

14.11.94**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - Fz - Rzu **Punkt** der 677. Sitzung des Bundesrates am 25. November 1994

Vorschlag einer Verordnung (EG, Euratom) des Rates über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft

Vorschlag für einen Akt des Rates der Europäischen Union betreffend ein Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften

KOM(94) 214 endg.; Ratsdok. 8076/94

Entwurf einer Entscheidung (EGKS) der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften

SEK(94) 1090 endg.; Ratsdok. 8076/94

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Finanzausschuß (Fz) und
der Rechtsausschuß (R)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum VerordnungsvorschlagEU
Fz
R

1. Dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft kommt auch nach Auffassung des Bundesrates ein hoher Rang zu. Demgemäß hat der Bundesrat Verständnis für die Bemühungen der EU, Sanktionslücken in diesem Bereich zu schließen und ein in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen wirksames Instrumentarium zur Abwehr von Mißbräuchen und Betrügereien zu Lasten ihrer Finanzmittel zu schaffen.

Ausgeliefert am 15. NOV. 1994

- EU
R
2. Der Gemeinschaft sind allerdings auch durch die jüngste Vertragsreform keine Kompetenzen auf dem Gebiet des Kriminalstrafrechts zugewachsen. Und sie hat auch im Bereich des übrigen Sanktionsrechts die Grenzen zu beachten, die ihr durch die Verträge, insbesondere durch die Artikel 3 b Abs. 2 und 3 EGV bei der Ausübung ihrer Befugnisse gesetzt sind. Die EU muß sich deshalb, soweit als möglich, auf Maßnahmen beschränken, die sich in die jeweiligen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten einfügen und diesen genügend Spielraum belassen, ihren nationalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Überdies muß auch das übrige Sanktionsrecht, zumindest soweit es um die Verhängung von Geldbußen geht, den Anforderungen genügen, die sich aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Bestimmtheit der Tatbestände, das Schuldprinzip und die Verhältnismäßigkeit der vorgesehenen Sanktionen ergeben.
- EU
R
3. Unter diesen Gesichtspunkten sind gegen den Vorschlag für eine Verordnung (EG, Euratom) des Rates über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft gravierende Bedenken zu erheben:
- Die Erwägungsgründe lassen nicht erkennen, daß die Kommission hinreichend geprüft hätte, ob die für notwendig erachtete Vereinheitlichung des Sanktionsrechts der Mitgliedstaaten nicht auch durch den Erlass einer Richtlinie erreicht werden könnte. Zumal unter dem Begriff der "verwaltungsrechtlichen Sanktion" Maßnahmen zusammengefaßt sind, die nach deutschem Recht ganz unterschiedlichen Rechtsbereichen zugehören, würde die Verordnung einen tiefen Eingriff in das deutsche Rechtssystem darstellen.
 - Mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach Artikel 3 b Abs. 3 EGV nicht vereinbar erscheint es ferner, daß in dem Verordnungsvorschlag viel zu detaillierte Regelungen vorgesehen sind.
 - Einige Vorschriften gehen inhaltlich weit über das hinaus, was zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft für erforderlich erachtet werden kann. Dies gilt z.B. für die in Artikel 4 Abs. 1 bzw. Artikel 4 Abs. 2 i. V. m. Artikel 7 vorgesehenen Folgen für einen nichtvorsätzlichen oder nichtfahrlässigen Verstoß.
 - Ferner bestehen gegen einige Regelungen, wie z.B. den in Artikel 2 Abs. 2 verwendeten Begriff "Verschwendung" oder die Bestimmung des Artikels 4 Abs. 2 ("ordnungsgemäße Anwendung der betreffenden Regelung"), gerade im Hinblick auf die unmittelbare Geltung einer Verordnung durchgreifende Bedenken hinsichtlich ihrer ausreichenden Bestimmtheit.
- EU
Fz
4. Die Vorlage läßt keine konkrete und umfassende Bewertung des Vorschlags der Kommission aus finanzpolitischer Sicht zu.

