsbetrugs in der EG insgesamt ist, ist unklar. Einige Schätzungen gehen davon aus, dass bis zu 10 % des Gesamthaushaltes durch Subventionsbetrug verlo-

ren gehen.<sup>5</sup> Neben einigen Autoren hat auch der EU-Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die Kommission ihre Kontrollanstrengungen verstärken müsste.<sup>6</sup> Zur effektiven Abschreckung könnte auch die Einführung von europaweit verbindlichen strafrechtlichen Vorschriften diese Situation erheblich verbessern. Die Tatbestände der jeweiligen Mitgliedsstaaten sind zurzeit inhaltlich noch sehr unterschiedlich ausgeführt.<sup>7</sup> In Deutschland ist beispielsweise bereits leichtfertiges Handeln der Subventionsbetrüger mit Strafe bedroht (§ 264 IV StGB). Im Vergleich dazu kennt das spanische Strafrecht lediglich einen betrugsähnlichen Tatbestand, der nur vorsätzliche Schädigungen unter Strafe stellt.<sup>8</sup>

Transnationale organisierte Betrüger können sich so die unterschiedlichen Rechtssysteme zunutze machen, zumal zurzeit mangels einer eigenen originären Strafrechtskompetenz der EG nur eine Bestrafung durch die einzelnen Mitgliedstaaten erfolgen kann. Deshalb fordern einige Autoren eine zumindest ähnliche Strafbarkeit und Strafverfolgung innerhalb der Mitgliedsstaaten.<sup>9</sup> Problematisch ist in diesem Zusammenhang aber, dass viele Mitgliedsstaaten das Strafrecht

als den ureigenen Kern ihrer Souveränität ansehen und nur sehr begrenzt bereit sind, ihr innerstaatliches Recht abzuändern oder Kompetenzen an die EG abzugeben.<sup>10</sup> Zwar haben die Kommission und das Europäische Parlament schon mehrfach erklärt, dass sie die Gemeinschaft generell für ermächtigt halten, auf die Strafrechtssysteme der Mitgliedsstaaten Einfluss nehmen zu können,<sup>11</sup> gegen diesen Standpunkt wehren sich die Mitgliedsstaaten, insbesondere Deutschland, jedoch entschieden. Sie leisten bei jedem Versuch der Kommission, der in die Richtung einer Kompetenzerweiterung der EG in diesem Bereich geht, Widerstand.<sup>12</sup>

Im vorliegenden Beitrag werden die aktuelle Rechtslage bei der strafrechtlichen Verfolgung von Subventionsbetrügereien in der EG sowie die jüngsten aktuellen Entwicklungen zum Schutz der finanziellen Interessen der EG dargestellt. Ferner wird ein Überblick über die Rechtsprechung des EuGH gegeben, der sich mit den Interessen- und Kompetenzkonflikten zwischen den Organen der EG und den EG-Mitgliedsländern über das Strafrecht zu befassen hatte. Darüber hinaus ist von hervorragenden Interessen, wie sich die Zukunft eines Schutzes der Finanzinteressen in der EG gestaltet. In diesem Rahmen wird ein Überblick über die Kompetenzverteilung nach dem Vertrag von Lissabon gegeben.

## 2. Aktuelle Rechtslage in der EG

### 2.1. Artikel 280 EG-Vertrag

Die Ermächtigungsgrundlage des Art. 280 IV EG, die durch den Vertrag von Amsterdam eingefügt wurde, verband sich für viele mit der Hoffnung, einen effektiveren Schutz des Haushalts der EG zu erzielen.<sup>13</sup> Legt man jedoch zunächst nur die Entwicklung des Gesamtschadens zugrunde, ist dies nicht geschehen. Art. 280 IV 1 EG-Vertrag erlaubt es dem Rat erstmalig, zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten gemäß dem Verfahren des Artikels 251 nach Anhörung des Rechnungshofs die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, zu beschließen. In Art. 280 IV 2 des EG-Vertrages heißt es sodann: *«Die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege bleibt von diesen Maßnahmen unberührt.»*<sup>14</sup>

Es besteht zwar ein gemeinsamer Konsens der Mitgliedsstaaten darüber, dass die EG-Finzen vor Angriffen „auch durch den Einsatz repressiv-strafrechtlicher Maßnahmen“ zu schützen seien,<sup>15</sup> allerdings fehlt der EG hierfür die eigenständige echte Strafrechtssetzungskompetenz.<sup>16</sup> Eigene Verordnungen zulasten von EG-Bürgern darf die EG daher nach h.M. nicht zur Bekämpfung von Betrügereien erlassen. Inwieweit sich aus diesem Artikel eine Berechtigung der EG zur Festlegung von strafrechtlichen (Mindest-) Sanktionen ergibt, ist sehr umstritten.<sup>17</sup> Vor allem die Unberührtheitsklausel des Abs. 4 des Artikels 280 bestärkte offenbar die Kritiker einer Harmonisierungskompetenz der EG im Strafrecht. Aus diesem Grund ist die EG auf das meist lückenhafte und uneinheitliche Strafrecht der Mitgliedsstaaten angewiesen.<sup>18</sup> Artikel 280 des EG-Vertrages verpflichtet die Mitgliedsstaaten dazu, dieselben Sanktionen zu verhängen, wie bei gleichartigen Verstößen gegen nationales Recht (sog. Gleichstellungs- oder Assimilationsverpflichtung). Dabei müssten die Sanktionen jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein (sog. „Mindesttrias“<sup>19</sup>).

### 2.2. Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG

Eine Mindestharmonisierung des materiellen Strafrechts haben die Mitgliedsstaaten durch das Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (im Folgenden: EU-Übereinkommen) vom 26. Juli 1995<sup>20</sup> geschaffen.<sup>21</sup> Artikel 1 der PIF-Konvention<sup>22</sup> definiert den Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EG im Zusammenhang mit Ausgaben und Einnahmen. Artikel 2 legt die entsprechenden strafrechtlichen Sanktionen fest und definiert auch, welche Verstöße mindestens unter Strafe gestellt werden sollen. Da der Rahmenbeschluss nur indirekte Wirkung entfaltet, sind die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet diesen in ihre nationale Rechtsordnung zu übernehmen. Die Ratifizierung der PIF-Konvention innerhalb der EU hat mehr als sieben Jahre gedauert und trat am 17. Oktober 2002 in Kraft.<sup>23</sup> Das EU-Übereinkommen konnte den erhofften wesentlichen Fortschritt nicht bringen, was vor allem mit der Problematik der zögerlichen Ratifikation durch die Mitgliedstaaten zu erklären ist. Das Übereinkommen wurde erst sehr zögerlich von den Unterzeichnerstaaten ratifiziert, und zwar zunächst nur von Deutschland am 24. November 1998, Finnland (18.12.1998), Österreich (21.05.1999) und Schweden (10.06.1999), später auch von weiteren, aber aktuell noch nicht von allen Mitgliedstaaten.<sup>24</sup> Der entscheidende Nachteil von Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften durch Rechtsakte im Rahmen des EU-Vertrages bestand nämlich darin, dass die Übereinkommen des EU-Vertrages erst in innerstaatliches Recht umgesetzt werden müssen. Die Konvention stellte für sieben Jahre nicht mehr als „tote Buchstaben“<sup>25</sup> dar, wobei die einzelstaatlichen Betrugstatbestände weiter unharmonisiert blieben.<sup>26</sup>

