

02.08.94

EU - Fz - R

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

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

741/94

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 02. August 1994 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 07. Juli 1994 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Das Europäische Parlament wird an den Beratungen beteiligt.

Die Kommission strebt eine Beschlußfassung durch den Rat vor Ende 1994 an.

Gleichzeitig hat die Kommission beschlossen, den Vorschlag für eine Verordnung über Kontrollen und Sanktionen im Rahmen der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik (vgl. Drucksache 404/90 = AE-Nr. 901344) und den Entwurf eines Vertrags für eine gemeinsame Regelung über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften sowie über die Ahndung von Verstößen gegen die Bestimmungen des Vertrags (vgl. Drucksache 546/76) zurückzuziehen.

BEGRÜNDUNG

1. Rückblick

Die Institutionen der Gemeinschaft haben dem Schutz ihrer finanziellen Interessen stets eine hohe Priorität zuerkannt. Bereits in den 70er Jahren wurden entsprechende Maßnahmen ergriffen. 1976 hat die Kommission den Entwurf eines Übereinkommens zum Rechtsschutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften vorgelegt.

Ende der 80er Jahre wurden die Aktionen mit dem Ziel des Rechtsschutzes verstärkt. Gleichzeitig wurde die Frage des Rechtsschutzes auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts und des innerstaatlichen Rechts geprüft.

In seiner Entschliebung vom 13. November 1991 hat der Rat der Justizminister festgestellt, daß "es für die wechselseitige Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Verhütung und Ahndung betrügerischer Praktiken zu Lasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaften von Nutzen ist, wenn kompatible Normen in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Sanktionen für derartige Praktiken geschaffen werden". Der Rat forderte die Kommission auf, "eine rechtsvergleichende Untersuchung über die vorstehend genannten Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten durchzuführen, um zu klären, ob Maßnahmen getroffen werden sollen, damit diese Vorschriften besser miteinander kompatibel werden."

Gleichzeitig hat die Kommission auf eigene Initiative eine vergleichende Studie über die den verwaltungs(straf)rechtlichen Sanktionen in den Mitgliedstaaten zugrunde liegenden Prinzipien in Angriff genommen. Die Studien zeigen, daß in beiden Bereichen ein Handlungsbedarf besteht. Die Ergebnisse der Studien wurden von der Kommission im Juli 1993 dem Parlament und dem Rat übermittelt.

Die Bemühungen zur Gewährleistung des rechtlichen Schutzes der finanziellen Interessen gegen betrügerische Handlungen fand inzwischen konkreten Ausdruck im Vertrag über die Europäische Union, und zwar in Artikel 209a EGV über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften sowie in den Bestimmungen des Titels VI über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Art. 209a EGV übernimmt die Grundzüge des am 21. September 1989 ergangenen Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache 68/88. Der Gerichtshof hat darin auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten hingewiesen, den Schutz der Gemeinschaftsinteressen dem ihrer eigenen finanziellen Interessen gleichzusetzen und wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen vorzusehen.

Der Gerichtshof hat ferner in seinem Urteil vom 27. Oktober 1992 (Rechtssache 240/90) festgestellt, daß die Kommission befugt ist, im Rahmen ihrer Durchführungsbefugnisse auf der Grundlage der Verordnungen über die Gemeinsame Marktorganisation verwaltungsrechtliche Sanktionen zu verhängen.

2. Rechtlicher Rahmen der Initiative der Kommission

In einer Entschließung des Europäischen Parlaments vom März 1994, die sich auf den Bericht des Ausschusses für Haushaltskontrolle über den Rechtsschutz sowie autonome Untersuchungs- und Ermittlungsbefugnisse der Kommission stützte, hat das Parlament die Kommission ersucht, im Laufe des Jahres 1994 Vorschläge auf der Grundlage von Art. 100a und 209a EGV vorzulegen, die sowohl die Grundsätze für die Befugnis zur Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen durch die Gemeinschaft als auch für innerstaatliche strafrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Gemeinschaftsfinanzen gegen Betrug betreffen.

Das Vereinigte Königreich hat im März 1994 einen Vorschlag für eine gemeinsame Aktion im Bereich des Schutzes der Gemeinschaftsfinanzen auf der Grundlage von Titel VI des Vertrags vorgelegt.

Nach Auffassung der Kommission kann ein wirksamer Schutz nur dann gewährleistet werden, wenn Maßnahmen sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch im innerstaatlichen Bereich erlassen werden.

Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften erfordert eine Tatbestandsdefinition für Handlungen zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts, und zwar sowohl im Gemeinschaftsrecht als auch im innerstaatlichen Strafrecht sowie die Schaffung eines Rahmens für die Verhängung von Sanktionen in beiden Rechtsordnungen verwaltungsrechtliche Sanktionen im Gemeinschaftsrecht und strafrechtliche Sanktionen im innerstaatlichen Recht. Die Kommission schlägt dafür die folgenden Rechtsgrundlagen vor:

- für Maßnahmen im Gemeinschaftsrecht die Artikel 235 EGV und 203 EAGV
- für Maßnahmen im innerstaatlichen Bereich Artikel K. 3 Absatz 2.

Artikel 209a EGV hat zwar in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft eine besondere Bestimmung über die Gleichbehandlung von Betrugsdelikten, die die Gemeinschaft betreffen, aufgenommen, bietet jedoch keine Rechtsgrundlage für gesetzgeberische Maßnahmen.

Im Bereich des Gemeinschaftsrechts schlägt die Kommission eine Verordnung über verwaltungsrechtliche Sanktionen der Gemeinschaft vor. Im Bereich des Strafrechts legt die Kommission den Vorschlag eines Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften vor.

