

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (BT-Drs. 19/7886)

I. Umsetzung der PIF-Richtlinie und »Wahl der Form und der Mittel«

Kraft Europarechts bedürfen Richtlinien einer **vollständigen, bestimmten und klaren Umsetzung**.¹ Die bei der Umsetzung den »innerstaatlichen Stellen« zugestandene »**Wahl der Form und der Mittel**« (Art. 288 AEUV) ist indes zum einen begrenzt durch die teils sehr hohe Regelungsintensität von Richtlinien,² zum anderen im hier betreffenden Bereich des Strafrechts durch das Erfordernis eines hinreichend bestimmten (Art. 103 Absatz 2 GG) Parlamentsgesetzes (Art. 104 Absatz 1 Satz 1 GG).

Im Hinblick auf die sogenannte PIF-Richtlinie³ folgen aus der gewählten Handlungsform und der somit eröffneten »Wahl der Form und der Mittel« bei holzschnittartiger Betrachtung lediglich die folgenden, an die Gesetzgeber in den Mitgliedstaaten gerichteten spezifischen⁴ Gebote:

1. Sämtliche in Art. 3 bis 5 PIF-Richtlinie umschriebenen Verhaltensweisen müssen (mindestens) einem Straftatbestand unterfallen.
2. Diese Straftatbestände müssen (mindestens) eine den Maßgaben der Art. 7 und 8 PIF-Richtlinie entsprechende Strafe vorsehen.
3. Eine Verantwortlichkeit juristischer Personen muss (mindestens) nach Maßgabe der Art. 6 und 9 PIF-Richtlinie gewährleistet sein.
4. Die gesetzlichen Bestimmungen betreffend die Vermögensabschöpfung, Gerichtsbarkeit und Verjährung müssen die jeweiligen Maßgaben (Art. 10 bis 12 PIF-Richtlinie) beachten.

Die deutsche Rechtsordnung genügt dabei bereits *de lege lata* den **Geboten 3 und 4**. Angesichts der in den einschlägigen §§ 263 ff., 266, 332, 334 StGB sowie § 370 AO bereits *de lege lata* vorgesehenen Strafrahmen folgt auch aus **Gebot 2** isoliert betrachtet **kein Umsetzungsbedarf**. Die entscheidende Frage für Deutschland ist, ob das **materielle Strafrecht** zur Umsetzung der PIF-Richtlinie einer **Ausweitung** bedarf (Gebot 1).

¹Siehe nur Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, 65. EL 2018, Art. 288 AEUV Rn. 119 f.

²Siehe nur Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Nettesheim* (Fn. 1) Art. 288 AEUV Rn. 112 f.

³Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, ABl. EU Nr. L 198 v. 28.7.2017, S. 29.

⁴Nicht näher betrachtet werden etwa allgemeine Gebote zur effektiven Betrugsbekämpfung, auch mit Mitteln des Strafrechts, und damit einhergehende Anforderungen etwa an die ausreichende Zurverfügungstellung von Ressourcen für die Strafjustiz.

II. Zur Konkretisierung des materiell-strafrechtlichen Umsetzungsbedarfs

Die Vorgaben der PIF-Richtlinie erzeugen ein **besonders diffiziles Spannungsfeld**: Einerseits gebietet es der auch von Art. 325 AEUV geforderte wirksame Schutz der finanziellen Interessen der Union, **klare, europaweit harmonisierte** materiell-strafrechtliche Grundlagen für eine Strafverfolgung zu schaffen; eine Strafverfolgung, die zukünftig auch der Europäischen Staatsanwaltschaft übertragen sein wird. Andererseits handelt es sich bei Strafrecht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts um einen **besonders souveränitätssensiblen Bereich**⁵, in dem besonderes Augenmerk auf eine **kohärente und schonende⁶ Einfügung** europäischer Vorgaben in die mitgliedstaatliche Strafrechtsordnung zu richten ist.⁷

Die **Auflösung dieses Spannungsfeldes** wird indes durch folgende Begebenheiten erleichtert:

- Auf Art. 83 Abs. 1, Abs. 2 AEUV gestützte **Richtlinien** enthalten **keine Straftatbestände**, sondern lediglich »Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen«. Der europäische Richtliniengesetzgeber ist ohnehin nicht an Art. 103 Abs. 2 GG gebunden; auch eine Bindung an das strenge Bestimmtheitsgebot des Art. 49 Abs. 1 EU-Grundrechtecharta erscheint zweifelhaft.⁸ Das mag zwar die Interpretation des Regelungsgehalts der Richtlinie und auch deren legitistische Umsetzung erschweren. Es unterstreicht aber, dass es **Aufgabe der Mitgliedstaaten** ist, die **Mindestvorschriften** erforderlichenfalls so zu **konkretisieren** und **auszugestalten**, dass Umsetzungsgesetze mit dem Bestimmtheitsgebot und weiteren strafverfassungsrechtlichen Vorgaben im Einklang stehen. Auch ermöglicht dies den EU-Legislativorganen, **Unschärfen bzw. Ambiguitäten** im Normtext um eines politischen Kompromisses willen hinzunehmen.
- Die PIF-Richtlinie stellt insoweit **keinen Sonderfall** dar. Sie wurde – entgegen der Auffassung der Kommission – explizit auf Art. 83 Abs. 2 AEUV und nicht auf Art. 325 AEUV gestützt, und auch die sachliche Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft richtet sich **nach nationalem Recht**, das der Umsetzung der PIF-Richtlinie dient (Art. 22 EuStA-Verordnung⁹).
- Die PIF-Richtlinie steht in der **Tradition des PIF-Übereinkommens¹⁰** nebst seiner **Zusatzprotokolle**. Das bietet nicht nur eine Auslegungshilfe. Aus den Wortlautabweichungen und vor allem aus den Monita der EU-Kommission an der Umsetzung in Deutschland¹¹ lassen sich zudem wertvolle Schlüsse zum Umsetzungsbedarf in Deutschland ziehen.

⁵ Siehe nur BVerfGE 123, 267 (359 f.) = ECLI:DE:BVerfG:2009:es20090630.2bve000208 (»Lissabon«).

⁶ Zum »strafrechtsspezifischen Schonungsgebot« siehe grundlegend *Satzger*, Die Europäisierung des Strafrechts, 2001, S. 166 ff.

⁷ Zur Berücksichtigung des Regelungsbereichs bei der Interpretation von Richtlinien siehe bereits *Nettesheim*, Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien, Berlin 1999, S. 64.

⁸ Anders indes Grabitz/Hilf/Nettesheim/Vogel/Eisele (Fn. 1) Art. 83 AEUV Rn. 35.

⁹ Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA), ABl. EU Nr. L 283 v. 31.10.2017, S. 1.

¹⁰ Übereinkommen vom 26. Juli 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften; ABl. EG Nr. C 316 v. 26.11.1995, S. 49.

¹¹ Zusammengefasst etwa von Grützner/Pötz/Kreß/Gazeas/Waßmer, Internationaler Rechtshilfeverkehr, 28. Lfg. 2012, III C 4.7 Rdn. 95 f.

- Während in anderen Rechtsbereichen Richtlinien durch die **Rechtsprechung des EuGH** auf Vorlageersuchen nationaler Gerichte (Art. 267 AEUV) regelmäßig näher **konkretisiert** werden, ist dies bei auf Art. 83 Abs. 2 AEUV gestützten »strafrechtlichen« Richtlinien nur in Ausnahmefällen zu erwarten. Denn es fehlt in Strafverfahren regelmäßig an der Entscheidungserheblichkeit der Auslegung des sekundären Unionsrechts;¹² die Strafbarkeit steht und fällt mit dem Straftatbestand des mitgliedstaatlichen Rechts und *dessen* Auslegung. Dies wird durch die mangelnde Praxisrelevanz des sogenannten EuGH-Protokolls zum PIF-Übereinkommen¹³ eindrücklich belegt.¹⁴ Das führt zu einer **Perpetuierung der Unsicherheiten** über den konkreten Regelungsgehalt der Richtlinien für alle Akteure – auch für die EU-Kommission.
- Es ist wohl auch auf die strafrechtsspezifischen Besonderheiten zurückzuführen, dass die **EU-Kommission** – soweit ersichtlich – bislang kein einziges **Vertragsverletzungsverfahren** vor dem EuGH wegen einer unzureichenden Umsetzung einer auf Art. 83 Abs. 1, Abs. 2 AEUV gestützten Richtlinie angestrengt hat; gleiches gilt für Rahmenbeschlüsse nach altem Primärrecht, die seit Dezember 2014 ebenfalls der entsprechenden Jurisdiktion unterliegen. Es ist auch zukünftig zu erwarten, dass die Kommission sich auf **evidente Umsetzungsdefizite** konzentrieren wird. Indes wird jede Abweichung vom Regierungsentwurf, dessen Regelungsvorschlägen jeweils ein angenommener Umsetzungsbedarf zugrunde liegt, besonders begründungsbedürftig sein.
- Schließlich ist zu bedenken, dass das europäische Primärrecht – wie insbesondere die »Notbremsemechanismen« u.a. in Art. 82 Abs. 3, Art. 83 Abs. 3 AEUV und die Begrenzung auf Richtlinien in Art. 83 AEUV belegen – die **besondere Sensibilität der mitgliedstaatlichen Strafrechtsordnungen** aufgreift; auch die Rechtsprechung des EuGH ist – jedenfalls teils – in diesem Bereich auf einen **schonenden Ausgleich mitgliedstaatlicher und europäischer Interessen** bedacht.¹⁵