Hinzu kamen Schwierigkeiten bei der Kompromissfindung im Rat, die dazu führten, dass Rechtsakte nur auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“<sup>27</sup> zu Stande kamen,<sup>28</sup> so dass letztlich verschärft durch das Einstimmigkeitserfordernis<sup>29</sup> in Art. K.4 Abs. 3, UA 1 EUV<sup>30</sup> nur eine „stumpfe Waffe“<sup>31</sup> bleibt. Daneben hat der Rechtsakt der „dritten Säule“ bewiesen, dass infolge des Erfordernisses der Umsetzung von Übereinkommen minimale Verbesserungen mehrere Jahre dauern.<sup>32</sup> Dies wirft die Gemeinschaft beim Kampf gegen Betrügereien zum Nachteil ihrer Interessen wiederum empfindlich zurück. Nicht zuletzt war vor allem die Feststellung desillusionierend, dass selbst bei sofortiger Ratifizierung und Inkrafttreten eines Übereinkommens selbiges nicht in der Lage wäre, einen für nötig gehaltenen gleichwertigen Schutz der finanziellen Interessen sicherzustellen.<sup>33</sup> Schließlich würde eine beträchtliche Inkompatibilität in wesentlichen Bereichen der Rechtssysteme der Mitgliedsländer verbleiben.

### 2.3. Umsetzung in nationales deutsches Recht durch § 264 StGB

Der deutsche Gesetzgeber hat den Rahmenbeschluss durch § 264 StGB vom 10. September 1998 in nationales Recht umgesetzt.<sup>34</sup> § 264 StGB beschreibt in Absatz 1 folgende Tathandlungen:

- 1) die unrichtige oder unvollständige Angabe über subventionserhebliche Tatsachen gegenüber dem Subventionsgeber,
- 2) die zweckwidrige Verwendung der Subventionsleistungen,
- 3) der Subventionsempfänger lässt den Subventionsgeber über wesentliche Tatsachen in Unkenntnis,
- 4) die Vorlage von Bescheinigungen, die durch unrichtige oder unvollständige Angaben erlangt wurden.

Nur die Tathandlung nach Absatz 1 Nr. 2 setzt voraus, dass der Subventionsempfänger bereits eine Leistung empfangen hat. Nach Absatz 1 Nr. 1, 2 und 4 macht sich der Subventionsbetrüger bereits strafbar in dem er unrichtige Angaben macht, bzw. falsche Bescheinigungen vorlegt, auch wenn noch kein Schaden entstanden ist.<sup>35</sup> Aus diesem Grund handelt es sich zumindest bei den Tathandlungen 1, 3 und 4 nicht um Erfolgsdelikte, da die Tatbestände weder die Vergabe oder Bewilligung, noch die erfolgreiche Täuschung verlangen.

§ 264 Absatz 7 definiert eine Subvention als „1. eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach Bundes-, oder Landesrecht an Betriebe oder Unternehmen, die wenigstens zum Teil a) ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird und b) der Förderung der Wirtschaft dienen soll; 2. eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaften, die wenigstens zum Teil ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird.“<sup>36</sup> Die sehr ungenaue Definition der Subvention hat bereits während des Gesetzgebungsverfahrens starke verfassungsrechtliche Bedenken hervorgerufen, da fraglich war, ob diese ausreichend bestimmt ist.<sup>37</sup> Eine Ahndung der Fahrlässigkeit im Vermögensstrafrecht war vor der Schaffung des § 264 StGB nicht vorgesehen. Ein solches Delikt konnte dementsprechend nur vorsätzlich begangen werden.<sup>38</sup> Auch diese Änderung führte zu heftigen verfassungsrechtlichen Diskussionen.

### 3. Vorschläge zur Weiterentwicklung der strafrechtlichen Verfolgung von Subventionsbetrügereien

Da die Ratifizierung der PIF-Konvention durch die Mitgliedsstaaten einen so langen Zeitraum in Anspruch genommen hatte, hat das Europäische Parlament im Mai 2001 einen Vorschlag für eine „Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft“<sup>39</sup> vorgelegt. Diese Richtlinie wurde auf Grund der Bedenken gegenüber einer Harmonisierung des europäischen Strafrechts vom Rat der Europäischen Union bisher noch nicht erlassen.<sup>40</sup> Auch war nicht eindeutig geklärt, ob die EG zum Erlass einer solchen Richtlinie überhaupt ermächtigt war. Weitere Vorschläge zur Angleichung des europäischen Strafrechts durch das Europäische Parlament und die EG-Kommission sind das Corpus Juris und das Grünbuch, welche im Folgenden kurz dargestellt werden.

#### 3.1. Corpus Juris

Das „Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutze der finanziellen Interessen der EU“<sup>41</sup> von 1997 könnte als Modellkodifikation für ein zukünftiges supranationales oder harmonisiertes Strafrecht dienen.<sup>42</sup> Das Corpus Juris ist das Resultat eines Forschungsprojektes und beruht auf einer Zusammenarbeit namhafter europäischer Strafrechtswissenschaftler, die auf Anregung des Europäischen Parlaments und der EG-Kommission zustande kam.<sup>43</sup> Nach Auffassung der Verfasser des Corpus Juris ist es bisher nicht gelungen, ein „gerechtes, einfaches und effizientes System zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu errichten.“<sup>44</sup> Aus diesem Grund schlägt der Corpus Juris die Einführung straf- und strafverfahrensrechtlicher Normen eines europäischen Strafrechts vor. Sie sieht eine vollständige Vereinheitlichung der dort formulierten Straftatbestände und Sanktionen vor. Durch die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft und eines Freiheitsrichters soll auch das Verfahrensrecht harmonisiert werden.<sup>45</sup> Der Corpus Juris formuliert insgesamt acht Straftaten.<sup>46</sup> Artikel 1 des Corpus Juris behandelt Betrügereien zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft und gleichgestellte Delikte.<sup>47</sup> In den Ausführungen zu diesem Artikel nehmen die

Autoren ausdrücklich Bezug auf den Subventionsbetrug, der unter eine einheitliche Strafe gestellt werden soll. Neben dem Katalog der Straftatbestände legt der Corpus Juris auch einheitliche Strafen und Maßnahmen für alle Tatbestände fest. Diese umfassen sowohl Freiheitsstrafen als auch Geldstrafen.<sup>48</sup> Für die Ermittlung, Verfolgung, Aburteilung und Strafvollstreckung ist ein europäisches Territorialitätsprinzip vorgesehen, welches die Gesamtheit der Staatsgebiete der EG-Mitgliedsstaaten erfassen soll. Diese Aufgaben sollen von einer Europäischen Staatsanwaltschaft, einer unabhängigen Strafverfolgungsbehörde,<sup>49</sup> wahrgenommen werden.<sup>50</sup>