Auf Gemeinschaftsebene sind nach Auffassung der Kommission Artikel 235 EGV und Artikel 203 EAGV als Rechtsgrundlage geeignet. Angesichts des verfolgten Ziels, nämlich der Schaffung einer gemeinschaftlichen horizontalen Regelung, die nicht nur die Einführung eines Systems von Gemeinschaftssanktionen vorsieht, für die eine spezifische sektorale Rechtsgrundlage ausreichend gewesen wäre, sondern Regeln für die Bewirtschaftung sämtlicher Ressourcen der Gemeinschaft festlegt, war eine Abstützung auf einheitliche und allgemeine Rechtsgrundlagen in beiden Verträgen notwendig.

Im Bereich des Strafrechts haben die verfolgten Ziele eine solche Tragweite, daß nur zwischenstaatliche Maßnahmen angemessen sind.

Zur Ergänzung der rechtlichen Struktur für den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften schlägt die Kommission auf der Grundlage von Artikel 95 EGKSV, eine Entscheidung vor, die die materiellrechtlichen Vorschriften der EG/EURATOM-Verordnung auf den Schutz der finanziellen Interessen im EGKS-Bereich ausdehnt.

3. Der Verordnungsentwurf

Artikel 1 legt den Geltungsbereich der Verordnung fest, nämlich Betrug, Mißbrauch und sonstige Verstöße im Zusammenhang mit den finanziellen Interessen der Gemeinschaften. Diese Handlungen werden unter dem Oberbegriff "Unregelmäßigkeiten" zusammengefaßt, um die Abfassung der folgenden Artikel zu erleichtern.

Absatz 2 dieses Artikels erweitert den Geltungsbereich der Verordnung, so daß nicht nur der Gesamthaushaltsplan, sondern auch alle anderen von einer Institution der Gemeinschaft oder für diese verwalteten Einnahmen erfaßt werden.

Artikel 2 definiert den Betrugstatbestand. Diese Definition schließt alle vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Rechtsverstöße ein.

Artikel 3 definiert den Begriff des Mißbrauchs im Zusammenhang mit formaljuristisch rechtmäßigen Handlungen, deren einzige wirtschaftliche Realität die Schädigung der Finanzen der Gemeinschaft ist. Ein ausreichender wirtschaftlicher Beweggrund fehlt vor allem dann, wenn eine Handlung ausschließlich mit dem Ziel vorgenommen wird, einen Zuschuß zu erhalten oder eine Abgabe zu umgehen.

Artikel 4 betrifft die Behandlung von nicht vorsätzlichen und nicht fahrlässigen Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht. Diese Verstöße erfordern nur eine vollständige Wiedergutmachung der der Gemeinschaft entstandenen Schäden.

Artikel 4 Absatz 2 sieht die Möglichkeit vor, Sanktionen, die normalerweise für vorsätzliche oder fahrlässige Handlungen vorgesehen sind, zu verhängen.

Artikel 5 sieht die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten und die Kommission vor, für Betrug nach Artikel 2, Mißbrauch und fahrlässige Verstöße Verwaltungssanktionen zu verhängen. Vorsätzliche Verstöße werden als Betrug erfaßt.

Artikel 6 verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, daß die fraglichen Handlungen nach dem innerstaatlichen Recht genauso geahndet werden wie Verstöße gegen das nationale Recht. Dieser Artikel übernimmt die Bestimmungen von Artikel 209a des EG-Vertrags, die noch ergänzt werden durch das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit, Wirksamkeit und Abschreckung, wie es der EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache 68/88 bekräftigt hat.

Artikel 7 beschreibt die Arten von Verwaltungssanktionen, die von den zuständigen Stellen für Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht verhängt werden können.

Artikel 8 bestimmt die Personen und Personenvereinigungen, gegen die Gemeinschaftssanktionen verhängt werden können.

Artikel 9 legt Regeln für die Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung fest. Der Verordnungsentwurf sieht hier eine gewisse Vereinheitlichung des einzelstaatlichen Rechts im Bereich der Verjährung vor, da die innerstaatlichen Rechtsvorschriften mitunter sehr weit voneinander abweichen.

Artikel 10 legt einen sehr wichtigen Grundsatz fest: Sanktionen können nur dann verhängt werden, wenn das Gemeinschaftsrecht sie vorsieht. Es werden Bestimmungen zur Frage der rückwirkenden Anwendung vorgesehen.

Artikel 11 steckt den Rahmen ab, innerhalb dessen Kontrollen im Haushaltsbereich durchgeführt werden. Die Bedingungen unter denen diese Kontrollen stattfinden, werden durch Einzelverordnung festgelegt. Der Verordnungsentwurf läßt jedoch die Möglichkeit zu, die Kontrollen von ordnungsgemäß beauftragten Sachverständigen durchführen zu lassen.

Der Verordnungsentwurf bestimmt generell die Befugnisse der Kommission, um Zugang zu Örtlichkeiten zu erhalten, erforderlichenfalls unter Mitwirkung des betreffenden Mitgliedstaats.

4. Der Übereinkommensentwurf

Artikel 1 sieht die Einführung eines spezifischen Straftatbestands für den Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften vor und definiert diesen.

Der Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften wird nach dem innerstaatlichen Recht eines jeden Mitgliedstaats als eine strafbare Handlung mit einheitlichen Tatbestandsmerkmalen behandelt.

Artikel 2 schließt den versuchten Betrug in den Anwendungsbereich des Übereinkommens ein.

Artikel 3 betrifft die Verantwortlichkeit der juristischen und natürlichen Personen. Nach dem Entwurf werden auch Personen, die, obwohl sie nicht selbst Täter sind, eine gewisse Verantwortung in einem Betrieb haben, zur Verantwortung gezogen.

Artikel 4 betrifft die Schwere der Sanktionen, die für Betrug zum Nachteil des Gemeinschaftshaushalts verhängt werden. Er enthält ferner eine Auflistung der Strafschärfungsgründe.

Artikel 5 legt die Zuständigkeit in denjenigen Fällen fest, in denen eine betrügerische Handlung in mehreren Mitgliedstaaten vorgenommen wurde. Die Grundregel der nationalen Zuständigkeit, nämlich daß derjenige Mitgliedstaat zuständig ist, auf dessen Hoheitsgebiet die wesentlichen Tatbestandsmerkmale verwirklicht wurden, wird durch Anwendungsbestimmungen näher zu präzisieren sein.