Diese – teils strafrechtsspezifischen – Begebenheiten ermöglichen es insbesondere, zur Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie in großem Umfang auf **funktionale Äquivalente** zurückzugreifen und bei der vollständigen, bestimmten und klaren Umsetzung gleichwohl die **Kohärenz der nationalen Strafrechtsordnung** zu achten und hierfür bestehende **Umsetzungsspielräume** und im Richtlinientext enthaltene begriffliche Ambiguitäten in **weitem Umfang und mutig zu nutzen**.

¹²Ob sich infolge der Zuständigkeitsregelungen der Europäischen Staatsanwaltschaft, die in Art. 22 EuStA-Verordnung implizit auf die PIF-Richtlinie verweisen, eine Entscheidungserheblichkeit ergibt und daher mittel- bis langfristig vermehrt Vorabentscheidungsersuchen gestellt werden, bleibt indes abzuwarten.

¹³Protokoll aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags 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. EG Nr. C 151 v. 20.05.1997, S. 2.

¹⁴Soweit ersichtlich, wurde dieses Protokoll lediglich als Hilfserwägung in EuGH, Schlussanträge v. 30.04.2015, C-105/14 (Taricco u.a.), Rn. 39 herangezogen.

¹⁵Besonders eindrücklich zuletzt EuGH, Urt. v. 5.12.2017 – C-42/17 (M.A.S. und M.B.) = ECLI:EU:C:2017:936 sowie EuGH, Urt. v. 17.1.2019 – C-310/16 (Dzivev u.a.) = ECLI:EU:C:2019:30.

III. Zu Art. 1 des Gesetzentwurfs

Zu Art. 1 des Gesetzentwurfs und des insoweit angenommenen Umsetzungsbedarfs verweise ich zunächst auf die **Stellungnahmen Nr. 39/2018 (Anlage 1)** und **Nr. 36/2017 (Anlage 2)** der Bundesrechtsanwaltskammer, an denen ich jeweils als Berichterstatter mitgewirkt habe, und ergänze nunmehr:

Die Notwendigkeit des § 1 EUFinSchStG-E erscheint nicht vollständig belegt. Soweit nämlich – wie im Regelfall – eine Garantenpflicht besteht, ist der Leistungsempfänger in den von § 1 EUFinSchStG-E erfassten Situationen bereits *de lege lata* bei Strafe zur rechtzeitigen Mitteilung einer beabsichtigten Änderung der Mittelverwendung verpflichtet (§§ 263 Abs. 1, 13 StGB). Abseits von Garantenpflichten erscheint es im Kontext der **Auftragsvergabe** jedenfalls kriminalpolitisch als sehr zweifelhaft, ob eine besondere Gefährdung der finanziellen Interessen der Europäischen Union besteht und ob sie daher stärker schützenswert ist als jeder andere Wirtschaftsteilnehmer.

Dieselbe Erwürdigung zieht § 2 EUFinSchStG-E bezogen auf fiskalisches Handeln der EU in Zweifel; als zieloptimierte Alternative könnte sich insbesondere anbieten, den sachlichen Schutzbereich des § 370 AO zu erweitern. Ob – vom Schutzbereich weder des § 370 AO noch des § 263 StGB erfasste – Geldbußen aus unionsrechtlicher Sicht tatsächlich als Einnahmen im Sinne der PIF-Richtlinie zu werten sind, ist nicht abschließend geklärt.

Zwar ist zuzugestehen, dass die EU-Kommission beständig kritisiert, dass eine Strafbarkeit wegen Vorteilsgewährung und -annahme für *legale* Handlungen im deutschen Recht nur unzureichend verankert war bzw. sei.¹⁶ Gleichwohl ist festzuhalten, dass in »aller Regel« eine dienstliche oder richterliche Pflicht besteht, »die finanziellen Interessen der Europäischen Union zu wahren« (so auch BT-Drs. 19/7886, S. 11). Es ist daher nach wie vor unklar, für welche verbleibenden »Zweifelsfälle« (BT-Drs. 19/7886, S. 11) § 3 EUFinSchStG-E eine eigenständige Bedeutung erlangen soll.

IV. Zu Art. 2 des Gesetzentwurfs

Zu Art. 2 des Gesetzentwurfs und des insoweit angenommenen Umsetzungsbedarfs verweise ich erneut auf die **Stellungnahmen Nr. 39/2018 (Anlage 1)** und **Nr. 36/2017 (Anlage 2)** der Bundesrechtsanwaltskammer, und ergänze nunmehr:

Die Einführung einer **Versuchsstrafbarkeit bei § 264 Abs. 1 Nr. 2 StGB** (Art. 2 Nr. 1 lit. a bis e des Gesetzentwurfs) führt zumindest zu systematischen Spannungen im deutschen Recht, da das tatbestandliche Verhalten bereits das zeitliche Vorfeld einer Schädigung der finanziellen Interessen der Europäischen Union erfasst.

Die **Ausweitung des § 264 Abs. 8 Nr. 1 StGB** auf bloß vertraglich als subventionserheblich bezeichnete Tatsachen überzeugt jedenfalls in der vorgeschlagenen Weite nicht. Zwar wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur eine entsprechende Ergänzung bezogen auf den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union seit längerem gefordert.¹⁷ Allerdings ist die gesetzgeberische Entscheidung, vertragliche Festlegungen auszuklammern, bewusst erfolgt: Dies soll Schwierigkeiten der gesetzlichen Bestimmtheit – auch in Bezug auf Art. 103 Abs. 2 GG –, der Verhältnismäßigkeit (Kriminalisierung von bloßem Vertragsunrecht?) und

¹⁶Siehe insbesondere KOM[2008] 77 endg, S. 3, 7.

¹⁷Statt vieler NK-StGB/Hellmann, 5. Aufl. 2017, § 264 Rn. 52.

auch Beweisschwierigkeiten im Strafverfahren vermeiden.¹⁸ Diese Schwierigkeiten potenzieren sich in Bezug auf die – unionsrechtlich nicht geforderte – Leichtfertigkeitsstrafbarkeit nach § 264 Abs. 4 StGB.¹⁹ Im Zuge einer 1:1-Umsetzung empfiehlt es sich daher, Artikel 2 Nr. 1 lit. f des Gesetzentwurfs wie folgt zu fassen: »Der bisherige Absatz 8 wird Absatz 9. Absatz 9 wird folgender Satz angefügt: **Subventionserheblich im Sinne des Absatzes 1 sind bezogen auf Subventionen nach Absatz 8 Nummer 2 ferner Tatsachen, die nach dem Subventionsvertrag als subventionserheblich bezeichnet sind; Absatz 4 findet insoweit keine Anwendung.**«

Auf Richter anderer EU-Mitgliedstaaten finden bereits *de lege lata* §§ 332 und 334 StGB Anwendung auf Taten, »die sich auf eine künftige richterliche Handlung« beziehen (§ 335a Abs. 1 Nr. 1 StGB). Da die durch Art. 4 Abs. 2 PIF-Richtlinie umschriebenen Verhaltensweisen indes bereits §§ 332 und 334 StGB unterfallen – nach hier bestrittener Auffassung in Verbindung mit § 3 EUFinSchStG-E –, bedarf es eines Rückgriffs auf §§ 331 Abs. 2, 333 Abs. 2 StGB zur Umsetzung der PIF-Richtlinie nicht. Im Lichte des Ziels einer 1:1-Umsetzung empfiehlt es sich daher, Art. 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs zu streichen.

V. Zu Art. 3 des Gesetzentwurfs

Die in Art. 3 des Gesetzentwurfs vorgesehene Erweiterung der Zuständigkeit der Wirtschaftsstrafkammer ist angesichts der regelmäßig notwendigen Spezialkenntnisse **uneingeschränkt zu begrüßen**. Auch die weiteren **zentralen Anknüpfungsstraftaten**, welche in die **Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft** fallen, sind im Katalog des § 74c Absatz 1 GVG bereits genannt. Dies wird dazu führen, dass Anklagen der Europäischen Staatsanwaltschaft in den meisten Fällen zum Landgericht – Wirtschaftsstrafkammer – erfolgen werden; das wiederum ermöglicht eine Spezialisierung auf gerichtlicher Seite.