Die Autoren lassen bewusst offen, wie eine Umsetzung des Corpus Juris in das Gemeinschaftsrecht erfolgen soll.<sup>51</sup> Vielmehr ist dieses als Diskussionsgrundlage für die Weiterentwicklung des Europäischen Strafrechts gedacht. Den Autoren des Corpus Juris ist auch bewusst, dass eine Vereinheitlichung des Europäischen Strafrechts nicht in Form einer Maßnahme erfolgen kann, sondern vielmehr viele Einzelschritte notwendig sind.<sup>52</sup> Dass die Realisierung der Corpus Juris-Vorschläge keineswegs eine Phantomfragestellung ist, beweist der Umstand, dass bereits heftig und kontrovers über die Frage diskutiert wurde,<sup>53</sup> wie und auf Grundlage welcher Ermächtigungsnorm das Corpus Juris umgesetzt werden kann.<sup>54</sup>

#### 3.2. Grünbuch der EG-Kommission

Die EG-Kommission hat im Dezember 2001 ein Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vorgelegt.<sup>55</sup> Das Grünbuch knüpft in seiner Ausführung sehr eng an das Modell des Corpus Juris an.<sup>56</sup> Die Kommission stellt hierin Konzepte eines europäischen Finanzstrafrechts und die Schaffung einer supranationalen Strafverfolgungsbehörde dar. Nach Willen der Kommission wird hierzu der Art. 280 a geschaffen.<sup>57</sup> Dieser Artikel sieht die Ernennung eines europäischen Staatsanwalts vor.<sup>58</sup> Der Aufgabenbereich des Europäischen Staatsanwaltes ist materiellrechtlich nicht sehr umfangreich, sondern beschränkt sich auf einige einschlägige Delikte zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft. Die Kommission schlägt in dem Grünbuch auch den „Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung“ vor.<sup>59</sup> Dieser Grundsatz besagt, dass strafprozessuale Eingriffsmaßnahmen, die durch ein Gericht in einem Mitgliedsstaat angeordnet oder genehmigt wurden, in jedem anderen Mitgliedsstaat ohne erneute gerichtliche Prüfung vollstreckt werden können. Das Grünbuch sieht außerdem vor, dass Beweise, die in einem Mitgliedsstaat legal beschafft worden sind, auch in einem anderen Mitgliedsland gerichtlich verwendet werden können.<sup>60</sup> Kommt der Europäische Staatsanwalt zu dem Schluss, dass eine Verurteilung wahrscheinlicher ist als ein Freispruch, kann er Anklage vor einem Gericht eines Mitgliedsstaates erheben. Die Form, Inhalt und Kontrolle der Anklageschrift richtet sich dabei allein nach dem nationalen Recht des Staates bei dessen Gericht Anklage erhoben wird.<sup>61</sup> Problematisch ist, dass es bisher keine supranationale Strafrechtsbasis gibt. Ein Europäischer Staatsanwalt könnte somit auch nur nationales Strafrecht anwenden, was bei unterschiedlichen Rechtsverständnissen und Auslegungen der Richter in den jeweiligen Mitgliedsländern sehr problematisch sein kann.<sup>62</sup> Aus diesem Grund ist es sehr fraglich, ob ein Organ, wie der Europäische Staatsanwalt, überhaupt sinnvoll ist bevor es ein supranationales Strafrecht gibt.

#### 4. Die Rechtsprechung des EuGH v. 13.09.2005 - C-176/03 (Kommission/Rat) sowie v. 23.10.07 - C-440/05 (Kommission/Rat)

Der Europäische Gerichtshof hat sich in zwei wegweisenden Urteilen mit der Zuständigkeit der Organe der EG zur Harmonisierung der innerstaatlichen strafrechtlichen Vorschriften der Mitgliedsländer befasst.

a.) Die erste Entscheidung des EuGH, die an Bedeutung und Tragweite für das Europastrafrecht kaum zu überbieten war, datiert vom 13.09.2005. Das Gericht der Europäischen Gemeinschaften befasste sich in der Rs. C-176/03 (*Kommission/Rat*)<sup>63</sup> grundlegend mit der Abgrenzung des Rechts der EU vom Recht der EG.<sup>64</sup> Inhaltlich ging es um den Rahmenbeschluss 2003/80/JI über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht<sup>65</sup>, mit dem die EU koordiniert gegen die Besorgnis erregende Zunahme der Umweltkriminalität vorgehen wollte. Dieser definierte konkret eine Reihe von Umweltstraftaten als vorsätzlich (Art. 2) bzw. fahrlässig (Art. 3) begangene Delikte und fordert die Mitgliedstaaten verpflichtend auf, insoweit strafrechtliche Sanktionen vorzusehen. Die Kommission wandte sich gegen die Wahl der Art. 34 EU in Verbindung mit Art. 29 und 31 lit. e EU als Rechtsgrundlage des Rahmenbeschlusses. Sie selbst hatte ein Vorgehen über das Gemeinschaftsrecht in Form einer Richtlinie vorgeschlagen.<sup>66</sup> Der EuGH gab der Klage statt und argumentierte, es bestehe für Art. 1 bis 7 des Rahmenbeschlusses eine Gemeinschaftszuständigkeit nach Art. 175 EG. Entscheidend sei, dass hinsichtlich der geregelten Materie eine EG-Kompetenz bestehe, die ein Vorgehen im Rahmen der EU ausschließt.

Neben den Ausführungen des EuGH zur Umweltkompetenz der EG sowie der Abgrenzung zur sog. „Dritten Säule“ (PJZS) ist das Urteil auf derart großes Interesse aufgrund der Ausführungen des Gerichts zu den Kompetenzen der EG im Strafrecht gestoßen. Kritiker des Urteils befürchteten bereits die Ausweitung des Einflusses des Gemeinschaftsrechts auf das Strafrecht.

Der Gerichtshof ist in seinem Urteil sogar noch über den Antrag des Generalanwalts in seinem Antrag hinausgegangen: Dieser hatte die Auffassung vertreten, dass es dem Gemeinschaftsgesetzgeber nur zustehe, den Grundsatz der strafrechtlichen Ahndung schwerwiegender Umweltschädigungen festzuschreiben, nicht aber deren Ausgestaltung im Detail. Explizit hat der EuGH in seinem Urteil ausgeführt, dass die Gemeinschaft befugt sei, «Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten zu ergreifen, die seiner Meinung nach erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit der von ihm zum Schutz der Umwelt erlassenen Rechtsnormen zu gewährleisten, wenn die Anwendung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen durch die zuständigen nationalen Behörden eine zur Bekämpfung schwerer Beeinträchtigungen der Umwelt unerlässliche Maßnahme darstellt» (EuGH, C-176/03, Rz 48). Jedenfalls dürften Gemeinschaftsrechtsakte die Strafbarkeit besonders schwerer Beeinträchtigungen der Umwelt regeln, die den Mitgliedstaaten die Wahl der anwendbaren strafrechtlichen Sanktionen überlassen; diese müssten wirksam, angemessen und abschreckend sein. Nach Überzeugung des Gerichts richtet sich die Wahl der Rechtsgrundlage eines gemeinschaftlichen Rechtsakts nach den Zielen und dem Inhalt des Rechtsakts selbst.