Nach Artikel 6 werden in Drittländern vorgenommene betrügerische Handlungen dem in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft begangenen Betrugsdelikten gleichgestellt, falls der Vorteil einer betrügerischen Handlung auf dem Hoheitsgebiet des fraglichen Mitgliedstaats verwirklicht wurde oder dorthin übertragen wurde oder hätte übertragen werden können oder falls der Täter Staatsangehöriger dieses Mitgliedstaats ist oder falls eine Handlung, die eine Beteiligung an dem Betrug darstellt, auf ihrem Hoheitsgebiet vorgenommen wurde.

Die Artikel 7 und 8 behandeln die Auslieferung, Verfolgung, Verjährung und Rechts- und Amtshilfe. In diesen Bereichen verfügt die Kommission zwar über kein Initiativrecht, doch werden Vorschläge für einschlägige Bestimmungen als Diskussionsbeitrag der Kommission in Fußnoten vorgelegt.

Artikel 9 sieht ein System der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zur Bewertung der Anwendung des Übereinkommens und mögliche Verbesserungen vor.

Artikel 10 betrifft den Mechanismus zur Anpassung der Anwendungsmaßnahmen nach Artikel 5.

Nach Artikel 11 ist der Gerichtshof zuständig, für

- Vorabentscheidungsfragen über die Auslegung des Übereinkommens und
- Streitigkeiten betreffend die Anwendung des Übereinkommens.

Vorschlag für eine
VERORDNUNG (EG, EURATOM) DES RATES
über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 235,

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 203,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Der Gesamthaushalt der Gemeinschaft wird aus eigenen Mitteln finanziert. Er wird von der Kommission im Rahmen der bewilligten Mittel nach den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung und in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ausgeführt.

Über die Hälfte der Gemeinschaftsausgaben werden den Empfängern über die Mitgliedstaaten gezahlt.

Diese dezentrale Verwaltung der Gemeinschaftsmittel und die Kontrolle ihrer Verwendung werden in den einzelnen Bereichen der Gemeinschaftspolitik unterschiedlich geregelt. Es gilt jedoch, in allen Bereichen, einschließlich derjenigen, die außerhalb des Gemeinschaftshaushalts finanziert werden, Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu bekämpfen.

Um die Betrugsbekämpfung wirksamer zu gestalten, muß ein allen Bereichen der Gemeinschaftspolitik gemeinsamer rechtlicher Rahmen festgelegt werden. Zu diesem Zweck sind die einzelnen Arten von Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu definieren und die Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung festzulegen.

Das Gemeinschaftsrecht sieht verwaltungsrechtliche Sanktionen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik vor. Derartige Sanktionen sind auch in anderen Bereichen einzuführen.

Um einen effektiven Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu gewährleisten, müssen die von den Mitgliedstaaten verhängten verwaltungsrechtlichen Sanktionen der Gemeinschaft entsprechend einheitlich festgelegten Zielen und Modalitäten angewandt werden.

Für die Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen der Gemeinschaften sind allgemeine Regeln aufzustellen, beispielsweise hinsichtlich der Verjährung und der nichtrückwirkenden Geltung der die Sanktion vorsehenden Regelung. Ausnahmeregelungen, die ausdrücklich in Rechtsakten vorgesehen sind, nach denen Sanktionen verhängt werden können, bleiben von diesen Regeln unberührt;

Nach dem Gemeinschaftsrecht sind die Kommission und die Mitgliedstaaten verpflichtet, die zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel der Gemeinschaften zu überprüfen. Es sind einheitliche Vorschriften zur Ergänzung der geltenden Regelungen vorzusehen.

Aus den Verträgen ergibt sich zwar die Befugnis zur Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen und zur Überwachung der Einnahmen und Ausgaben in den einzelnen Bereichen, nicht jedoch die erforderliche spezifische Befugnis, horizontale Maßnahmen, die auf die Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben Anwendung finden, zu ergreifen, die Anwendung von Artikel 235 EGV und Artikel 203 EAGV ist daher gerechtfertigt.

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

TITEL I

GRUNDSÄTZE

Artikel 1

1. Zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften werden geeignete Maßnahmen ergriffen gegen
 - Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften;
 - Mißbrauch der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften;
 - jeden sonstigen Verstoß gegen eine Verpflichtung aus einer Regelung betreffend die Einnahmen der Gemeinschaften oder die Gewährung einer Beihilfe, einer Subvention oder eines sonstigen Vorteils.

Betrug, Mißbrauch und sonstige Verstöße im Sinne des Unterabsatzes 1 werden nachstehend als "Unregelmäßigkeit" bezeichnet.

2. Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften betrifft sowohl die im Gesamthaushaltsplan ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben als auch alle anderen von den Organen der Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwalteten Einnahmen und Ausgaben.

Artikel 2

1. Der Tatbestand des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften umfaßt jede vorsätzliche oder leichtfertige Handlung oder Unterlassung, die gegen das geltende Recht verstößt und folgendes zum Ziel oder zum Ergebnis hat:
 - eine Verminderung der Eigenmittel oder jeder anderen Einnahme der Gemeinschaften, oder

- die Erlangung, rechtswidrige Zurückhaltung oder mißbräuchliche Verwendung von Mitteln zum Schaden der Gemeinschaften.
2. Tatbestandsmerkmale sind insbesondere :
- Herstellung, Bereitstellung, Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Unterlagen oder Angaben über Tatsachen, die für die Gewährung von Zuschüssen oder die Einziehung von Einnahmen erheblich sind.
 - Verschweigen von Angaben über Änderungen der Voraussetzungen, die für die Gewährung eines Zuschusses oder die Einziehung einer Einnahme erheblich sind, gegenüber den zuständigen Stellen.
 - Mißbräuchliche Verwendung oder Verschwendung von Gemeinschaftsmitteln.
 - Wissentliche Verwendung von Beihilfen oder Zuschüssen, die aufgrund unrichtiger oder unvollständiger Angaben oder sonstiger Machenschaften gewährt wurden.