VI. Zu Einzelfragen

Keine Versuchsstrafbarkeit bei §§ 1, 2 EUFinSchStG-E erforderlich:

Weder die im Änderungsantrag der Fraktion der AfD (Ausschussdrucksache 19(6)58) vorgeschlagene Einführung einer Versuchsstrafbarkeit bei §§ 1, 2 EUFinSchStG-E noch die von Herrn Prof. Sinn in seiner Stellungnahme vom 5.4.2019 vorgeschlagene Einführung einer Versuchsstrafbarkeit allein bei § 2 EUFinSchStG-E ist zur Umsetzung der PIF-Richtlinie erforderlich.

- Erstens sind nach hier vertretener Auffassung **§§ 1, 2 EUFinSchStG-E entbehrlich**; dem aus unionsrechtlicher Sicht bestehenden Umsetzungsbedarf ließe sich bereits durch eine Ausweitung des sachlichen Schutzbereichs des § 370 AO nachkommen. Jedenfalls wird bei den zentralen praxisrelevanten und lebensnahen Sachverhaltskonstellationen zugleich auch eine Strafbarkeit z.B. nach § 263 StGB bestehen. Dann aber greift bereits eine explizite Versuchsstrafbarkeit aus § 263 Abs. 1, Abs. 2 StGB, so dass insoweit Art. 5 PIF-Richtlinie genüge getan ist.
- Zweitens ist festzuhalten, dass das **Unionsrecht nicht näher definiert**, was unter einem **Versuch** zu verstehen ist. Auch besteht keine abschließende Klarheit darüber, *wann*

¹⁸Vgl. nur Schönke/Schröder/Perron, 30. Aufl. 2019, § 264 Rn. 28.

¹⁹Vgl. nur BT-Drs. 7/5291, S. 8.

ein »Nachteil für die finanziellen Interessen der Union« eintritt. Daraus folgt, dass der unionsrechtliche Nachteilsbegriff nicht notwendigerweise mit dem Schadens- bzw. Nachteilsbegriff der §§ 263 Abs. 1, 266 Abs. 1 StGB oder dem Verkürzungserfolg des § 370 Abs. 1 StGB gleichzusetzen ist; er dürfte einen Vermögensübergang voraussetzen.

- Drittens kann – wie in der Entwurfsbegründung des BMJV bereits ausgeführt – unter diesen Prämissen die Figur einer **schadensgleichen Vermögensgefährdung** zu einer gewissen **zeitlichen Vorverlagerung** führen. Besonders eindrücklich hierfür sind im allgemeinen Strafrecht Fälle einer täuschungsbedingten Erlangung einer ec-Karte nebst PIN: Bereits hierdurch soll nach der Rechtsprechung des BGH ein Vermögensschaden und damit die Vollendung des § 263 Abs. 1 StGB eintreten können, wenngleich eine Abbuchung vom Bankkonto erst später erfolgt.²⁰ Entsprechend führt §§ 1, 2 EUFinSchStG-E zu einer **zeitlichen Vorverlagerung**, soweit er auf einen Vermögensschaden (als tatbestandlichen Erfolg) und nicht erst auf einen Vermögensübergang (»Erfolg« im Sinne der PIF-Richtlinie) abstellt. Durch dieses **funktionale Äquivalent**²¹ werden die wesentlichen, praxisrelevanten Fälle eines »Versuchs« i.S.d. Art. 5 PIF-Richtlinie bereits abgedeckt.

Keine Bedrohung für die deutsche Betrugsdogmatik:

Es begegnet keine Bedenken, für die Umsetzung der PIF-Richtlinie maßgeblich auf Straftatbestände des Kernstrafrechts – insbesondere § 263 Abs. 1 StGB – zurückzugreifen; ein solcher Rekurs ist vielmehr aktuell förderlich.

Zwar ist – wie die Stellungnahme Nr. 10/18 des Deutschen Richterbundes näher ausführt – eine Interpretation des Art. 3 PIF-Richtlinie auch dahingehend möglich, dass diese einen täuschungsbedingten Irrtum als Grundlage der Vermögensverfügung *nicht* voraussetzt.²² Indes verursacht dies **keine Brüche in der Auslegung des § 263 Abs. 1 StGB**. Denn es reicht aus, dass das deutsche Strafrecht für derartige Fallkonstellationen *funktionale Äquivalente* bereithält, die ebenfalls zu einer Strafbarkeit führen: § 264 StGB verlangt keinen Irrtum; bei automatisierten Entscheidungsprozessen bewirkt § 263a Abs. 1 StGB einen betrugsäquivalenten Schutz. Fälle einer Kollusion lassen sich über § 266 StGB, auch i.V.m. § 27 StGB, erfassen; zusätzlich wird dann in aller Regel das Korruptionsstrafrecht greifen.

Für eine **Umsetzung (auch) im StGB** spricht hingegen, dass die Tatbestände des Kernstrafrechts – bei generalisierender Betrachtung – durch die Rechtsprechung in größerem Umfang eine Konkretisierung erfahren haben, dass hierdurch (noch) größere Spannungen zwischen dem »klassischen« Strafrecht und einem EU-Sonderstrafrecht vermieden werden und vor allem, dass die Strafrechtspraxis mit dem Kernstrafrecht weitaus besser vertraut ist und daher die praktische Anwendung in größerem Umfang zu erwarten ist als bei einer Lozierung im Nebenstrafrecht.

²⁰Siehe nur BGH, Beschl. v. 16.7.2015 – 2 StR 16/15 = NStZ 2016, 149 m. Anm. *Piel* (insb. 152).

²¹Zwar greift diese Figur einer schadensgleichen Vermögensgefährdung nur in Konstellationen, die in der deutschen Strafrechtsdogmatik als »tauglicher« Versuch zu bezeichnen wären. Denn sie setzt ein »taugliches« Tatverhalten voraus, dass hier zu einem Vermögensschaden geführt haben muss (nicht aber notwendigerweise zu einem Vermögensübergang = Nachteil für die finanziellen Interessen der Union). Dass aber Art. 5 PIF-Richtlinie verlangt, auch ein untaugliches Tatverhalten oder ein Verhalten im weiteren zeitlichen Vorfeld *unter denselben Voraussetzungen* unter Strafe zu stellen – dass also die geltenden Strafbestimmungen (siehe oben) für diese spezifischen Fallgruppen nicht ausreichen –, ist nicht belegt.

²²Entsprechend auch die Kritik der Kommission in KOM(2004) 709 endg. v. 25.10.2004, S. 5.

- Anlage 1 -



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 39/2018 Dezember 2018

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug

Mitglieder des Strafrechtsausschusses

RA Prof. Dr. Dr. Alexander Ignor, Vorsitzender

RA Prof. Dr. Jan Bockemühl

RA Prof. Dr. Alfred Dierlamm

RA Thomas C. Knierim

RA Dr. Daniel M. Krause

RA Prof. Dr. Holger Matt (Berichterstatter)

RAin Anke Müller-Jacobsen

RA Prof. Dr. Ralf Neuhaus

RA Prof. Dr. Tido Park

RA Dr. Jens Schmidt

RAin Dr. Anne Wehnert

RAin Dr. Annette von Stetten

Jun.-Prof. Dr. Dominik Brodowski (Berichterstatter)

RAin Ulrike Paul, BRAK-Vizepräsidentin

RA Frank Johnigk, Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Landesjustizminister/Justizsenatoren der Länder
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen
Rechtsanwaltkammern
Bundesverband der Freien Berufe
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Deutscher Steuerberaterverband
Wirtschaftsprüferkammer
Institut der Wirtschaftsprüfer
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Notarverein
Deutscher Richterbund
Deutscher Juristinnenbund
Bundesvorstand Neue Richtervereinigung
Strafverteidigervereinigungen
Redaktionen der NJW, Beck Verlag, Deubner Verlag, Jurion, Juris, LexisNexis, Otto Schmidt Verlag, Strafverteidiger, Neue Zeitschrift für Strafrecht, ZAP Verlag, Zeitschrift für höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht, Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht, wistra - Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, Zeitschrift HRR-Strafrecht, Kriminalpolitische Zeitschrift

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 164.500 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

Die RL (EU) 2017/1371 („PIF-Richtlinie“)¹ enthält an die EU-Mitgliedstaaten gerichtete Mindestvorgaben, welche Verletzungen des Vermögens der Europäischen Union mit Kriminalstrafe und mit welcher Mindesthöchststrafe zu belegen sind. Zugleich definieren die Straftaten, die in dieser Richtlinie „in ihrer Umsetzung in nationales Recht festgelegt sind“, die sachliche Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft (Art. 22 Abs.1 EPPO-VO²). Der vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vorgelegte (Referenten-)Entwurf (RefE) dient der Umsetzung dieser unionsrechtlichen Vorgaben.

Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt das mit dem RefE verfolgte Ziel einer fristgerechten „1:1-Umsetzung“ der RL (EU) 2017/1371 (vgl. Begründung des RefE, S. 8) und einer schonenden, kohärenten Integration jeglicher sich als notwendig erweisenden Änderungen in die Strukturen des bestehenden materiellen Strafrechts. Bereits im Vorfeld hatte die Bundesrechtsanwaltskammer in ihrer Stellungnahme Nr. 36/2017 den konkreten Umsetzungsbedarf analysiert und hierzu unter anderem ausgeführt:

„Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union ist ein legitimer, ja gebotener Sicherungsanker, um die Einhaltung des Rechts bei der Erzielung von Einnahmen und dem Tätigen von Ausgaben der Europäischen Union zu gewährleisten. Hierzu kann auch der Einsatz des Strafrechts erforderlich sein. Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt daher grundsätzlich die Bestrebungen, den Schutz der finanziellen Interessen der Union sowohl durch die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft als auch durch eine Harmonisierung des materiellen Strafrechts zu verstärken. Sie mahnt indes nachdrücklich die Achtung eines umfassenden Schutzes der Beschuldigtenrechte und die Begrenzung des materiellen Strafrechts auf das unbedingt nötige Maß (Strafrecht als ultima ratio) an.“

[...]

Die Bundesrechtsanwaltskammer teilt die Bedenken der Bundesregierung hinsichtlich der Reichweite der RL (EU) 2017/1371, welche diese dazu veranlasst hatte, im Rat – gemeinsam mit fünf weiteren Mitgliedstaaten – gegen die Annahme der Richtlinie in dieser Fassung zu stimmen. Gleichwohl besteht nunmehr kraft Unionsrecht eine Umsetzungsverpflichtung. Bei dieser Umsetzung sind indes aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer folgende Eckpunkte zu beachten:

¹ Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, ABl. EU Nr. L 198 v. 28.7.2017, S. 29.

² Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA), ABl. EU Nr. L 283 v. 31.10.2017, S. 1.

1. Da die Pönalisierungsverpflichtungen aus kriminalpolitischer Sicht – mit der Bundesregierung – als zu weitgehend zu erachten sind, empfiehlt sich eine Beschränkung auf das nach der RL (EU) 2017/1371 zwingend notwendige Maß. Dies trägt zudem dazu bei, die sachliche Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft möglichst normenklar und normenbestimmt zu regeln.
2. Als politischer Kompromiss und bloße Zielvorgabe an die Mitgliedstaaten taugen die Formulierungen der RL (EU) 2017/1371 nicht als Vorbilder für hinreichend bestimmte (Art. 103 Abs. 2 GG) gesetzliche Straftatbestände. Diese bedürfen vielmehr der Konkretisierung und kohärenten Ausgestaltung durch die nationalen Strafgesetzgeber.
3. Der spezifische Bezug zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union sollte immer dann klar zum Ausdruck kommen, wenn sich zur Umsetzung eine Expansion des materiellen Strafrechts nicht vermeiden lässt. Dies dient zum einen der Klarstellung des besonderen Schutzobjekts der von der RL (EU) 2017/1371 vorgegebenen Straftatbestände und zum anderen dem Ziel, die hierauf begrenzte sachliche Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft hervorzuheben.³

An diesen Eckpunkten hält die Bundesrechtsanwaltskammer unverändert fest. Der Referentenentwurf bleibt indes dahinter zurück und sieht Erweiterungen des Strafrechts vor, die zur Umsetzung der RL (EU) 2017/1371 nicht erforderlich sind, denn das deutsche Strafrecht ist bereits im Einklang mit dieser Richtlinie. Daher empfiehlt die Bundesrechtsanwaltskammer, den unionsrechtlich bestehenden Umsetzungsspielraum optimal zu nutzen und auf das vorgeschlagene Umsetzungsgesetz zu verzichten.

I. Zu Artikel 1 RefE

Art. 1 RefE sieht die Einführung eines Gesetzes zur Stärkung des Schutzes der finanziellen Interessen der Europäischen Union (EUFinSchStG) vor, das aber nur Randbereiche betrifft; im Allgemeinen entspricht das geltende Recht bereits den Vorgaben der Richtlinie. § 1 EUFinSchStG soll in Umsetzung des Art. 3 Abs. 2 lit. b sublit. iii RL (EU) 2017/1371 die „missbräuchliche Verwendung von Leistungen der Europäischen Union“, § 2 EUFinSchStG die „rechtswidrige Verminderung von Einnahmen der Europäischen Union“ unter Strafe stellen. § 3 EUFinSchStG soll anordnen, dass bei §§ 332, 334 StGB, auch i.V.m. §§ 335, 335a StGB, soweit sich die Tat „auf eine künftige richterliche Handlung oder eine künftige Diensthandlung bezieht“, eine Beschädigung oder Gefährdung des Vermögens der Europäischen Union einer Verletzung der dienstlichen oder richterlichen Pflichten gleichsteht.

In Bezug auf Art. 3 RL (EU) 2017/1371 („Betrug“) hatte die Bundesrechtsanwaltskammer bereits dargelegt, warum aus ihrer Sicht kein Umsetzungsbedarf besteht:

„Diese [in Art. 3 RL (EU) 2017/1371 enthaltenen] Vorgaben sind in ihrem Kern wortgleich zu einer bereits zuvor bestehenden europäischen Pönalisierungsverpflichtung, namentlich zu Art. 1 Abs. 1 Übereinkommen vom 26. Juli 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften („PIF-Übereinkommen“). Deutschland hat bereits 1998 die hierfür nötigen Veränderungen an § 264 StGB vorgenommen. Im Übrigen gewährleisten insbesondere §§ 263, 266, 298 StGB, § 370 AO, jeweils auch i.V.m. § 13 StGB, den von Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 RL (EU) 2017/1371 geforderten strafrechtlichen Schutz. Die Kommission bestätigte bereits in ihrer 2004 veröffentlichten Evaluation, dass Deutschland das PIF-

³ BRAK-Stellungnahme Nr. 36/2017.

Übereinkommen in Bezug auf die Einnahmeseite (nun: Abs. 3 Abs. 1, Abs. 2 Buchstaben c und d RL (EU) 2017/1371) „vollständig umgesetzt“ habe. Die in Bezug auf die Ausgabenseite (nun: Abs. 3 Abs. 1, Abs. 2 Buchstaben a und b RL (EU) 2017/1371) damals einzig geäußerte Kritik, dass die Rechtslage in Deutschland „mit der Definition von ‚Betrug‘ nicht ganz überein[stimmt], denn sie erfordern bei einigen Betrugsformen das Vorliegen zusätzlicher Tatbestände“, überzeugt nicht: Die in den europäischen Vorgaben nicht ausdrücklich genannten objektiven Tatbestandsmerkmale des § 263 Abs. 1 StGB – Täuschung, Irrtum und Vermögensverfügung – ergeben sich ohnehin aus einer teleologischen Auslegung sowie in systematischer Abgrenzung zu Kollusionsfällen (dann: Art. 4 Abs. 2 RL (EU) 2017/1371). In Bezug auf Ausgaben, die im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe stehen, gestattet nunmehr Art. 3 Abs. 2 Buchstabe b RL (EU) 2017/1371 ausdrücklich eine Beschränkung auf in Bereicherungsabsicht begangene Taten; in Bezug auf die übrigen Fälle (Art. 3 Abs. 2 Buchstabe a RL (EU) 2017/1371) ist auf den – keine Bereicherungsabsicht voraussetzenden – § 264 Abs. 1 StGB zu verweisen.“⁴

1.) Zu § 1 EUFinSchStG

Nach der Begründung des RefE (S. 9 f.) besteht Umsetzungsbedarf bezogen auf die Auftragsvergabe, dem durch § 1 EUFinSchStG nachzukommen sei: § 264 Abs. 1 StGB gelte nur bei Subventionen, § 266 Abs. 1 StGB sei mangels Vermögensbetreuungspflicht in der Regel nicht anwendbar, und § 263 Abs. 1 StGB greife nur, wenn bereits zum Zeitpunkt der Mittelerlangung über seine Absicht einer späteren missbräuchlichen Verwendung getäuscht oder die missbräuchliche Verwendung pflichtwidrig verschwiegen werde. Nicht erfasst werden daher Fälle, in denen jemand im Rahmen einer Auftragsvergabe nicht-betrügerisch Mittel erlange und diese später betrügerisch verwende.