b.) Dem weiteren sehr bedeutsamen Urteil des EuGH zum Europäischen Strafrecht in der Rechtssache C-440/05<sup>67</sup> lag folgender Sachverhalt zugrunde: Der Rat der Europäischen Union erließ am 12. Juli 2005 den Rahmenbeschluss 2005/667/JI. Dieser Rahmenbeschluss verpflichtete die Mitgliedsstaaten, die in der Richtlinie 2005/35/EG

festgelegten Verstöße im Rahmen der Bekämpfung der Verschmutzung der Meere durch Schiffe als Straftaten zu behandeln<sup>68</sup> und diese mit „wirksamen, angemessenen und abschreckenden strafrechtlichen Sanktionen zu belegen.“<sup>69</sup> Der Rahmenbeschluss ergänzte die Richtlinie 2005/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005.<sup>70</sup> Neben der Festlegung der Straftaten in der Richtlinie 2005/35/EG wurden in dem Rahmenbeschluss auch Art und Maß der Strafen für die festgelegten Verstöße bestimmt.<sup>71</sup> So legte der Rat beispielsweise in Artikel 4 des Rahmenbeschlusses fest, dass die nationalen Gesetzgeber bestimmte Straftaten mit „Freiheitsstrafen im Höchstmaß von mindestens einem bis drei Jahren“<sup>72</sup> ahnden müssen. Artikel 6 des Rahmenbeschlusses 2005/667/JI legte Geldsanktionen für bestimmte Straftatbestände fest.<sup>73</sup>

Der Rat der Europäischen Union erließ den Rahmenbeschluss auf der Grundlage des Titels VI des EU-Vertrages über die „polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“<sup>74</sup>, insbesondere auf Grundlage der Art. 31 Abs. 1 e EUV und 34 Abs. 2 b EUV.<sup>75</sup> Dies begründete der Rat damit, dass es sich bei dem Rahmenbeschluss um ein Instrument zur Angleichung von Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten im Bereich des Strafrechts handelt, mit welcher vorsätzliche und grob fahrlässige Meeresverschmutzungen durch Schiffe einer einheitlichen strafrechtlichen Sanktion unterworfen werden sollen.<sup>76</sup> Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften beantragte mit am 8. Dezember 2005 eingereichter Klage, den Rahmenbeschluss 2005/667/JI des Rates vom 12. Juli 2005 zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe<sup>77</sup> für nichtig zu erklären. Die Kommission vertrat in der Klage die Auffassung, dass der Rahmenbeschluss 2005/667 nicht auf der richtigen Rechtsgrundlage erlassen worden sei und daher ein Verstoß gegen Art. 47 EG vorliege. Rechtsgrundlage bei Fragen im Zusammenhang mit der Verschmutzung durch Schiffe sei einzig Artikel 80 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

Der EuGH folgte in seinem Urteil der Ansicht der Kommission und erklärte den Rahmenbeschluss insgesamt für nichtig. Er stellte in seiner Urteilsbegründung fest, dass der Art. 80 Abs. 2 EG keine ausdrückliche Einschränkung trifft und der Gemeinschaftsgesetzgeber aus diesem Grund über weitreichende Rechtsetzungsbefugnisse verfüge<sup>78</sup> und nach „Art. 71 Abs. 1 EG, u.a. für den Erlass von ‚Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit‘ und aller sonstigen zweckdienlichen Vorschriften im Bereich der Seeschifffahrt zuständig“ sei.<sup>79</sup> Wie der EuGH bereits im Urteil C-176/03 festgestellt hatte, handelt es sich nach Art. 6 EG bei dem Umweltschutz um ein wesentliches Ziel der Europäischen Gemeinschaft.<sup>80</sup> Da der Schutz dieses Ziels auch Bestandteil der gemeinsamen Verkehrspolitik ist, kann der Gemeinschaftsgesetzgeber auf Grundlage von Art. 80 Abs. 2 EG den Umweltschutz mit seinen zugewiesenen Befugnissen fördern.<sup>81</sup>

Der EuGH stimmt auch insoweit mit den Klägern überein, dass das Ziel des Rahmenbeschlusses 2005/667 die Verbesserung der Sicherheit des Seeverkehrs und gleichzeitig eine Verstärkung des Schutzes der Meeresumwelt vor Verschmutzung ist.<sup>82</sup> Der EuGH entschied somit gegen den Rat, der die Auffassung vertreten hatte, dass das primäre Ziel dieses Rahmenbeschlusses die Harmonisierung von Art und Maß von strafrechtlichen Sanktionen im Bereich der Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe sei und somit in den Aufgabenbereich der EU falle.

Zwar sei die EG, so der EuGH, für das Strafrecht und auch das Strafprozessrecht grundsätzlich nicht zuständig, aber dennoch „kann

der Gemeinschaftsgesetzgeber, wenn die Anwendung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender strafrechtlicher Sanktionen durch die zuständigen nationalen Behörden eine zur Bekämpfung schwerer Beeinträchtigung der Umwelt unerlässliche Maßnahme darstellt, die Mitgliedsstaaten gleichwohl zur Einführung derartiger Sanktionen verpflichtet, um die volle Wirksamkeit der von ihm in diesem Bereich erlassenen Rechtsnormen zu gewährleisten.“<sup>83</sup>

Allerdings entschied der EuGH auch, dass die Bestimmung über Art und Maß der anzuwendenden strafrechtlichen Sanktionen nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt und deshalb nicht unter Verstoß gegen Art. 47 EUV erlassen wurde.<sup>84</sup> Die beiden Artikel 4 und 6 des Rahmenbeschlusses, in denen Art und Maß der strafrechtlichen Sanktionen geregelt sind, sind aber untrennbar mit den anderen Artikeln des Rahmenbeschlusses verbunden.<sup>85</sup> Als Ergebnis stellt der EuGH deshalb fest, dass der Rahmenbeschluss die durch Art. 80 Abs. 2 EG zugewiesene Zuständigkeit der Gemeinschaft beeinträchtigt und deshalb gegen Art. 47 EUV verstößt. Aufgrund seiner Unteilbarkeit hat der EuGH den Rahmenbeschluss insgesamt für nichtig erklärt.<sup>86</sup>

Mit diesem Urteil folgt der EuGH seinem Urteil in der Rs. C-176/03 vom 13.09.2005, in dem der EuGH die Zuständigkeit der EG zur partiellen Angleichung der innerstaatlichen Strafvorschriften per Richtlinie bereits anerkannt hatte.<sup>87</sup> Er macht mit dem Urteil C-440/05 deutlich, dass es sich bei dem ersten Urteil nicht um eine „Ausreißer-Entscheidung“ gehandelt hatte und sich die Kompetenz der EG nicht mehr nur auf die Umweltpolitik beschränkt.<sup>88</sup> Insofern führt der EuGH seine eigene Rechtsprechung in diesem Fall konsequent fort.