Artikel 3

1. Mißbrauch der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften ist jede Handlung, die darauf abzielt, unrechtmäßig Vorteile zu erlangen, indem durch Scheingeschäfte oder Umgehungshandlungen eine Situation geschaffen wird, die zwar formell die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, jedoch eines echten wirtschaftlichen Beweggrundes entbehrt und den Zielen der betreffenden Gemeinschaftsregelung entgegensteht.
2. Die Umgehungstatbestände gemäß Absatz 1 begründen keine Ansprüche oder Vorteile.

Artikel 4

1. Ein nichtvorsätzlicher oder nichtfahrlässiger Verstoß bewirkt in der Regel
 - die Entziehung des unrechtmäßig erlangten Vorteils;
 - die Verpflichtung zur Zahlung oder Rückerstattung geschuldeter oder unrechtmäßig erhaltener Beträge, gegebenenfalls zuzüglich der Zinsen, die pauschal festgelegt werden können;
 - den vollständigen oder teilweisen Verlust der Sicherheit, die wegen eines Antrags auf Gewährung eines Vorteils oder bei dem Erhalt eines Vorschusses hinterlegt wurde.

Diese Maßnahmen stellen keine Sanktionen dar.

2. Ein nichtvorsätzlicher oder nichtfahrlässiger Verstoß kann jedoch durch verwaltungsrechtliche Sanktionen der Gemeinschaften geahndet werden, wenn die ordnungsgemäße Anwendung der betreffenden Regelung eine Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen unabhängig davon erforderlich macht, daß ein subjektives Tatbestandsmerkmal vorliegt.

Artikel 5

Betrug, Mißbrauch oder sonstige Verstöße, die auf ein fahrlässiges Verhalten zurückzuführen sind, führen zusätzlich zu den Maßnahmen gemäß Artikel 4 Absatz 1 zur Verhängung einer verwaltungsrechtlichen Sanktion der Gemeinschaften durch die Mitgliedstaaten oder die Kommission, wenn dies im Gemeinschaftsrecht vorgesehen ist.

Artikel 6

Die Maßnahmen gemäß Artikel 4 und 5 werden unbeschadet der Verpflichtung der Mitgliedstaaten ergriffen, darauf zu achten, daß Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht nach ähnlichen sachlichen und verfahrensrechtlichen Regeln geahndet werden wie nach Art und Schwere gleichartige Verstöße gegen nationales Recht, wobei ein wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften gewährleistet werden muß.

TITEL II

REGELN FÜR DIE VERHÄNGUNG VERWALTUNGSRECHTLICHER SANKTIONEN DER GEMEINSCHAFT

Artikel 7

1. Verwaltungsrechtliche Sanktionen der Gemeinschaften sind im Gemeinschaftsrecht vorgesehene Maßnahmen zur Bekämpfung der in Artikel 5 genannten Verhaltensweisen, die finanzielle oder wirtschaftliche Nachteile für die in Artikel 8 genannten natürlichen oder juristischen Personen zur Folge haben.

Als Sanktionen sind insbesondere zulässig:

- eine verwaltungsrechtliche Sanktion in Form einer Geldbuße, einschließlich der Zahlung eines Betrags, der den rechtswidrig erhaltenen oder hinterzogenen Betrag, gegebenenfalls zuzüglich der Zinsen, übersteigt;
 - der vollständige Entzug eines nach Gemeinschaftsrecht gewährten Vorteils. Dies gilt auch dann, wenn der Wirtschaftsteilnehmer nur einen Teil dieses Vorteils unrechtmäßig erlangt hat;
 - der Ausschluß oder die Rücknahme eines Vorteils für einen Zeitraum, der auf den Zeitraum folgt, auf den sich die Unregelmäßigkeit bezieht;
 - der Widerruf einer Bewilligung oder einer Anerkennung, die für die Teilhabe an einem gemeinschaftlichen Beihilfesystem erforderlich sind.
2. In den einschlägigen Bestimmungen werden Art und Tragweite der Sanktionen in dem für die ordnungsgemäße Anwendung der betreffenden Regelung erforderlichen Maß und entsprechend der Anfälligkeit des betreffenden Bereichs für Unregelmäßigkeiten, dem gewährten Vorteil, der Art und Schwere der Unregelmäßigkeit, insbesondere hinsichtlich des subjektiven Tatbestandsmerkmals, festgelegt.

Artikel 8

Verwaltungsrechtliche Sanktionen können verhängt werden gegen

- natürliche Personen, die als Täter oder Teilnehmer eine Unregelmäßigkeit begangen haben,
- natürliche Personen, die aufgrund ihrer Stellung oder ihrer Aufgaben durch entsprechende Maßnahmen eine Unregelmäßigkeit verhindern müssen,
- juristische Personen, wenn die Unregelmäßigkeit von einer natürlichen Person begangen wird, die als gesetzlicher Vertreter oder Beauftragter dieser juristischen Person handelt oder eine tatsächliche Entscheidungsbefugnis ausübt, und

- Gruppen oder Vereinigungen natürlicher oder juristischer Personen, wenn die Unregelmäßigkeit von einer natürlichen Person begangen wird, die als gesetzlicher Vertreter oder Beauftragter dieser Gruppen oder Vereinigungen handelt oder eine tatsächliche Entscheidungsbefugnis ausübt.

Artikel 9

1. Für die Einleitung eines Verfahrens zur Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen bei Unregelmäßigkeiten gilt eine Verjährungsfrist von fünf Jahren. Bei anhaltender oder fortgesetzter Unregelmäßigkeit beginnt die Verjährung erst an dem Tag, an dem die Unregelmäßigkeit beendet wird. Bei den mehrjährigen Programmen der Gemeinschaften beginnt die Verjährung an dem Tag, an dem die Programme abgeschlossen werden.