Strafrechtsdogmatisch ist das zwar schlüssig aber verkürzt, denn strafrechtswürdige Fälle dieser Fallgruppe werden bereits durch §§ 263 Abs. 1, 13 StGB erfasst. Zudem ist in den Blick zu nehmen, dass bei dieser Fallgruppe offensichtlich ausreichende, anerkannte und wirksame nicht-strafrechtliche Schutzmechanismen zur Verfügung stehen, etwa eine Vorleistungspflicht des Auftragnehmers, eine Leistung Zug-um-Zug oder auch die Absicherung durch Garantien oder Bürgschaften. Daher bedarf es – im Lichte der vorgenannten Eckpunkte, des bestehenden Umsetzungsspielraums und insbesondere des ultima ratio-Grundsatzes – keines Rückgriffs auf eine Strafandrohung; § 1 EUFinSchStG ist nicht erforderlich.

2.) Zu § 2 EUFinSchStG

Nach der Begründung des RefE (S. 10 f.) besteht wegen Art. 3 Abs. 2 lit. c RL (EU) 2017/1371 zudem Umsetzungsbedarf bei atypischen sonstigen Einnahmen der EU, etwa im Hinblick auf „Steuern auf Gehälter und Renten“ des EU-Personals, auf „Einnahmen aus dem Verwaltungsbetrieb der Europäischen Union [wie] Erlöse aus dem Verkauf von Immobilien, aus Vermietung und Verpachtung, aus der Erbringung von Dienstleistungen und aus Geldanlagen“. Dem sei durch § 2 EUFinSchStG nachzukommen.

Die in Art. 3 Abs. 2 lit. c RL (EU) 2017/1371 beschriebenen Verhaltensweise werden zwar bereits von § 263 Abs. 1 StGB, § 370 Abs. 1 AO abgedeckt, setzen aber teils eine Bereicherungsabsicht (§ 263 Abs. 1 StGB) voraus oder beziehen sich nur auf einen begrenzten Anwendungsbereich (§ 370 Abs. 1 AO). Bezogen auf fiskalisches Handeln der EU leuchtet es aber systematisch nicht ein, diese im Vergleich zu anderen Wirtschaftsakteuren zu privilegieren und auf den Nachweis einer (ohnehin in den meisten Praxisfällen gegebenen) Bereicherungsabsicht zu verzichten; es erscheint als noch vertret-

⁴ BRAK-Stellungnahme Nr. 36/2017, S. 4 f.

bar, in Bezug auf diese atypischen Einnahmeformen einen Umsetzungsspielraum geltend zu machen. Bezogen auf „Steuern auf Gehälter und Renten“ des EU-Personals erscheint es als eine zielgerichtete Alternative zu § 2 EUFinSchStG, den sachlichen Schutzbereich des § 370 AO entsprechend zu erweitern. § 2 EUFinSchStG ist daher ebenfalls nicht erforderlich.

3.) Zu § 3 EUFinSchStG

Nach der Begründung des RefE (S. 11 f.) bestehe Umsetzungsbedarf, weil das geltende Korruptionsstrafrecht auf „die Pflichtwidrigkeit die Diensthandlung bzw. richterlichen Handlung“ abstelle, nach Art. 4 Abs. 2 RL (EU) 2017/1371 jedoch auf eine Schädigung bzw. wahrscheinlich eintretende Schädigung der finanziellen Interessen der EU abzustellen sei. Dem sei durch eine Erweiterung des Korruptionsstrafrechts durch § 3 EUFinSchStG Rechnung zu tragen.

Hierzu hatte die Bundesrechtsanwaltskammer bereits dargelegt, warum aus ihrer Sicht kein Umsetzungsbedarf besteht:

„Das deutsche Strafrecht ist bereits im Einklang mit dieser Vorgabe; es besteht kein Umsetzungsbedarf:

Auf den ersten Blick erscheinen zwar die in Art. 4 Abs. 2 RL (EU) 2017/1371 genannten Verhaltensweisen den aus dem deutschen StGB bekannten Straftatbeständen der Vorteilsgewährung (§ 333 StGB) und der Vorteilsannahme (§ 331 StGB) zu entsprechen. Hierfür spricht zudem, dass im Vergleich zum ersten Protokoll zum PIF-Übereinkommen und auch zum EG-Bestechungsübereinkommen der Wortlaut nicht von einer „Verletzung [von] Dienstpflichten“ spricht und die Kommission diese Streichung pro aktiv betrieben hatte. Zudem hatte die Kommission bereits kritisiert, dass in Deutschland eine „Vorteilsgewährung für legale Handlungen“ nur in Bezug auf deutsche Amtsträger erfasst werde (KOM[2008] 77 endg. v. 14.02.2008, S. 3, 7).

Maßgeblich zu berücksichtigen ist indes die in beiden Buchstaben des Art. 4 Abs. 2 RL (EU) 2017/1371 enthaltene Einschränkung, dass Gegenstand der Unrechtsvereinbarung eine Handlung sein muss, durch welche „die finanziellen Interessen der Union geschädigt werden oder wahrscheinlich geschädigt werden“. Denn jede von einem Amtsträger beabsichtigte oder auch nur in Kauf genommene Schädigung der finanziellen Interessen der Union stellt bereits eine Untreue (§ 266 Abs. 1 StGB) dar, soweit ihn – wie in allen typischen Fällen – eine Vermögensbetreuungspflicht trifft. Dies gilt auch für eine „wahrscheinlich[e]“ Schädigung, die unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als schadensgleiche Vermögensgefährdung erfasst werden kann. Doch auch abseits von einer spezifischen Vermögensbetreuungspflicht trifft Amtsträger stets eine Pflicht, eine vorsätzliche finanzielle Schädigung ihres Dienstherrn bzw. ihres Arbeitgebers abzuwenden. Bei Licht besehen ist daher Gegenstand der Unrechtsvereinbarung stets eine pflichtwidrige Handlung, so dass die in Art. 4 Abs. 2 RL (EU) 2017/1371 genannten vorsätzlichen Verhaltensweisen den Straftatbeständen der Bestechung (§ 332 StGB) und der Bestechlichkeit (§ 334 StGB) entsprechen.“⁵

Auch die Begründung des RefE geht davon aus, dass die Vorteilsnehmer „in aller Regel der dienstlichen Pflicht unterliegen, die finanziellen Interessen der Europäischen Union zu wahren, und durch eine Schädigung oder Gefährdung der finanziellen Interessen der Europäischen Union ihre Dienstpflichten verletzen“ (S. 11). In welchen „Zweifelsfällen“ (S. 11 f., 34) dem nicht der Fall sein könnte, so

⁵ BRAK-Stellungnahme Nr. 36/2017, S. 5 f.

dass ein tatsächlicher Bedarf für § 3 EUFinSchStG gegeben sei, legt der RefE nicht dar. § 3 EUFinSchStG ist ebenfalls nicht erforderlich.

II. Zu Artikel 2 RefE

An zentralen Änderungen sieht Art. 2 des RefE vor, bezogen auf § 264 Abs. 1 Nr. 2 StGB eine Versuchsstrafbarkeit einzuführen (Art. 2 Abs. 1 lit. a RefE) sowie die Strafbarkeit der Vorteilsgewährung und -annahme gegenüber bzw. durch Richter nach Maßgabe des § 335a Abs. 1 auch auf Richter (aller) ausländischer und internationaler Gerichte zu erstrecken (Art. 2 Abs. 2 RefE).

1.) Zur Versuchsstrafbarkeit bei § 264 Abs. 1 Nr. 2 StGB

Zur in der Begründung des RefE postulierten Notwendigkeit, wegen Art. 5 Abs. 2 RL (EU) 2017/1371 eine Versuchsstrafbarkeit für Taten des § 264 Abs. 1 Nr. 2 StGB einzuführen (S. 12), verweist die Bundesrechtsanwaltskammer erneut darauf, dass dieser Tatbestand ohnehin Verhalten im zeitlichen Vorfeld einer Schädigung der finanziellen Interessen der Europäischen Union inkriminiert. Dies dient insoweit im Lichte des Ziels der RL (EU) 2017/1371 als vollwertiges funktionales Äquivalent zu einer Versuchsstrafbarkeit; der Anordnung einer Versuchsstrafbarkeit bei § 264 Abs. 1 Nr. 2 StGB bedarf es nicht.⁶

2.) Zur Vorteilsgewährung und -annahme gegenüber bzw. durch ausländische Richter

Die korruptionsstrafrechtlichen Vorgaben in Art. 4 Abs. 2 RL (EU) 2017/1371 umschreiben ein Verhalten, das in Bezug auf Richter bereits umfassend durch die Strafvorschriften der Bestechung und Bestechlichkeit (§§ 332, 334 StGB) erfasst wird, nach – hier bestrittener – Auffassung ggf. i.V.m. § 3 EUFinSchStG (siehe oben I.3.). Hiervon geht ersichtlich auch die Begründung des RefE aus, da in Bezug auf die Umsetzung des Art. 4 Abs. 2 RL (EU) 2017/1371 nur auf diese und anders gelagerte Straftatbestände verwiesen wird (S. 11 f.), nicht jedoch auf die (bloße) Vorteilsannahme und -gewährung (§§ 331, 333 StGB). Im Zuge dessen erschließt sich unter der Maßgabe einer 1:1-Umsetzung die vorgeschlagene Erweiterung des § 335a Abs. 1 StGB auf Taten nach §§ 331 Abs. 2, 333 Abs. 2 StGB nicht.