Der Bundesrat fordert deshalb die Bundesregierung auf, vor der Zustimmung zu der Verordnung dem Bundesrat konkrete Informationen

5. [EU]
- über die Frage der Anwendbarkeit der Vorschriften über Sanktionen (Titel II) und Kontrollen und Überprüfungen vor Ort (Titel III) auf die Verwaltungsorgane des Bundes und der Länder [, auf Unternehmen und Bürger] sowie
 - über den mit der Anwendung der Verordnung verbundenen Verwaltungsaufwand und die dadurch verursachten Kosten für die öffentlichen Haushalte
- zur Verfügung zu stellen.

EU
Fz
6. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung ferner auf, bei den Verhandlungen auf Ratsebene darauf hinzuwirken, daß der Verwaltungsaufwand so gering wie möglich gehalten wird.

EU
Fz
R
7. Nach Auffassung des Bundesrates stellen die in der Verordnung vorgesehenen Vorschriften Regelungen des Verwaltungsverfahrens dar. Soweit sie von Landesbehörden auszuführen wären, bedürfte es für sie nach innerstaatlichem Recht (Artikel 84 Abs. 1 GG) der Zustimmung des Bundesrates. Daher hat die Bundesregierung im vorliegenden Fall gemäß § 5 Abs. 3 EUZBLG vor der Zustimmung zu der Verordnung das Einvernehmen mit dem Bundesrat herzustellen.

EU
R
8. Der Bundesrat kann die Erteilung seines Einvernehmens nur in Aussicht stellen, wenn die gravierenden Mängel des Verordnungsvorschlags behoben werden.

Zum Vorschlag für einen Akt des Rates betreffend ein Übereinkommen

EU
R
9. Auch das geplante Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft bedarf erheblicher Änderungen und erscheint in der derzeitigen Fassung nicht akzeptabel. Bedenken sind insbesondere zu folgenden Punkten zu erheben:

EU
R
10. Zu Artikel 1:

- Die in Artikel 1 Abs. 2 und 4 enthaltenen Begriffsbestimmungen sind außerordentlich weit und umfassen nach deutschem Strafrecht eine Reihe von Strafvorschriften, die nicht als "Betrugshandlungen" im eigentlichen Sinne angesehen werden können. Betroffen sind u.a. wohl auch der Tatbestand der Untreue gemäß § 266 StGB sowie Straftaten nach der Abgabenordnung (§ 370). Es erscheint weder erforderlich noch auch nur sinnvoll, alle einschlägigen Tathandlungen aus ihrem bereichsspezifischen Zusammenhang zu lösen und in einen eigenständigen "Betrugstatbestand" einzustellen (Absatz 1). Die daraus für Gesetzgebung und Praxis resultierenden, gewichtigen Probleme müssen vermieden werden.
- Die allgemeine Umschreibung des "Betrugstatbestandes" in Absatz 2 ist in sich unklar. So läßt sich dem Text nicht entnehmen, ob die Grundsätze zum unechten

Unterlassungsdelikt weiterhin angewendet werden könnten ("jede ... Unterlassung") und worauf sich der Vorsatz oder die Leichtfertigkeit beziehen muß ("oder zum Ergebnis hat"). Durch die in Absatz 4 beispielhaft aufgeführten Tatbestandsmerkmale wird schon im Hinblick auf deren zum Teil erhebliche Unbestimmtheit keine hinreichende Präzisierung erreicht (vgl. etwa Spiegelstrich 3: "Verschwendung von Gemeinschaftsmitteln"). Festzuhalten ist, daß Raum bestehen muß, das Bedürfnis für eine Pönalisierung, insbesondere unter dem Blickwinkel der Strafwürdigkeit, jeweils im Einzelfall eingehend zu prüfen. Nach der derzeitigen Fassung des Übereinkommens wären zudem Streitigkeiten über dessen Auslegung vorprogrammiert.