Die Verfolgungsverjährung wird durch jede Ermittlungs- oder Verfolgungshandlung einer innerstaatlichen Behörde oder der Gemeinschaften in bezug auf die Unregelmäßigkeit unterbrochen.

2. Für die Vollstreckung der durch eine Entscheidung verhängten verwaltungsrechtlichen Sanktion gilt eine Verjährungsfrist von fünf Jahren. Die Verjährung beginnt an dem Tag, an dem die Entscheidung bestandskräftig wird.

Die Vollstreckungsverjährung wird unterbrochen durch die Bekanntgabe eines Beschlusses, mit dem der ursprüngliche Betrag der Sanktion abgeändert wird.

Die Vollstreckungsverjährung ruht, solange eine Zahlungserleichterung bewilligt ist.

Artikel 10

Eine Sanktion kann nur dann verhängt werden, wenn sie in einem Rechtsakt vor dem Zeitpunkt der Begehung der Unregelmäßigkeit vorgesehen ist. Werden die in einer gemeinschaftlichen Regelung vorgesehenen Sanktionen nachträglich geändert, so gelten die weniger strengen Bestimmungen rückwirkend, sofern die neue Regelung nicht ausdrücklich die rückwirkende Geltung dieser Bestimmungen ausschließt.

TITEL III

KONTROLLEN UND ÜBERPRÜFUNGEN VOR ORT

Artikel 11

1. Die Kontrollen werden auf die anzuwendenden spezifischen Mechanismen abgestimmt und auf das zur Erreichung der Zielvorgaben erforderliche Maß begrenzt.
2. Form und Häufigkeit der Kontrollen und Überprüfungen vor Ort sowie die Einzelheiten ihrer Durchführung werden dahingehend festgelegt, daß sie eine einheitliche und wirksame Anwendung der betreffenden Regelungen, und insbesondere die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten sowie deren Vorbeugung gewährleisten. Sie tragen so weit wie möglich den administrativen Strukturen und Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten Rechnung und werden so gestaltet, daß sich daraus keine übermäßigen Wirtschaftsbeschränkungen und Verwaltungskosten ergeben.

3. Die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort, welche die Kommission im Rahmen ihrer Befugnisse veranlaßt, werden von ihren Kontrollbeauftragten sowie von ordnungsgemäß bevollmächtigten Sachverständigen durchgeführt. Unbeschadet der innerstaatlichen Rechtsvorschriften über das Ermittlungsgeheimnis erhalten diese Zugang zu allen Informationen, einschließlich der Informationen, welche die Kontrollbeauftragten der Mitgliedstaaten zu den betreffenden finanziellen Vorgängen in Erfahrung gebracht haben; es ist ihnen gestattet, die ihnen zur Verfügung gestellten Dokumente abzulichten.

Alle Informationen, die im Zusammenhang mit den in Unterabsatz 1 genannten Kontrollen und Überprüfungen gewonnen werden, unterliegen dem Berufsgeheimnis. Sie dürfen nur Personen mitgeteilt werden, die aufgrund ihrer Aufgaben dazu berufen sind, davon Kenntnis zu erhalten, und dürfen nur zu den in Absatz 2 angegebenen Zwecken verwendet werden.

4. Natürliche und juristische Personen,

- die, direkt oder indirekt, einen finanziellen Vorteil erlangt haben; oder
- denen aus dem Gemeinschaftsrecht bestimmte Verpflichtungen erwachsen; oder
- die insbesondere als Lieferant, Verwahrer, Frachtführer oder nachfolgende Verarbeitende sowie als Verwaltungs- oder Koordinationsstellen direkt oder indirekt an den in der betreffenden Regelung genannten Vorgängen beteiligt sind,

müssen die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort gestatten, und insbesondere den Zugang zu den Räumlichkeiten, Grundstücken, Transportmitteln oder sonstigen Örtlichkeiten erleichtern, die zu diesem Zweck durchsucht werden müssen.

5. Soweit die in Absatz 4 genannten Personen sich einer Kontrolle oder Überprüfung vor Ort widersetzen, leistet der betroffene Mitgliedstaat den Bediensteten und ordnungsgemäß durch die Kommission bevollmächtigten Sachverständigen die erforderliche Unterstützung, um ihnen zu ermöglichen, die zur Erfüllung ihres Auftrags zur Kontrolle und zur Überprüfung vor Ort geeigneten Maßnahmen in Übereinstimmung mit den mitgliedstaatlichen Verfahrensregeln zu treffen.

Artikel 12

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident

Vorschlag für einen
AKT DES RATES DER EUROPÄISCHEN UNION
betreffend ein Übereinkommen über den Schutz
der finanziellen Interessen der Gemeinschaften

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel K.3 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich Buchstabe c),

auf Vorschlag der Kommission⁽¹⁾,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Union sowie aufgrund von Artikel K.1 Nr. 5 des Vertrags über die Europäische Union und unbeschadet der Befugnisse der Europäischen Gemeinschaft ist die Bekämpfung von Betrugereien im internationalen Maßstab eine Frage von gemeinsamem Interesse, die unter die in Titel VI des Vertrags vorgesehene Zusammenarbeit fällt.

Artikel 209a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Artikel 78 Absatz 10 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl sowie Artikel 183 Buchstabe a) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft begründen unbeschadet der allgemeineren Verpflichtungen nach Artikel 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft die besondere Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu ergreifen.

In seiner Entschließung vom 30. November 1993 hat der Rat festgestellt, daß eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften in die Bereiche von gemeinsamem Interesse nach Titel VI des Vertrags über die Europäische Union fallen und daß einigen dieser Fragen im Zusammenhang mit Tatbestandsmerkmalen, Verantwortlichkeit, Sanktionen, extraterritorialer Geltung des Strafrechts und Amts- und Rechtshilfe sowie Verjährung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.