Welche Konsequenzen das Urteil in Zukunft wirklich haben wird, bleibt vorerst abzuwarten. Wie bereits eingangs erläutert haben die meisten Mitgliedsstaaten kein Interesse daran ihre nationale Souveränität im Strafrecht aufzugeben. Die EG kann nach dem beschriebenen Urteilen nur strafrechtliche Mindestsanktionen festlegen, wenn deren genaue Ausgestaltung in nationales Recht auch weiterhin den Mitgliedsstaaten überlassen bleibt. Viele EU-Staaten werden diese Möglichkeit vermutlich als unerwünschte Eingriffsmöglichkeit in ihre Souveränität verstehen. Insbesondere Kritiker einer europäischen Strafrechtsordnung werden diesem Urteil damit sehr skeptisch gegenüberstehen.

Die Kommission vertrat bereits nach dem Urteil C-176/03 vom 13. September 2005 die Meinung, dass sich die Argumentation des EuGH uneingeschränkt auf die übrigen gemeinsamen Politiken, also auch die finanziellen Interessen der EG übertragen ließe.<sup>89</sup> Das Urteil in der Rs. C-440/05 dürfte die Kommission damit in dieser Ansicht gestärkt haben. Denn während das Urteil C-176/03 noch Bezug auf Art. 175 EGV und somit allein auf den Umweltschutz genommen hatte, geht der EuGH in diesem Urteil einen Schritt weiter und bezieht in seine Begründung auch die gemeinsame Verkehrspolitik der EG nach Art. 80 Abs. 2 EGV ein. Somit stellt das Urteil einen großen Schritt in Richtung einer „umfassenderen Teilharmonisierung der Strafgesetzbücher unter Regie der EG“<sup>90</sup> dar.

## 5. Betrugsbekämpfung im Vertrag von Lissabon

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden: AEUV) in der Fassung des Vertrages von Lissabon<sup>91</sup> bringt profunde Änderungen für die Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union über die Materie des Kriminalstrafrechts mit sich. Die bedeutendsten strafrechtlichen

Neuerungen wurden eingefügt in Kapitel 4 des AEUV (Art. 82 ff.) sowie Art. 325 AEUV. Der ursprüngliche Art. 280 EG wird im Zuge der Umnummerierung der Artikel zu Art. 325 AEUV. Der Wortlaut der Betrugsbekämpfungsnorm des - gescheiterten - Europäischen Verfassungsvertrags (Art. III-415 VerfV) wurde in den Reformvertrag umgegossen.<sup>92</sup>

Der Schutzbereich wurde auf die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union bezogen und der Wortlaut damit der ständigen Rechtsprechung des EuGH angepasst. Der letzte Satz, die sog. Unberührtheitsklausel, wurde ersatzlos gestrichen.

Mit der Frage der Einführung eines supranationalen Strafrechts durch den Vertrag von Lissabon befasste sich ein hochkarätiges Expertengremium beim Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags. Nach der Auffassung der Mehrheit der dort angehörten Sachverständigen enthält der AEUV im Grundsatz noch kein „einheitliches europäisches Strafrecht“ oder Kompetenzen zur Einführung desselben. Ein einheitliches europäisches Strafrecht in Europa sei „auf absehbare Zeit Fiktion.“<sup>93</sup> Allerdings sei im Reformvertrag punktuell erstmals für den Politikbereich der Finanzinteressen der EG eine supranationale Strafrechtskompetenz enthalten. H. Satzger<sup>94</sup> leitete dieses Ergebnis aus der kaum zu überschätzenden „scheinbar geringfügige Modifikation des Art. 280 Abs. 4 EGV, dessen Satz 2 gestrichen werden soll“ ab. Damit falle ein zentrales Argument, das bislang stets gegen eine strafrechtliche Kompetenz der EG, gerade auch im Bereich der Betrugsbekämpfung, vorgebracht werden konnte und musste, weg. Aus seiner Sicht erscheint damit – mit dem Inkrafttreten des Reformvertrags – die Setzung wirklich supranationalen europäischen Strafrechts – jedenfalls im Bereich der Betrugsbekämpfung – dem Grundsatz nach möglich. Dem pflichtet Kokott<sup>95</sup>, Generalanwältin am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, bei und beruft sich ebenfalls auf die gestrichene Unberührtheitsklausel. Sie meint, dass Art. 280 Abs. 4 EUAV im Unterschied zu den Art. 69e und 69f EUAV<sup>96</sup> jede Handlungsform zulasse, also nicht nur die Richtlinie. Auf dem Spezialgebiet des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sei demnach auch die Schaffung unmittelbar geltender, genuin europarechtlicher Straftatbestände im Wege der Verordnung möglich. Auch nach Calliess<sup>97</sup> spricht nach Streichung des Satzes 2 des Absatzes 4 vieles dafür, „dass künftig echte supranationale Kriminaltatbestände erlassen werden können“. Er bezeichnet es als „denkbar“, dass künftig konkrete Strafvorschriften nach dem Modell des Corpus Juris ausformuliert würden. Mit diesem Schritt könne - wenngleich beschränkt auf den Bereich der EU-Betrugsbekämpfung - der Durchbruch für ein europäisches Strafrecht im engeren Sinne erzielt werden. Solche Europastraftaten im engen Sinne können zudem künftig von einer von Eurojust ausgehenden Europäischen Staatsanwaltschaft verfolgt werden, deren Einsetzung Art. 69i EUAV ermöglicht. Diesem Interpretationsergebnis schließt sich Böse<sup>98</sup> aus den genannten Gründen in seinem Gutachten an.

Das Schrifttum schließt sich der Meinung, dass ein partielles europäisches Strafrecht eingeführt werden darf, an.<sup>99</sup> Auch nach Rosenau<sup>100</sup> habe Lissabon „für das europäische Strafrecht ... bahnbrechende Konsequenzen“. Er bezeichnet es als „Paukenschlag“, dass mit dem Reformvertrag eine eigene Strafgewalt eingeführt werde. Art. 325 IV AEUV baue in weiten Teilen auf Art. III-415 VerfV auf, der eine neue Epoche im europäischen Strafrecht eingeleitet habe.

## 6. Fazit und Ausblick

Das Europäische Strafrecht stellt seit jeher ein heikles Thema innerhalb der Europäischen Gemeinschaft dar. Auf der einen Seite besteht ein Konsens darüber, dass die EG-Finzen durch strafrechtliche Sanktionen effektiv geschützt werden müssen, allerdings sind die Mitgliedsstaaten in der Vergangenheit oft nicht bereit gewesen, der EG weitreichende Kompetenzen für diesen Bereich zu übertragen. Aus diesem Grund ist es immer noch sehr umstritten, ob die EG über die allumfassende Kompetenz verfügt, die Mitgliedsstaaten zur Einführung strafrechtlicher Sanktionen zu verpflichten bzw. eigene strafrechtliche Verordnungen festzulegen.