III. Kein weitergehender Umsetzungsbedarf

Aus der RL (EU) 2017/1371 folgt – neben den oben I. und II. diskutierten Regelungsbereichen – kein (weiterer) Umsetzungsbedarf im deutschen Recht. Die Bundesrechtsanwaltskammer tritt insbesondere der in der Begründung des RefE vertretenen Argumentation nicht entgegen, dass aus Art. 4 Abs. 1 RL (EU) 2017/1371 keine Verpflichtung zur Ausweitung der in § 261 Abs. 1 Satz 2 StGB genannten Katalogtaten folgt (S. 17). Im Übrigen hat die Bundesrechtsanwaltskammer die Frage, ob zur Umsetzung der RL (EU) 2017/1371 weitere Änderungen erforderlich sind, in ihrer Stellungnahme Nr. 36/2017 bereits näher ausgeführt und klar verneint.

⁶ Siehe bereits BRAK-Stellungnahme Nr. 36/2017, S. 7 f.

- Anlage 2 -



Stellungnahme Nr. 36/2017 November 2017

Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug

Mitglieder des Strafrechtsausschusses

RA Prof. Dr. Dr. Alexander Ignor, Vorsitzender

RA Prof. Dr. Jan Bockemühl

RA Prof. Dr. Alfred Dierlamm

RA Thomas C. Knierim

RA Dr. Daniel M. Krause

RA Prof. Dr. Holger Matt (Berichterstatter)

RAin Anke Müller-Jacobsen

RA Prof. Dr. Ralf Neuhaus

RA Prof. Dr. Tido Park

RA Dr. Jens Schmidt

RAin Dr. Anne Wehnert

RAin Dr. Annette von Stetten

Dr. Dominik Brodowski LL.M. (UPenn) (Berichterstatter)

RA Frank Johnigk, Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Landesjustizminister/Justizsenatoren der Länder
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen
Rechtsanwaltskammern
Bundesverband der Freien Berufe
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Deutscher Steuerberaterverband
Wirtschaftsprüferkammer
Institut der Wirtschaftsprüfer
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Notarverein
Deutscher Richterbund
Deutscher Juristinnenbund
Bundesvorstand Neue Richtervereinigung
Strafverteidigervereinigungen
Redaktionen der NJW, Beck Verlag, Deubner Verlag, Jurion, Juris, LexisNexis, Otto Schmidt Verlag, Strafverteidiger, Neue Zeitschrift für Strafrecht, ZAP Verlag, Zeitschrift für höchstrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht, Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht, wistra - Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, Zeitschrift HRR-Strafrecht, Kriminalpolitische Zeitschrift

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 164.500 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Der Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union ist ein legitimer, ja gebotener Sicherungsanker, um die Einhaltung des Rechts bei der Erzielung von Einnahmen und dem Tätigen von Ausgaben der Europäischen Union zu gewährleisten. Hierzu kann auch der Einsatz des Strafrechts erforderlich sein. Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt daher grundsätzlich die Bestrebungen, den Schutz der finanziellen Interessen der Union sowohl durch die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft als auch durch eine Harmonisierung des materiellen Strafrechts zu verstärken. Sie mahnt indes nachdrücklich die Achtung eines umfassenden Schutzes der Beschuldigtenrechte und die Begrenzung des materiellen Strafrechts auf das unbedingt nötige Maß (Strafrecht als ultima ratio) an.

Im Sommer 2017 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die Richtlinie (EU) 2017/1371 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. EU Nr. L 198 v. 28.7.2017, S. 29) und brachten damit ein fast fünfjähriges Legislativverfahren zum Abschluss. Diese Richtlinie verpflichtet die

Mitgliedstaaten dazu, bis zum 6. Juli 2019 das materielle Strafrecht einschließlich der Verjährungsvorschriften an die in der Richtlinie enthaltenen Mindestvorgaben anzupassen. Zugleich werden zukünftig die Straftaten, „die in der Richtlinie (EU) 2017/1371 in ihrer Umsetzung in nationales Recht festgelegt sind,“ die sachliche Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft definieren (Art. 22 Abs. 1 EPPO-VO-E i.d.F. Ratsdok. 9941/1/17).

Die Bundesrechtsanwaltskammer teilt die Bedenken der Bundesregierung hinsichtlich der Reichweite der RL (EU) 2017/1371, welche diese dazu veranlasst hatte, im Rat – gemeinsam mit fünf weiteren Mitgliedstaaten – gegen die Annahme der Richtlinie in dieser Fassung zu stimmen. Gleichwohl besteht nunmehr kraft Unionsrecht eine Umsetzungsverpflichtung. Bei dieser Umsetzung sind indes aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer folgende Eckpunkte zu beachten:

1. Da die Pönalisierungsverpflichtungen aus kriminalpolitischer Sicht – mit der Bundesregierung – als zu weitgehend zu erachten sind, empfiehlt sich eine Beschränkung auf das nach der RL (EU) 2017/1371 zwingend notwendige Maß. Dies trägt zudem dazu bei, die sachliche Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft möglichst normenklar und normenbestimmt zu regeln.
2. Als politischer Kompromiss und bloße Zielvorgabe an die Mitgliedstaaten taugen die Formulierungen der RL (EU) 2017/1371 nicht als Vorbilder für hinreichend bestimmte (Art. 103 Abs. 2 GG) gesetzliche Straftatbestände. Diese bedürfen vielmehr der Konkretisierung und kohärenten Ausgestaltung durch die nationalen Strafgesetzgeber.
3. Der spezifische Bezug zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union sollte immer dann klar zum Ausdruck kommen, wenn sich zur Umsetzung eine Expansion des materiellen Strafrechts nicht vermeiden lässt. Dies dient zum einen der Klarstellung des besonderen Schutzobjekts der von der RL (EU) 2017/1371 vorgegebenen Straftatbestände und zum anderen dem Ziel, die hierauf begrenzte sachliche Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft hervorzuheben.

II. Zum materiell-strafrechtlichen Umsetzungsbedarf im Einzelnen

Unter Beachtung der vorstehenden Eckpunkte ergibt sich folgendes Bild zum materiell-strafrechtlichen Umsetzungsbedarf der RL (EU) 2017/1371:

1. Art. 3 RL (EU) 2017/1371 („Betrug“)

- a) Unionsrechtliche Vorgabe. Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 Buchstaben a und b RL (EU) 2017/1371 verlangen, dass „in Bezug auf Ausgaben“ folgende Verhaltensweisen nach nationalem Recht mit Kriminalstrafe belegt werden:

„i) die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel oder Vermögenswerte aus dem Gesamthaushalt der Union oder aus den Haushalten, die von der Union oder in deren Auftrag verwaltet werden, unrechtmäßig erlangt oder zurückbehalten werden,

ii) das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge oder

iii) die missbräuchliche Verwendung dieser Mittel oder Vermögenswerte zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt wurden;“

In Bezug auf Ausgaben, „die im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe stehen“, gestattet Art. 3 Abs. 2 Buchstabe b RL (EU) 2017/1371 eine Restriktion der Strafbarkeit auf Taten, die „in der Absicht begangen [werden], dem Täter oder einer anderen Person durch Schädigung der finanziellen Interessen der Union einen rechtswidrigen Vorteil zu verschaffen“, sprich die mit Bereicherungsabsicht begangen wurden.