Um die spezifische Zielsetzung des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu erreichen, muß die Vereinbarkeit der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften sowie ihre kohärente Anwendung sichergestellt werden, da eine von der Kommission auf Verlangen des Rates (Entschließung vom 13. November 1991)⁽²⁾ durchgeführte rechtsvergleichende Studie Unzulänglichkeiten aufgedeckt hat.

⁽¹⁾ ABl. Nr.

⁽²⁾ ABl. Nr. C 328 vom 17.12.1991, S. 1.

Es ist ferner notwendig⁽³⁾

1. beschließt das Übereinkommen, dessen Wortlaut sich im Anhang befindet und das am gleichen Tag von den Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten der Union unterzeichnen wird;
2. empfiehlt den Mitgliedstaaten, dieses Übereinkommen nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Regeln anzunehmen;
3. fordert die Mitgliedstaaten auf, das Generalsekretariat des Rates über den Abschluß der nach ihrem jeweiligen Verfassungsrecht zur Ratifikation der Übereinkunft erforderlichen Verfahren zu unterrichten und dort die entsprechenden Urkunden zu hinterlegen;
4. ersucht das Generalsekretariat des Rates, den Mitgliedstaaten den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Übereinkommens mitzuteilen.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident

⁽³⁾ Siehe Fußnote Titel III : Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Justiz.

Es ist ferner notwendig, geeignete Regeln im Bereich der Zuständigkeit, der Verfolgung, der Auslieferung und der Amts- und Rechtshilfe vorzusehen, da die bisher unterzeichneten Übereinkommen im Bereich der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafjustiz nicht in allen Mitgliedstaaten anwendbar sind und nicht in jedem Falle den besonderen Erfordernissen der Bekämpfung des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften genügen und da die Zuständigkeit für die Aufdeckung, Verfolgung und Bestrafung des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften in erster Linie bei den Mitgliedstaaten liegt.

ÜBEREINKOMMEN ÜBER DEN SCHUTZ DER FINANZIELLEN INTERESSEN DER GEMEINSCHAFTEN

DIE MITGLIEDSTAATEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND HOHEN VERTRAGSPARTEIEN DIESES ÜBEREINKOMMENS -

gestützt auf den Akt des Rates der Europäischen Union Nr.... vom...

in Erwägung nachstehender Gründe:

Der Wirtschafts- und Finanzbetrug im Zusammenhang mit den Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaften nimmt in vielen Fällen grenzüberschreitende Formen an. Dabei sind immer häufiger kriminelle Organisationen beteiligt.

Die Gefahr, daß diese Organisationen die Systeme zur Erhebung und Vergabe von Gemeinschaftsmitteln mißbrauchen, ist umso größer, als die im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Sanktionen dieser Art von Delikten schlecht angepaßt sind oder von einem Mitgliedstaat zum anderen solche Divergenzen aufweisen, daß ein wirksamer Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften verhindert wird.

Der Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften erfordert es, alle betrügerischen Handlungen zum Nachteil dieser Interessen unter Strafe zu stellen, und daher eine für alle Mitgliedstaaten verbindliche Straftatbestandsdefinition festzulegen.

Der Grundsatz der persönlichen Vorwerfbarkeit bleibt die Grundlage der strafrechtlichen Verantwortlichkeit in den Mitgliedstaaten der Union. Die Verantwortlichkeit der Teilnehmer an der Tat und die komplexen Entscheidungsmechanismen bei juristischen Personen machen einige Anpassungen des innerstaatlichen Rechts der Mitgliedstaaten notwendig.

Die Unternehmen spielen in allen vom Haushalt der Gemeinschaften abgedeckten Bereichen eine wichtige Rolle und müssen im Falle des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zur Verantwortung gezogen werden können, falls eines ihrer Organe oder ein gesetzlicher Vertreter oder Beauftragter oder eine sonstige mit tatsächlichen Entscheidungsbefugnissen ausgestattete Person im Unternehmen an einer betrügerischen Handlung beteiligt war.

Es ist zweckmäßig, die Zuständigkeit in erster Linie dem Mitgliedstaat zu übertragen, auf dessen Hoheitsgebiet die wesentlichen Tatumstände eines Betrugsdelikts verwirklicht wurden.

Die Wirksamkeit der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Betrugs zum Nachteil der Gemeinschaften wird durch die Regeln über den räumlichen Geltungsbereich der einzelstaatlichen Gesetze beeinträchtigt, da Betrugsdelikte immer häufiger von organisierten Gruppen begangen werden und ihre Verfolgung die Gerichtsbarkeit mehrerer Staaten einschließt.

Die Regeln⁽⁴⁾

⁽⁴⁾ Siehe Fußnote Titel III : Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Justiz.

Die Regeln über die Verpflichtung zur Verfolgung, Auslieferung und Rechtshilfe müssen für alle betrügerischen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, einschließlich der Steuerhinterziehung vor allem im Bereich der Mehrwertsteuer und der Zölle, gelten.

SIND WIE FOLGT ÜBEREINGEKOMMEN:

TITEL I: ALLGEMEINES

Artikel 1: Tatbestandsmerkmale

1. Für den Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften wird ein besonderer Tatbestand eingeführt.
2. Der Tatbestand des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften umfaßt jede vorsätzliche oder leichtfertige Handlung oder Unterlassung, die gegen das anwendbare Recht verstößt und folgendes zum Ziel oder zum Ergebnis hat :
 - eine Verminderung der Eigenmittel oder jeder anderen Einnahme der Gemeinschaft, oder
 - die Erlangung, rechtswidrige Zurückbehaltung oder mißbräuchliche Verwendung von Mitteln zum Schaden der Gemeinschaften.
3. Der Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften betrifft sowohl Einnahmen und Ausgaben des Gesamthaushaltsplans als auch alle anderen Einnahmen und Ausgaben, die von den Organen der Gemeinschaft oder in deren Auftrag verwaltet werden.
4. Tatbestandsmerkmale sind insbesondere:
 - Herstellung, Bereitstellung, Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Unterlagen oder Angaben über Tatsachen, die für die Gewährung von Zuschüssen oder die Einziehung von Einnahmen erheblich sind.
 - Verschweigen von Angaben über Änderungen der Voraussetzungen, die für die Gewährung eines Zuschusses oder die Einziehung einer Einnahme erheblich sind, gegenüber den zuständigen Stellen.
 - Mißbräuchliche Verwendung oder Verschwendung von Gemeinschaftsmitteln.
 - Wissentliche Verwendung von Beihilfen oder Zuschüssen, die aufgrund unrichtiger oder unvollständiger Angaben oder sonstiger Machenschaften gewährt wurden.