Befürworter eines harmonisierten Europäischen Strafrechts dürften sich allerdings durch die aktuelle Rechtsprechung des EuGH v. 13.09.2005 - C-176/03 (Kommission/Rat) sowie v. 23.10.07 - C-440/05 (Kommission/Rat) bestärkt fühlen. Der EuGH selbst hat die Frage der Übertragbarkeit des Urteils auf andere Politikbereiche nicht eindeutig beantwortet. Die EG-Kommission hatte bereits nach dem Urteil vom 13.09.05 erklärt, dass sie die EG generell als ermächtigt ansehe, strafrechtliche Sanktionen für die Mitgliedsstaaten festzulegen. Durch das Urteil vom 23.10.2007 dürfte sie sich in ihrer Meinung gestärkt fühlen. Der Erlass einer Richtlinie oder sogar einer Verordnung, die die Einführung einheitlicher strafrechtlicher Sanktionen wegen Finanzdelikten regelt, dürfte durch dieses Urteil wesentlich wahrscheinlicher geworden sein.

Auch der noch zu ratifizierende Vertrag von Lissabon könnte zu einer Stärkung der kriminalstrafrechtlichen Kompetenz der EG führen. Artikel 280 EGV ist in den Artikel 325 AEUV übernommen worden. Der umstrittene Art. 280 Abs. 4 Satz 2 (Unberührtheitsklausel), der für heftige Diskussionen gesorgt hat, ist nun nicht mehr Bestandteil der Betrugsbekämpfungsnorm. Der Vertrag von Lissabon enthält nach h.M. eine eigene Strafgewalt in Bezug auf die Betrugsbekämpfung zum Nachteil der Europäischen Finanzen. Es deutet also alles daraufhin, dass das Europäische Strafrecht zum Schutz der finanziellen Interessen der EG in den nächsten Jahren weiter an Bedeutung gewinnt. Der Schutz der Finanzinteressen der EG ist traditionell Motor der Entwicklung eines europäischen Strafrechts.<sup>101</sup> Auch zur Bildung einer Europäischen Behörde, die über weit reichende Strafverfolgungskompetenzen verfügt, wird der Rat im Vertrag von Lissabon ermächtigt (Art. 86 AEUV). Um einen effektiven Schutz vor Subventionsbetrug zu gewährleisten, sind einheitliche Sanktionen und die Schaffung einer Behörde, einer Europäischen Staatsanwaltschaft, unentbehrlich.

*Dr. jur. Ingo E. Fromm, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Strafrecht in der Kanzlei Caspers & Mock aus Koblenz, und Jens Naussed, Bachelor of Arts in International Business Studies (with Thesis) aus Paderborn.*

### Fußnoten:

- 1 ABl. EG 1962, S. 991.
- 2 *Halla-Heißen*: Subventionsbetrug bei Agrarexporten, Diss., 2004, S. 1 ff..
- 3 Ebd.
- 4 Jahresbericht der Kommission 2006, KOM (2007), 390 endg., S. 11.
- 5 *Kühne; Liebl*: Subventionsbetrug unter besonderer Berücksichtigung der Unternehmenskriminalität in der EU-25 sowie den Beitrittskandidatenländern Bulgarien und Rumänien, S. 3, 2006; *Waldhoff, Christian*: Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, S. 2037, 1999.
- 6 Ebd.
- 7 *Hecker*: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 491.
- 8 *Hecker*: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 492.
- 9 Ebd.
- 10 *Hefendehl*, Europäischer Umweltschutz: Demokratiespritze für Europa oder Brüsseler Putsch?, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, 04/2006, S. 161; *Schünemann*, Ein Gespenst geht um in Europa – Brüsseler „Strafrechtspflege“ intra muros, GA 2002, S. 501; *Fromm*,

- Urteilsanmerkung, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, 03/2008, S. 168.
- 11 *Hecker*: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 271; *Hefendehl*, Europäischer Umweltschutz: Demokratiespritze für Europa oder Brüsseler Putsch?, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, 04/2006, S. 161.
- 12 Ebd.
- 13 *Berg/Karpenstein*, EWS 1998, S. 77 (81); *Tiedemann*, AGON 1999, Nr. 23, S. 7; *Ulrich*, EWS 2000, S. 137 (147); *ders.*, ZfZ 1998, S. 176 (179); *Wolfgang/ Ulrich*, EuR 1998, S. 616 (644); *Wolfgang*, in Ehlers u.a. (Hrsg.), Rechtsfragen der Europäischen Marktordnungen, 1998, S. 209 (241).
- 14 Zur Unberührtheitsklausel in Art. 280 IV 2 EG-Vertrag: *I. Fromm*, Die Frage der Einführung einer partiellen strafrechtlichen Anweisungskompetenz des Rates der EG zum Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung der Unberührtheitsklausel, ZIS 2007, S. 26 ff.
- 15 *Hecker*: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 484.
- 16 Hierzu: *I. Fromm*, Der strafrechtliche Schutz der Finanzinteressen der EG, Berlin 2004.
- 17 *Fromm*: Der strafrechtliche Schutz der Finanzinteressen in der EG, S. 328, 2004; *ders.*: Die Frage der Einführung einer partiellen strafrechtlichen Anweisungskompetenz des Rates der EG zum Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung der Unberührtheitsklausel in Art. 280 Abs. 4 S. 2 EG-Vertrag, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, 01/2007, S. 28.
- 18 *Hecker*: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 484.
- 19 *Gröbblinghoff*, Die Verpflichtung des deutschen Strafgesetzgebers zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, 1996, S. 13.
- 20 ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 48. Hierzu: *Magiera*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, in Wendt, Rudolf (Hrsg.); Festschrift für Friauf, Karl Heinrich; Staat, Wirtschaft, Steuern; Heidelberg 1996, S. 13 [25].
- 21 *Hecker*: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 494.
- 22 PIF=Protection des intérêts financiers.
- 23 *Hecker*: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 494.
- 24 Betrugsbekämpfung, Jahresbericht 1998, S. 50, in KOM (1999) 590 endg.; 1999, in KOM (2000) 718 endg., S. 26; *Possin*, Supranationales Verwaltungsanktionsrecht zum Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaften, in Duttge (Hrsg.), (Hrsg.), Kritische Studien zum 60. Geburtstag von Ellen Schlüchter, Baden-Baden 1998, S. 149 (153) und *Mögele*, Betrugsbekämpfung im Bereich des gemeinschaftlichen Agrarrechts, EWS 1998, S. 1 (5) sehen den Hauptgrund der zögerlichen bzw. fehlenden Umsetzung in die nationalen Rechtsordnungen in der fehlenden Einigung der Mitgliedstaaten über die Rolle des EuGH hinsichtlich der Auslegung der Konvention. Durch das dritte „Protokoll aufgrund von Art. K. 3 des Vertrages über die Europäische Union 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. 1997, C 151, S. 1) dürften die Meinungsverschiedenheiten jedoch nunmehr beigelegt sein. Ein weiterer, nicht zu vernachlässigender Grund für die zögerliche Ratifikation stellt ferner die im Einzelfall besonders schwierige Umsetzung der Übereinkommen in das innerstaatliche Recht dar.
- 25 *Bontempi* (PSE) in der Debatte des Europäischen Parlaments zur „Betrugsbekämpfung“, in: Verhandlungen des Europäischen Parlaments Nr. 4-488, S. 274 v. 19.09.1996.
- 26 Betrugsbekämpfung, Jahresbericht 1997, S. 51; *Schüler*, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung der Europäischen Union ...aus Sicht der Europäischen Kommission, in Altmaier, Peter, u.a., Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Interne Studien, Sankt Augustin 1996, S. 35 (45); *Sieber*, Subventionsbetrug und Steuerhinterziehung zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft, RPS 1996, S. 357 (391).
- 27 So *Harings*, Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, EuR 1998, S. 81 (95); *Jo Leinen*, Europäische Verfassung - Grundlage einer föderalen und demokratischen Union, in Timmermann, Heiner/ Metz, Hans Dieter, Festschrift für Arno Krause: Europa - Ziel und Aufgabe, 2000; S. 249 (252); *Pieth*, ZStW 1997, S. 756 (769).
- 28 *Priß*, in Henke (Hrsg.), Hemmnisse und Sanktionen in der Europäischen Union, S. 45 (75); *Sieber*, Auf dem Weg zu einem europäischen Strafrecht (Einführung), S. 1 (5), in Delmas-Marty, Mireille (Hrsg.), Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, Köln u.a. 1998. Ausdruck dessen ist Art. 9 des Übereinkommens, der festlegt, dass es sich bei den Bestimmungen nur um strafrechtliche Mindestbedingungen handelt. Dazu *Dannecker*, zit. bei Gaigg, Finanzstrafrecht: Schutz der Interessen der EG und aktuelle Judikatur, (Diskussionsbericht) ÖStZ 1998, S. 211.
- 29 Kommission der EG, Bericht v. 10.05.1995 über die Funktionsweise des Vertrages über die Europäische Union, in Weissbuch zur Regierungskonferenz 1996, Bd. I, S. 281 Ziff. 68; *Sieber*, EUROFRAUD - Subventionsbetrug und Steuerhinterziehung zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft, in Streinz, Rudolf u.a. (Hrsg.), Die Kontrolle der Anwendung des Europäischen Wirtschaftsrechts in den Mitgliedstaaten, Bayreuth 1998, S. 75 (111).