- Absatz 2 bezieht in den "Betrugstatbestand" leichtfertiges Handeln insgesamt ein. Auch dies erscheint nicht vertretbar, zumal bei der Weite der Begriffsbestimmungen (vgl. oben). Es kann nicht angenommen werden, daß jedes grob fahrlässige Verhalten in dem angesprochenen Bereich bereits strafwürdig ist. Dem entspricht es, daß im deutschen Strafrecht fahrlässiges Verhalten bei Delikten mit vermögensrechtlichem Einschlag in der Regel nicht mit Strafe bedroht ist (vgl. Dreher/Tröndle, StGB, 46. Auflage 1994, Rn. 24 zu § 264); zum Teil sind Handlungen, die durch das Übereinkommen tangiert sind, nach deutschem Recht als Ordnungswidrigkeit eingestuft (§§ 378, 382 AO). Ob bei bestimmten Sachverhaltsgestaltungen, wie etwa bei § 264 Abs. 3 StGB, eine Durchbrechung dieses Grundsatzes geboten ist, bedarf jeweils sorgfältiger Prüfung.

EU
R

11. Zu Artikel 2

Die einschränkungslose Verpflichtung zur Einführung einer Versuchsstrafbarkeit kann nicht hingenommen werden. Die durch das Übereinkommen vor allem betroffenen Handlungen zur Erschleichung von Subventionen bewegen sich im Vorfeld des Betruges. Es geht zu weit, in allen diesen Fällen die Versuchsstrafbarkeit vorzusehen. Einbezogen wäre beispielsweise bereits die versuchte Herstellung unvollständiger Unterlagen. Überdies wäre nach dem Text zweifelhaft, ob die Milderungsmöglichkeit nach § 23 Abs. 2 StGB beibehalten werden könnte.

EU
R

12. Zu Artikel 3

- Absatz 1 betrifft Täterschaft und Teilnahme. Offen bleibt nach dem Wortlaut, ob bereits ein nicht vorsätzliches, etwa leichtfertiges Handeln ausreichen soll (vgl. §§ 26, 27 StGB). Hehlerei wird in den wenigsten Fällen in Betracht kommen.
- Nach Absatz 2 soll der gesetzliche oder "sonstige" Vertreter für betrügerische Handlungen, die von einem Angehörigen eines Betriebs zu dessen Vorteil begangen werden, (strafrechtlich) zur Verantwortung gezogen werden müssen. Nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut ist ein strafrechtliches Verschulden nicht erforderlich. Dies würde einen Verstoß gegen den Schuldgrundsatz bedeuten. Durch Absatz 4 der Präambel wird dies wohl nicht ausgeräumt. Überdies erscheint die Definition des "faktischen" Vertreters undeutlich ("oder tatsächliche Entscheidungsbefugnisse ausübt") und einer Umsetzung in nationales Recht kaum zugänglich.

EU
R

13. Zu Artikel 4

- Absatz 1 begegnet angesichts der Weite der in Artikel 1 aufgeführten Begriffsbestimmungen schwerwiegenden Einwänden (oben zu Artikel 1).
- Absatz 4 Satz 2 schließt die Geldstrafe und damit auch § 47 Abs. 2 StGB generell aus; dies ist nicht vertretbar. Auch die in Satz 3 genannten Strafschärfungsgründe, die wohl als "Minimalkatalog" verstanden werden müssen, sind höchst problematisch. So fehlt für den "Rückfall" jeglicher Hinweis darauf, daß einschlägige Vorverurteilungen vorliegen müssen. Auch erscheint dieser Strafschärfungsgrund für sich genommen bedenklich. So würde selbst in gering wiegenden Fällen bereits die zweimalige - u.U. leichtfertige - Begehung zwingend die Verhängung der Freiheitsstrafe nach sich ziehen. "Planmäßiges Vorgehen" wird bei den betrugsähnlichen Delikten in der Regel vorliegen, so daß stets "schwerer Betrug" gegeben wäre. Das Merkmal der "Zugehörigkeit zu einer kriminellen Vereinigung" läßt den Bezug zum Gegenstand des Übereinkommens vermissen. Ähnliches gilt für das Merkmal des Status des Täters als Beamter oder sonst öffentlich Bediensteter. Daß der Täter unter Mißbrauch seiner Amtsstellung gehandelt hat, ist ausdrücklich nicht erforderlich. Schließlich erscheint es auch nicht sachgerecht, an eine feste Schadensgrenze anzuknüpfen. Fällen geringer wiegenden Verschuldens kann so nicht angemessen Rechnung getragen werden. Außerdem sind Schadensgrenzen hier wie auch in anderen Bereichen schon mit Rücksicht auf die Geldentwertung ständig in Fluß.