Abs. 3 Abs. 1, Abs. 2 Buchstaben c und d RL (EU) 2017/1371 verlangen, dass „in Bezug auf Einnahmen“ folgende Verhaltensweisen nach nationalem Recht mit Kriminalstrafe belegt werden:

„i) die Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen oder Unterlagen mit der Folge, dass Mittel aus dem Haushalt der Union oder aus den Haushalten, die von der Union oder in deren Auftrag verwaltet werden, rechtswidrig vermindert werden,“

„ii) das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge oder“

„iii) die missbräuchliche Verwendung eines rechtmäßig erlangten Vorteils mit derselben Folge“

In Bezug auf „Einnahmen aus Mehrwertsteuer-Eigenmitteln“ wird dies durch Art. 3 Abs. 2 Buchstabe d RL (EU) 2017/1371 auf Mehrwertsteuer-Erklärungen bzw. mehrwertsteuerrelevante Informationen eingegrenzt. Eine weitere Einschränkung erfolgt in Art. 2 Abs. 2 (EU) 2017/1371, der zufolge die Richtlinie nur auf Fälle Anwendung findet, bei denen „*vorsätzliche Handlungen oder Unterlassungen ... mit dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten der Union verbunden sind und einen Gesamtschaden von mindestens 10 000 000 EUR umfassen.*“

b) Zum Umsetzungsbedarf. Diese Vorgaben sind in ihrem Kern wortgleich zu einer bereits zuvor bestehenden europäischen Pönalisierungsverpflichtung, namentlich zu Art. 1 Abs. 1 Übereinkommen vom 26. Juli 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften („PIF-Übereinkommen“). Deutschland hat bereits 1998 die hierfür nötigen Veränderungen an § 264 StGB vorgenommen.¹ Im Übrigen gewährleisten insbesondere §§ 263, 266, 298 StGB, § 370 AO, jeweils auch i.V.m. § 13 StGB, den von Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 RL (EU) 2017/1371 geforderten strafrechtlichen Schutz. Die Kommission bestätigte bereits in ihrer 2004 veröffentlichten Evaluation, dass Deutschland das PIF-Übereinkommen in Bezug auf die Einnahmenseite (nun: Abs. 3 Abs. 1, Abs. 2 Buchstaben c und d RL (EU) 2017/1371) „vollständig umgesetzt“ habe.² Die in Bezug auf die Ausgabenseite (nun: Abs. 3 Abs. 1, Abs. 2 Buchstaben a und b RL (EU) 2017/1371) damals einzig geäußerte Kritik, dass die Rechtslage in Deutschland „mit der Definition von ‚Betrug‘ nicht ganz überein[stimmt], denn sie erfordern bei einigen Betrugsformen das Vorliegen zusätzlicher Tatbestände“³ überzeugt nicht: Die in den europäischen Vorgaben nicht ausdrücklich genannten objektiven Tatbestandsmerkmale des § 263 Abs. 1 StGB – Täuschung, Irrtum und Vermögensverfügung – ergeben sich ohnehin aus einer teleologischen Auslegung sowie in systematischer Abgrenzung zu Kollusionsfällen (dann: Art. 4 Abs. 2 RL (EU) 2017/1371). In Bezug auf Ausgaben, die im Zusammenhang mit der

¹ Gesetz zu dem Übereinkommen vom 26. Juli 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (EG-Finanzschutzgesetz – EGFinSchG), BGBI. 1998 II, S. 2322; siehe zuvor BT-Drs. 13/10425, insb. S. 11 f.

² KOM[2004] 709 endg. v. 25.10.2004, S. 5.

³ KOM[2004] 709 endg. v. 25.10.2004, S. 5.

Auftragsvergabe stehen, gestattet nunmehr Art. 3 Abs. 2 Buchstabe b RL (EU) 2017/1371 ausdrücklich eine Beschränkung auf in Bereicherungsabsicht begangene Taten; in Bezug auf die übrigen Fälle (Art. 3 Abs. 2 Buchstabe a RL (EU) 2017/1371) ist auf den – keine Bereicherungsabsicht voraussetzenden – § 264 Abs. 1 StGB zu verweisen. Die Bundesrechtsanwaltskammer sieht daher keine Notwendigkeit einer Veränderung des StGB oder zur Schaffung eines speziellen EU-Finanzstrafgesetzbuches zur Umsetzung dieser Vorgaben.

2. Art. 4 Abs. 2 RL (EU) 2017/1371 (Bestechlichkeit und Bestechung)

a) Unionsrechtliche Vorgabe. Art. 4 Abs. 2 RL (EU) 2017/1371 verlangt, dass die „vorsätzliche Bestechlichkeit und vorsätzliche Bestechung Straftaten darstellen“, wobei

„Bestechlichkeit“ der Legaldefinition in Art. 4 Abs. 2 Buchstabe a RL (EU) 2017/1371 zufolge „die Handlung eines öffentlichen Bediensteten [bezeichnet], der unmittelbar oder über eine Mittelperson für sich oder einen Dritten Vorteile jedweder Art als Gegenleistung dafür fordert, annimmt oder sich versprechen lässt, dass er eine Diensthandlung oder eine Handlung bei der Ausübung seines Dienstes auf eine Weise vornimmt oder unterlässt, dass dadurch die finanziellen Interessen der Union geschädigt werden oder wahrscheinlich geschädigt werden“,

und

„Bestechung“ der Legaldefinition in Art. 4 Abs. 2 Buchstabe b RL (EU) 2017/1371 zufolge „die Handlung einer Person [bezeichnet], die einem öffentlichen Bediensteten unmittelbar oder über eine Mittelperson einen Vorteil jedweder Art für diesen selbst oder für einen Dritten als Gegenleistung dafür verspricht, anbietet oder gewährt, dass der Bedienstete eine Diensthandlung oder eine Handlung bei der Ausübung seines Dienstes auf eine Weise vornimmt oder unterlässt, dass dadurch die finanziellen Interessen der Union geschädigt werden oder wahrscheinlich geschädigt werden.“

Art. 4 Abs. 4 RL (EU) 2017/1371 enthält zudem Vorgaben zum Begriff des „öffentlichen Bediensteten“.

b) Zum Umsetzungsbedarf. Das deutsche Strafrecht ist bereits im Einklang mit dieser Vorgabe; es besteht kein Umsetzungsbedarf:

Auf den ersten Blick erscheinen zwar die in Art. 4 Abs. 2 RL (EU) 2017/1371 genannten Verhaltensweisen den aus dem deutschen StGB bekannten Straftatbeständen der Vorteilsgewährung (§ 333 StGB) und der Vorteilsannahme (§ 331 StGB) zu entsprechen. Hierfür spricht zudem, dass im Vergleich zum ersten Protokoll zum PIF-Übereinkommen⁴ und auch zum EG-Bestechungsübereinkommen⁵ der Wortlaut nicht von einer „Verletzung [von] Dienstpflichten“ spricht und die Kommission diese Streichung proaktiv betrieben hatte.⁶ Zudem hatte die Kommission bereits kritisiert, dass in Deutschland eine „Vorteilsgewährung für legale Handlungen“ nur in Bezug auf deutsche Amtsträger erfasst werde (KOM[2008] 77 endg. v. 14.02.2008, S. 3, 7).

⁴ ABI. EG Nr. C 313 v. 23.10.1996, S. 2.

⁵ ABI. EG Nr. C 195 v. 25.06.1997, S. 2.

⁶ Vgl. COM[2012] 363 final v. 11.07.2012, S. 10.

Maßgeblich zu berücksichtigen ist indes die in beiden Buchstaben des Art. 4 Abs. 2 RL (EU) 2017/1371 enthaltene Einschränkung, dass Gegenstand der Unrechtsvereinbarung eine Handlung sein muss, durch welche „die finanziellen Interessen der Union geschädigt werden oder wahrscheinlich geschädigt werden“. Denn jede von einem Amtsträger beabsichtigte oder auch nur in Kauf genommene Schädigung der finanziellen Interessen der Union stellt bereits eine Untreue (§ 266 Abs. 1 StGB) dar, soweit ihn – wie in allen typischen Fällen – eine Vermögensbetreuungspflicht trifft. Dies gilt auch für eine „wahrscheinlich[e]“ Schädigung, die unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als schadensgleiche Vermögensgefährdung erfasst werden kann. Doch auch abseits von einer spezifischen Vermögensbetreuungspflicht trifft Amtsträger stets eine Pflicht, eine vorsätzliche finanzielle Schädigung ihres Dienstherrens bzw. ihres Arbeitgebers abzuwenden. Bei Licht besehen ist daher Gegenstand der Unrechtsvereinbarung stets eine pflichtwidrige Handlung, so dass die in Art. 4 Abs. 2 RL (EU) 2017/1371 genannten vorsätzlichen Verhaltensweisen den Straftatbeständen der Bestechung (§ 332 StGB) und der Bestechlichkeit (§ 334 StGB) entsprechen.