- 30 Art. K 4 III UA 1 EUV lautet: „Außer in Verfahrensfragen und den Fällen, in denen Art. K. 3 ausdrücklich eine andere Abstimmungsregel vorschreibt, beschließt der Rat einstimmig.“
- 31 *Altaier*, in ders. u.a., Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), S. 58 (61); *Chavaki*, ZEuS 1999, S. 431 (454). Ähnlich *Klip*, Amsterdams Uniestrafrecht, NJB 1998, S. 811 (814).
- 32 Europäisches Parlament, in EuZW 1997, S. 739 (=EP-Dok, A4-257/96); Europäischer Rat und Rat der Europäischen Union, Bericht der Reflexionsgruppe v. 5. 12. 1995 in Weissbuch zur Regierungskonferenz 1996, Bd. I, S. 184 Ziff. 49; *Bernardi*, RDPC 1997, S. 405 (425); *Korte*, Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften mit den Mitteln des Strafrechts - Das „Zweite Protokoll“, NJW 1998, S. 1464; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 2005, S. 496; *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts, Kap. 5. C. II. 3); *ders.*, Rechtspolitische Möglichkeiten zur Realisierung der Tatbestandsvorschlüsse der „Europadelikte“, in Freiburg-Symposium, S. 71 (86); *Wägenbauer*, EuZW 1996, S. 450 (451); *White*, Protection Of The Financial Interests Of The E.C., The Fight Against Fraud And Corruption, S. 178, 180, 194.
- 33 „Ergänzender Beitrag der Kommission zur Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen - Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft: das Amt eines europäischen Staatsanwalts“, in Mitteilung der Kommission, KOM (2000) 608 endg., S. 3. „Entschließung des Europäischen Parlaments zur Schaffung eines europäischen Rechtsraums zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union vor internationaler Kriminalität“ (B4-0457/97), D., in ABl. 1997, C 200, S. 157; ähnlich „Sonderbericht 8/98 des Europäischen Rechnungshofes über die mit der Betrugsbekämpfung befaßten Dienststellen der Kommission, insbesondere die Einheit für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung UCLAF, zusammen mit den Antworten der Kommission“, in ABl. 1998, C 230, S. 1 (5, Ziff. 2.12.).
- 34 *Halla-Heißen*: Subventionsbetrug bei Agrarexporten, S. 16, 2004.
- 35 *Halla-Heißen*: Subventionsbetrug bei Agrarexporten, S. 18, 2004.
- 36 Siehe: § 264 Abs. 7 StGB.
- 37 *Halla-Heißen*: Subventionsbetrug bei Agrarexporten, S. 20., 2004.
- 38 *Halla-Heißen*: Subventionsbetrug bei Agrarexporten, S. 23, 2004.
- 39 Siehe: „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft“ vom 28.08.2001, in: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2001&nu\\_doc=272](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=COMfinal&an_doc=2001&nu_doc=272).
- 40 *Hecker*: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 494.
- 41 Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union, (deutsche Übersetzung des „Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne“), 2000, in: [ec.europa.eu/anti\\_fraud/green\\_paper/corpus/de.doc](http://ec.europa.eu/anti_fraud/green_paper/corpus/de.doc).
- 42 *Hecker*: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 497.
- 43 *Rosenau*: Zur Europäisierung im Strafrecht, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, 01/2008, S. 11.
- 44 *Hecker*: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 497.
- 45 *Hecker*: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 497 f.
- 46 Hierzu: *Hecker*: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 498.
- 47 *Rosenau*: Zur Europäisierung im Strafrecht, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, 01/2008, S. 11; *Hecker*: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 498.
- 48 *Hecker*: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 498.
- 49 Die Europäische Staatsanwaltschaft soll sich aus einem Europäischen Generalstaatsanwalt sowie abgeordneten nationalen Europäischen Staatsanwälten zusammensetzen. *Hecker: Europäisches Strafrecht*, 2005, S. 498.
- 50 *Hecker*: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 498.
- 51 *Hecker*: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 499.
- 52 *Hecker*: Europäisches Strafrecht, 2005, S. 499.
- 53 *S. White*, Protection of the Financial Interests of the E.C. - the Fight Against Fraud and Corruption, The Hague u.a. 1998, S. 196; *dies.*, What Shape the Legal Space after Amsterdam? AGON 1997, No. 16, S. 3 (6).
- 54 Sollte der Weg einer gemeinschaftlichen Verordnung gewählt werden, wie vom Europäischen Parlament in der «Empfehlung 1» der «Entschließung des Parlaments an die Kommission zur Einführung eines strafrechtlichen Schutzes der finanziellen Interessen der Union» vorgeschlagen (EP Dok. A 5-0002/2000, S. 1 ff.), sowie vom Überwachungsausschuss in der «Stellungnahme 5/99 zu den Auswirkungen einer möglichen Umsetzung des Corpus Juris (Tätigkeitsbericht: Juli 1999 - Juli 2000 v. 25. 08. 2000, S. 60 ff. [DV/420021DE.doc]). so würde aufgrund der darin enthaltenen echten Strafvorschriften ein supranationales Kriminalstrafrecht geschaffen.
- 55 KOM (2001), 715 endg., S. 9.
- 56 *Hecker: Europäisches Strafrecht*, 2005, S. 500.