Artikel 2: Versuchter Betrug

Der versuchte Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften wird ebenso verfolgt wie der Betrug selbst.

Artikel 3: Verantwortlichkeit

1. Jede Person, die zur Verwirklichung eines Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften beiträgt, wird als Täter, Anstifter, Teilnehmer oder Hehler zur Verantwortung gezogen.
2. Jede Person, die in einem Unternehmen als gesetzlicher oder sonstiger Vertreter handelt oder tatsächliche Entscheidungsbefugnisse ausübt, wird für betrügerische Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, die von einem Angehörigen eines Betriebs zu dessen Vorteil begangen werden, zur Verantwortung gezogen.

3. Jede juristische Person wird zumindest mit Hilfe von Geldbußen bzw. -strafen für betrügerische Handlungen zum Nachteil der Gemeinschaften zur Verantwortung gezogen, wenn diese von einem Organ, einem gesetzlichen Vertreter oder Beauftragten einer anderen, mit Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten Person im Unternehmen in Ausübung ihrer Tätigkeit begangen werden.
4. Die Verantwortlichkeiten nach Absatz 1 bis 3 können nebeneinander bestehen.

Artikel 4: Sanktionen

1. Der Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften wird mindestens mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe oder mit Freiheits- und Geldstrafe geahndet. Gegenstände und Transportmittel, die zu seiner Begehung gebraucht, sowie Gegenstände, die aus ihm hervorgebracht wurden, können eingezogen werden.
2. Für schweren Betrug gelten Strafverschärfungen. Er wird mit Freiheitsstrafe oder Freiheits- und Geldstrafe geahndet. Strafschärfungsgründe sind insbesondere:
 - wiederholte Straffälligkeit,
 - planmäßiges Vorgehen,
 - Zugehörigkeit zu einer kriminellen Vereinigung,
 - Status als Beamter oder sonst öffentlich Bediensteter,
 - Beamtenbestechung
 - Schadenshöhe von über 50.000 ECU.

TITEL II: ANWENDUNG DES INNERSTAATLICHEN RECHTS

Artikel 5: Zuständiger Mitgliedstaat und Verfolgungspflicht

1. Derjenige Mitgliedstaat, auf dessen Hoheitsgebiet die wesentlichen Tatumstände des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften verwirklicht wurden, ist in erster Linie für die Verfolgung dieses Delikts aufgrund seines innerstaatlichen Rechts zuständig.
2. Die Modalitäten für die Anwendung des Begriffs der wesentlichen Tatbestandsmerkmale werden gemäß den Durchführungsmaßnahmen nach Artikel 10 festgelegt.

Artikel 6: Geltungsbereich des innerstaatlichen Rechts

1. Werden die wesentlichen Tatumstände des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften auf dem Hoheitsgebiet eines Drittstaats verwirklicht, behandeln die Mitgliedstaaten dieses Delikt so, als wäre der Tatbestand vollständig auf ihrem eigenen Hoheitsgebiet verwirklicht worden, falls
 - der angestrebte Vorteil auf ihrem Hoheitsgebiet hätte verwirklicht werden können, verwirklicht wurde, oder auf dieses übertragen wurde;
 - der Täter oder Tatbeteiligte im Sinne von Artikel 3 Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist;
 - eine zur Begehung des Betrugs beitragende Handlung auf ihrem Hoheitsgebiet vorgenommen wurde.

2. Sind die in Absatz 1 genannten Voraussetzungen erfüllt, wird die Verfolgung in erster Linie von demjenigen Mitgliedstaat vorgenommen, auf dessen Hoheitsgebiet der Täter festgenommen wurde oder seinen Wohnsitz hat.

TITEL III: ZUSAMMENARBEIT DER MITGLIEDSTAATEN IM BEREICH DER JUSTIZ⁽⁵⁾

Artikel 7: Auslieferung, Verfolgung, Verjährung⁽⁶⁾

⁽⁵⁾ Titel III des Übereinkommensentwurfs ist nicht Bestandteil der von der Kommission auf Grundlage von Artikel K.3 Absatz 2 vorgeschlagenen Bestimmungen. Er wird dem Rat als Anregung vorgelegt, um die Substanz des Dokuments zu vervollständigen.

⁽⁶⁾ Artikel 7:

1. Die Mitgliedstaaten liefern die von den Gerichtsbehörden des antragstellenden Staates verfolgten Personen in Übereinstimmung mit den Verfahren aus, wie sie in den für die Auslieferung geltenden Übereinkommen und Verträgen, denen sie beigetreten sind, festgelegt sind, wenn die diesen zur Last gelegten Taten einen Verstoß gegen die Rechtsvorschriften zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften darstellen oder darstellen können.

Die Auslieferung kann nicht aufgrund der Tatsache, daß es sich um ein Steuervergehen handelt, oder wegen des Erfordernisses der Doppelstrafbarkeit verweigert werden.

Die Mitgliedstaaten liefern Personen aus, die zur Vollstreckung einer wegen Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften verhängten Strafe oder Sicherungsmaßregel gesucht werden.