Wie auch in Bezug zum ersten Protokoll zum PIF-Übereinkommen und auch zum EG-Bestechungsübereinkommen ist die Bestimmung des (persönlichen) Anwendungsbereichs in § 335a StGB ausreichend, namentlich die dortige Einschränkung auf Taten, „die sich auf eine künftige richterliche Handlung oder eine künftige Diensthandlung“ beziehen. Denn Art. 4 Abs. 2 RL (EU) 2017/1371 nimmt nur künftiges Verhalten des Amtsträgers in den Blick, nicht aber eine schlichte Belohnung für vergangenes Verhalten.

3. Art. 4 Abs. 3 RL (EU) 2017/1371 (Haushaltsuntreue)

- a) Unionsrechtliche Vorgabe. Art. 4 Abs. 3 RL (EU) 2017/1371 verlangt, dass „die vorsätzliche missbräuchliche Verwendung eine Straftat darstellt“. Dies wird näher spezifiziert als „die Handlung eines unmittelbar oder mittelbar mit der Verwaltung von Mitteln oder Vermögenswerten betrauten öffentlichen Bediensteten, auf jedwede Weise Mittel entgegen ihrer Zweckbestimmung zu binden oder auszuzahlen oder sonstige Vermögenswerte entgegen ihrer Zweckbestimmung zuzuweisen oder zu verwenden, wodurch die finanziellen Interessen der Union geschädigt werden.“
- b) Zum Umsetzungsbedarf. Das deutsche Strafrecht ist bereits im Einklang mit dieser Vorgabe; es besteht kein Umsetzungsbedarf. Das in Art. 4 Abs. 3 RL (EU) 2017/1371 umschriebene Verhalten ist vollständig durch die Straftatbestände des § 264 Abs. 1 Nr. 2 StGB (der auch von Amtsträgern begangen werden kann) und vor allem der Untreue (§ 266 Abs. 1 StGB) erfasst, da sich aus der Betrauung des öffentlichen Bediensteten „mit der Verwaltung von Mitteln oder Vermögenswerten“ dessen Vermögensbetreuungspflicht ergibt. Dann unterfällt jede von einem solchen Bediensteten vorsätzlich vorgenommene pflichtwidrige Verwendung, Auszahlung oder Zuweisung, die zu einem finanziellen Nachteil für die Union führt, dem Missbrauchs- bzw. dem Treubruchstatbestand.

4. Art. 4 Abs. 1 RL (EU) 2017/1371 (Geldwäsche)

- a) Unionsrechtliche Vorgabe. Art. 4 Abs. 1 RL (EU) 2017/1371 verlangt, dass „Geldwäsche …, die sich auf von der vorliegenden Richtlinie erfasste Gegenstände aus Straftaten bezieht, eine Straftat darstellt.“
- b) Zum Umsetzungsbedarf. Bislang sind im Katalog des § 261 Abs. 1 Satz 2 StGB nicht sämtliche der vorgenannten Straftatbestände des deutschen StGB erfasst. Daher besteht Umsetzungsbedarf zur Erfassung der vorgenannten Straftatbestände, soweit sie der Umsetzung

der RL (EU) 2017/1371 dienen. Angesichts des derzeit auf europäischer Ebene diskutierten Legislativvorschlags für eine Richtlinie für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche (COM[2016] 826 final v. 21.12.2016) wäre indes eine weitreichende Reform des § 261 Abs. 1 Satz 2 StGB verfrüht. Daher bietet sich hier in besonderem Maße eine „strikte 1:1-Umsetzung“ und konkret an, § 261 Abs. 1 Satz 2 StGB um eine neue, spezifisch auf Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union fokussierte Alternative zu ergänzen:

„6. Vergehen nach den §§ 263, 266, 267, 298 dieses Gesetzes sowie nach § 370 der Abgabenordnung, soweit durch diese die finanziellen Interessen der Europäischen Union geschädigt wurden.“

Daneben sollte die begrenzte Anwendbarkeit der RL (EU) 2017/1371 auf Straftaten zu Lasten der unionalen Mehrwertsteuer-Eigenmittel (Art. 2 Abs. 2 RL (EU) 2017/1371) durch folgenden Regelung in § 261 Abs. 1 Satz 4 StGB-E berücksichtigt werden:

„⁴Soweit durch eine in Satz 2 Nr. 6 genannte Tat die finanziellen Interessen der Europäischen Union ausschließlich in Bezug auf Mehrwertsteuer-Eigenmittel geschädigt wurden, liegt eine rechtswidrige Tat im Sinne des Satzes 1 nur vor, wenn der Ort der Tat in zwei oder mehr Mitgliedstaaten der Union belegen ist und der Union ein Schaden von mindestens 10.000.000 EUR entstanden ist.“

5. Art. 5 RL (EU) 2017/1371 (Anstiftung, Beihilfe und Versuch)

- a) Unionsrechtliche Vorgabe. Art. 5 Abs. 1 RL (EU) 2017/1371 verlangt, dass Anstiftung und Beihilfe zu den vorgenannten Delikten als Straftaten zu definieren sind. Art. 5 Abs. 2 RL (EU) 2017/1371 fordert eine Versuchsstrafbarkeit für die vorgenannten Straftaten mit Ausnahme der Geldwäsche, Bestechung und Bestechlichkeit.
- b) Zum Umsetzungsbedarf. Die Strafbarkeit der Anstiftung und der Beihilfe folgt bereits aus dem Allgemeinen Teil (§§ 26, 27 StGB).

Von den Tatbeständen, die zur Umsetzung der RL (EU) 2017/1371 dienen, kennen §§ 264, 266, 298 StGB bislang keine Versuchsstrafbarkeit. §§ 264, 298 StGB betreffen indes ohnehin Verhalten im zeitlichen Vorfeld einer Schädigung der finanziellen Interessen der Europäischen Union, so dass im Lichte des Ziels der RL (EU) 2017/1371 diese Tatbestände keiner Ergänzung um eine Versuchsstrafbarkeit bedürfen. Bei § 266 StGB fungiert die Konstruktion der schadensgleichen Vermögensgefährdung weitgehend als funktionales Äquivalent zu einer Versuchsstrafbarkeit. Eine darüber hinausgehende, formale Einführung einer Versuchsstrafbarkeit bei der Untreue ist – auch bezogen auf diesen Spezialfall der Schädigung der finanziellen Interessen der Europäischen Union – bereits aus grundsätzlichen Erwägungen heraus abzulehnen.⁷

⁷ Matt/Saliger, Straflosigkeit der versuchten Untreue, in: Institut für Kriminalwissenschaften und Rechtsphilosophie Frankfurt a.M. (Hrsg.), Irrwege der Strafgesetzgebung, 1999, S. 217 ff.

Die Bundesrechtsanwaltskammer sieht daher keine Notwendigkeit einer Veränderung des materiellen Strafrechts zur Umsetzung dieser Vorgaben.

6. Art. 7 RL (EU) 2017/1371 (Strafen für natürliche Personen)

- a) Unionsrechtliche Vorgabe. Art. 7 Abs. 1, Abs. 2 RL (EU) 2017/1371 enthält im Hinblick auf den Strafrahmen lediglich die Vorgabe, dass eine Ahnung durch wirksame, verhältnismäßige und abschreckende strafrechtliche Sanktionen und insbesondere durch Freiheitsstrafen erfolgen können muss. Art. 7 Abs. 3 RL (EU) 2017/1371 zufolge muss bei einem Vermögensschaden oder Vorteil von mehr als 100 000 EUR der Strafrahmen zumindest bis vier Jahre Freiheitsstrafe eröffnet sein.
- b) Zum Umsetzungsbedarf. Sämtliche vorgenannten Straftaten des StGB sehen Freiheitsstrafen vor. Bereits die Grundtatbestände des §§ 263, 264, 266, 298 StGB sowie § 370 AO sehen einen Strafrahmen von bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe vor, so dass kein Umsetzungsbedarf besteht.

III. Zusammenfassung des materiell-strafrechtlichen Änderungsbedarfs zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/1371

1. § 261 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 StGB-E:

„6. Vergehen nach den §§ 263, 266, 267, 298 dieses Gesetzes sowie nach § 370 der Abgabenordnung, soweit durch diese die finanziellen Interessen der Europäischen Union geschädigt wurden.“

2. § 261 Abs. 1 Satz 4 StGB-E:

„⁴ Soweit durch eine in Satz 2 Nr. 6 genannte Tat die finanziellen Interessen der Europäischen Union ausschließlich in Bezug auf Mehrwertsteuer-Eigenmittel geschädigt wurden, liegt eine rechtswidrige Tat im Sinne des Satzes 1 nur vor, wenn der Ort der Tat in zwei oder mehr Mitgliedstaaten der Union belegen ist und der Union ein Schaden von mindestens 10.000.000 EUR entstanden ist.“