- 57 „Ergänzenden Beitrag der Kommission zur Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen“, Mitteilung der Kommission, KOM (2000) 608 endg.
- 58 *Hecker: Europäisches Strafrecht*, 2005, S. 500.
- 59 Ebd.
- 60 *Hecker: Europäisches Strafrecht*, 2005, S. 501 f.
- 61 Ebd.
- 62 Ebd.
- 63 EuGH, Urt. v. 13.09.2005 - C-176/03 (*Kommission/Rat*), NJW 2006, 281, EuZW 2005, S. 632.
- 64 *H. Weiß*, EC Competence for Environmental Criminal Law, ZEuS 2006, S. 381-421.
- 65 ABl. L 29 vom 05.02.2003, S. 55.
- 66 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt, KOM(2001) 139 vom 13. März 2001, ABl. C 180 E vom 26.6.2001, und geänderter Vorschlag KOM (2002) 544.
- 67 ZUR 2008, S. 312.
- 68 EuGH, Rs. C-440/05 - Urteil vom 23.10.2007, Rn. 7.
- 69 EuGH, Rs. C-440/05 - Urteil vom 23.10.2007, Rn. 9.
- 70 EuGH, Rs. C-440/05 - Urteil vom 23.10.2007, Rn. 4.
- 71 EuGH, Rs. C-440/05 - Urteil vom 23.10.2007, Rn. 9 und 11.
- 72 Ebd.
- 73 Ebd.
- 74 Also der sog. dritten „Säule“ der Europäischen Union. Die Europäische Union setzt sich seit dem Maastrichter Vertrag strukturell aus drei Pfeilern zusammen. Der erste Pfeiler bildet die ursprüngliche Europäische Gemeinschaft, hinzu treten die GASP (Art.11-28 EU) als 2. Pfeiler sowie die Justiz- und Innenpolitik (Art. 29-42 EU) als 3. Pfeiler, bei denen es sich um eine intergouvernementale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Völkerrechts handelt. Die Bezeichnung EU fungiert lediglich als „gemeinsames Dach“ (Art. 1 III S. 1 EU), vgl. dazu A. *Jour-Schröder/M. Wasmeier*, Vorbemerkung zu den Artikeln 29 bis 42 EU-Vertrag, Rn. 1, von der Groeben/Schwarze - Kommentar zum EU-/EG-Vertrag - 6. Auflage 2003.
- 75 EuGH, Rs. C-440/05 - Urteil vom 23.10.2007, Rn. 3.
- 76 Ebd.
- 77 ABl. L 255, S. 164.
- 78 EuGH, Rs. C-440/05 - Urteil vom 23.10.2007, Rn. 63.
- 79 EuGH, Rs. C-440/05 - Urteil vom 23.10.2007, Rn. 63.
- 80 EuGH, Rs. C-440/05 - Urteil vom 23.10.2007, Rn. 65.
- 81 Ebd.
- 82 EuGH, Rs. C-440/05 - Urteil vom 23.10.2007, Rn. 67.
- 83 EuGH, Rs. C-440/05 - Urteil vom 23.10.2007, Rn. 71.
- 84 EuGH, Rs. C-440/05 - Urteil vom 23.10.2007, Rn. 75 und 76.
- 85 EuGH, Rs. C-440/05 - Urteil vom 23.10.2007, Rn. 77.
- 86 EuGH, Rs. C-440/05 - Urteil vom 23.10.2007, Rn. 79.
- 87 *Fromm*: Urteilsanmerkung in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, 03/2008, S. 168.
- 88 *Fromm*: Urteilsanmerkung in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, 03/2008, S. 168.
- 89 Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat über die Folgen des Urteils des Gerichtshofs vom 13. September 2005 (Rs. C-176/03, *Kommission gegen Rat*), KOM/2005/0583 endg.; dazu *Fromm*, „Ius puniendi“ der Organe der EG zum Schutz des EG-Haushalts vor Betrügereien?, in JSt 2007, S. 145 ff.
- 90 *Fromm*: Urteilsanmerkung, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, 03/2008, S. 169.
- 91 ABl. Nr. C 306, S. 1.
- 92 Er lautet: „Zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten sowie in den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union beschließen das Europäische Parlament und der Rat nach Anhörung des Rechnungshofs die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten.“
- 93 *Albrecht*, Stellungnahme zu den Fragen an die Sachverständigen für das Expertengespräch im Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 28. November 2007, 14.30 - 17.30 Uhr: „Entsteht ein einheitliches europäisches Strafrecht?“, S. 2.
- 94 Stellungnahme zu den Fragen an die Sachverständigen für das Expertengespräch im Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 28. November 2007, 14.30 - 17.30 Uhr: „Entsteht ein einheitliches europäisches Strafrecht?“, S. 10.
- 95 Stellungnahme zu den Fragen an die Sachverständigen für das Expertengespräch im Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 28. November 2007, 14.30 - 17.30 Uhr: „Entsteht ein einheitliches europäisches Strafrecht?“, S. 9.
- 96 Entwurf eines Vertrags zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 07.10.07.
- 97 Stellungnahme zu den Fragen an die Sachverständigen für das Expertengespräch im Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 28. November 2007, 14.30 - 17.30 Uhr: „Entsteht ein einheitliches europäisches Strafrecht?“, S. 35.
- 98 Stellungnahme zu den Fragen an die Sachverständigen für das Expertengespräch im Unterausschuss Europarecht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 28. November 2007, 14.30 - 17.30 Uhr: „Entsteht ein einheitliches europäisches Strafrecht?“, S. 5.
- 99 *Wahl/Löhr/Kiesel*, Reform of the European Union, eurim 1-2/2007, S. 4; *Mikolajczyk*, Buchrezension von Bernd Hecker: Europäisches Strafrecht, 2. Aufl., 2007, HRRS 2008, S. 209.
- 100 ZIS 2008, 9 [16]; *ders.*, Buchrezension von: Helmut Satzger, Internationales und europäisches Strafrecht, 2. Aufl., ZIS 2008, 99.
- 101 *Dannecker*, in Wabnitz, Heinz-Bernd/ Janovsky, Thomas (Hrsg.): Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts, 2000, Kap. 8, Rn 106 spricht von einer „Vorreiterrolle“, die der Schutz der Finanzinteressen der EG für das europäische Strafrecht darstelle.