2. Weigert sich der Staat, auf dessen Hoheitsgebiet der mutmaßliche Täter, dem der Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zur Last gelegt wird, sich aufhält oder verhaftet wurde, diesen auszuliefern, weil er Staatsangehöriger dieses Staates ist, befaßt dieser Mitgliedstaat die zuständigen Stellen, damit gegebenenfalls gerichtliche Ermittlungen eingeleitet werden können. Er erhält zu diesem Zweck von dem vorrangig zuständigen Mitgliedstaat die einschlägigen Unterlagen.
In diesem Falle behandelt dieser Mitgliedstaat das Betrugsdelikt, wie wenn es auf seinem eigenen Hoheitsgebiet begangen worden wäre.
3. Jede Handlung, die eine Unterbrechung der Verjährungsfrist in dem antragstellenden Mitgliedstaat zur Folge hat, hat in dem Mitgliedstaat, an den der Antrag gerichtet wird, die gleiche Wirkung und umgekehrt.

Artikel 8: Rechts- und Amtshilfe⁽⁷⁾

TITEL IV: REGELN FÜR DIE ANWENDUNG DES ÜBEREINKOMMENS

Artikel 9: Zusammenarbeit

Der Rat richtet im Benehmen mit der Kommission eine regelmäßige Zusammenarbeit zur Bewertung der Anwendung dieses Übereinkommens ein.

Zu diesem Zweck wird jährlich ein Bericht über die Anwendung des Übereinkommens erstellt.

⁽⁷⁾ Artikel 8:

1. Die Mitgliedstaaten unterstützen sich gegenseitig bei jedem Gerichtsverfahren, das betrügerische Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zum Gegenstand hat.
2. Zur Anwendung dieses Übereinkommens umfaßt die Rechts- und Amtshilfe namentlich:
 - jede Ermittlungstätigkeit, vor allem Vernehmung von Zeugen, Sachverständigen oder Beschuldigten sowie Ortstermine und Gutachten,
 - Übermittlung von Beweisstücken, Akten oder Dokumenten,
 - Übermittlung von Verfahrensakten oder Gerichtsbeschlüssen,
 - Mitteilung von Auszügen aus dem Strafregister und sonstigen damit zusammenhängenden Auskünften,
 - Durchsuchungen, Sicherstellungen und Beschlagnahmen,
 - Übermittlung der Strafvollstreckungsakten oder ähnlicher Maßnahmen wie etwa Einziehung einer Geldstrafe oder Zahlung von Kosten,
 - Maßnahmen betreffend die Vollstreckung der Strafen einschließlich der Einziehung gemäß Artikel 4 Absatz 1.
3. Die Rechts- und Amtshilfe gilt für jeden Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften.

Der Grundsatz der Doppelstrafbarkeit bleibt dabei unberücksichtigt.

4. Der Antrag auf Rechts- oder Amtshilfe kann unmittelbar zwischen den Gerichtsbehörden erledigt und auf dem gleichen Wege abgelehnt werden. Der Antrag und die begleitenden Akten müssen in die Amtssprache oder eine der Amtssprachen des Staates übersetzt werden, an den der Antrag gerichtet ist. Eine Abschrift des Antrags oder der Ablehnung des Antrags wird an die zuständigen Justizministerien und an die Kommission gerichtet.
5. Die Erledigung des Rechts- bzw. Amtshilfeantrags erfolgt grundsätzlich nach den Gesetzen des Staates, an den der Antrag gerichtet ist. Sie kann jedoch nach den Gesetzen des antragstellenden Staates erfolgen, wenn diese im Antrag ausdrücklich genannt werden und nicht in Widerspruch zur Gerichtspraxis des Staates stehen, an den der Antrag gerichtet wird.

Artikel 10: Durchführungsmaßnahmen

1. Der Rat erläßt mit qualifizierter Mehrheit auf Initiative eines Mitgliedstaates oder auf Vorschlag der Kommission die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung dieses Übereinkommens.
2. Die Durchführungsmaßnahmen können Modalitäten für die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten und der Kommission zur Lösung besonderer Fälle vorsehen.

Artikel 11: Zuständigkeit des Gerichtshofs

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften ist zuständig für

- Vorabentscheidungen über die Auslegung dieses Übereinkommens; für die Anrufung des Gerichtshofs gelten die in Artikel 177 Absatz 2 und 3 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft genannten Voraussetzungen;
- Streitsachen über die Auslegung dieses Übereinkommens, mit denen er auf Antrag eines Mitgliedstaats oder der Kommission befaßt wird.

TITEL V: SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 12: Bekanntmachung

Dieses Übereinkommen wird im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht, sobald es in Kraft getreten ist.

Artikel 13: Inkrafttreten

Das Übereinkommen tritt am ersten Tag des zweiten Monats in Kraft, der auf die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde durch den letzten Mitgliedstaat beim Generalsekretariat des Rates folgt.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident

[Unterschriften]

Entwurf

ENTSCHEIDUNG (EGKS) Nr.

der Kommission über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften -

gestützt auf den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, insbesondere auf Artikel 95,

mit Zustimmung des Rates der Europäischen Union,

nach Stellungnahme des Beratenden Ausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Nach der Verordnung (EG, Euratom) Nr. vom werden Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften erlassen.

Diese Maßnahmen müssen auch auf die Gesamtheit der Finanzen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl angewendet werden.

Im Vertrag sind keine besonderen Handlungsbefugnisse für diesen Zweck vorgesehen -

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Die Bestimmungen der Verordnung (EG, Euratom) Nr. des Rates vom über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften gelten für die Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

Brüssel, den

Für die Kommission

Der Präsident

25.11.94**Beschluß**
des Bundesrates

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 Bundesrat hat in seiner 677. Sitzung am 25. November 1994 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zum Verordnungsvorschlag

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 Betrugereien zu Lasten ihrer Finanzmittel zu schaffen.

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.

2. 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.

3. 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

- 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.

4. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung ferner auf, bei den Verhandlungen auf Ratsebene darauf hinzuwirken, daß der Verwaltungsaufwand so gering wie möglich gehalten wird.
5. 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. 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

6. 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:

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 be-

ziehen 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.

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.

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.

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.

