



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 25.10.2004
KOM(2004) 709 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

**über die Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen
der Europäischen Gemeinschaften und seiner Protokolle durch die Mitgliedstaaten**

Artikel 10 des Übereinkommens

{SEK(2004) 1299}

1. EINLEITUNG

Bereits seit den Siebzigerjahren treibt die Europäische Gemeinschaft den strafrechtlichen Schutz ihrer finanziellen Interessen als ein Ziel von vorrangiger Bedeutung voran. Die ersten Rechtsakte, die zu diesem Zweck erlassen wurden, waren das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft vom 26.7.1995¹, das diesbezügliche erste Protokoll vom 27.9.1996², das EuGH-Protokoll vom 29.11.1996³ sowie das zweite Protokoll zum Übereinkommen vom 19.6.1997⁴ (nachfolgend "Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften" genannt). Diese allesamt im Rahmen von Titel VI EU-Vertrag angenommenen Rechtsakte sollen eine gemeinsame Grundlage für den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft bilden. Das Übereinkommen, das erste Protokoll und das EuGH-Protokoll sind nach ihrer Ratifizierung durch die seinerzeit 15 Mitgliedstaaten am 17.10.2002 in Kraft getreten. Die Ratifizierung des zweiten Protokolls durch IT, LU und AT steht noch aus.

Da der Rat noch keinen gemeinsamen Standpunkt zum Vorschlag für eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft auf der Grundlage von Artikel 280 EG-Vertrag⁵ angenommen hat, hält die Kommission den Zeitpunkt für gekommen, die nationalen Umsetzungsmaßnahmen einer Analyse zu unterziehen und die Auswirkungen der Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu ermitteln. Im Rahmen dieses Berichts wird geprüft, ob das Ziel eines wirksamen und gleichwertigen Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft bereits in allen Mitgliedstaaten erreicht wurde. Durch den Hinweis auf bestehende Mängel bei der Umsetzung der Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften soll der Legislativprozess im Zusammenhang mit dem Richtlinienvorschlag vorangebracht bzw. der etwaige Rückgriff auf Streitbeilegungsverfahren im Rahmen der Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften erleichtert werden.

Auch wenn nicht alle Mitgliedstaaten sämtliche Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften ratifiziert haben, ist dieser Bericht über die Umsetzung der Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zum gegenwärtigen Zeitpunkt nötig, um eine Bestandsaufnahme der Entwicklung des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft durch die nationalen Strafrechtvorschriften vornehmen zu können. Mit dem Beitritt der neuen

¹ Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 49).

² Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. C 313 vom 23.10.1996, S. 2).

³ Protokoll betreffend die Auslegung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Wege der Vorabentscheidung (ABl. C 151 vom 20.5.1997, S. 2).

⁴ Zweites Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. C 221 vom 19.7.1997, S. 12).

⁵ KOM(2001) 272 endg. vom 23.5.2001 (ABl. C 240 E vom 28.8.2001, S. 125), zuletzt geändert durch den geänderten Vorschlag KOM(2002) 577 endg. vom 16.10.2002 (ABl. C 71 E vom 25.3.2003, S. 1).

Mitgliedstaaten hat im Übrigen ein neues Kapitel der Umsetzungsüberwachung begonnen, das gesondert in Angriff zu nehmen sein wird.

2. HINTERGRUND

2.1. Zweck

Hauptzweck dieses Berichts ist die Evaluierung der Umsetzung der Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften durch die Mitgliedstaaten. Der Bericht ist außerdem ein geeignetes Instrument für die Prüfung der Notwendigkeit, das Streitbeilegungsverfahren gemäß Artikel 8 des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft einzuleiten.

Obwohl die Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften im Rahmen des dritten Pfeilers erlassen wurden, stellen sie auf Ziele ab, die auch aufgrund des Artikels 280 EG-Vertrag zu erreichen sind:

- Maßnahmen, die nach Artikel 280 Absatz 1 EG-Vertrag erlassen werden, sollen ebenso wie die Maßnahmen, die nach den Rechtsakten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften getroffen werden, so abschreckend wirken, dass sie einen effektiven Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft in den Mitgliedstaaten bewirken.
- Nach Artikel 280 Absatz 2 EG-Vertrag sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, zur Bekämpfung von Betrugsdelikten, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, die gleichen Maßnahmen zu ergreifen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrugsdelikten ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten. Dieses Gleichstellungsprinzip war ein Grundgedanke bei der Ausarbeitung der Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften.
- Artikel 280 Absatz 3 EG-Vertrag und die Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften stellen gleichermaßen darauf ab, für eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, zusammen mit der Kommission, zu sorgen.
- Die Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zählen zu den Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten Betrugsdelikten, durch die ein effektiver und gleichwertiger Schutz in den Mitgliedstaaten gewährleistet werden soll, ebenso wie in Artikel 280 Absatz 4 EG-Vertrag vorgesehen. Sie tragen zur Verwirklichung des Äquivalenzprinzips bei.

Artikel 10 des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sieht vor, dass die Mitgliedstaaten der Kommission den Wortlaut der Vorschriften übermitteln, mit denen die Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. Dieser Bericht dient somit auch der Verbreitung der auf diese Weise übermittelten Informationen⁶.

⁶ Im Jahresbericht 2002 über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft (KOM (2003) 445 endg. vom 4.12.2003) wurde unter Punkt 4.1.1 die Prüfung der Frage angekündigt, wie die

2.2. Vorgehensweise

Der Bericht konzentriert sich auf die 15 Mitgliedstaaten vor der Erweiterung vom 1.5.2004. Er befasst sich ferner mit jenen Bestimmungen der Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, die den straf- bzw. verfahrensrechtlichen Bereich berühren. Nicht berücksichtigt werden Bestimmungen, die keiner Umsetzung bedürfen (z.B. die Bestimmungen über die Zusammenarbeit oder über den Datenschutz).

Die Prüfung der Umsetzung des zweiten Protokolls ist insofern gerechtfertigt, als die meisten Mitgliedstaaten dieses ratifiziert haben. Seit seiner Annahme sind inzwischen sieben Jahre vergangen. AT und LU bereiten gegenwärtig Rechtsakte vor, durch die die Bestimmungen über die Verantwortlichkeit juristischer Personen umgesetzt werden sollen. IT hat die entsprechenden Umsetzungsmaßnahmen bereits größtenteils erlassen. Die wichtigsten Vorschriften (Geldwäsche, Einziehungen usw.) sind eng mit den geltenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft verbunden.

Zur Beurteilung der Umsetzung der Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften ist es angebracht, dieselben Evaluierungskriterien, wie sie zur Beurteilung der Umsetzung von Richtlinien des ersten Pfeilers und von Rahmenbeschlüssen des dritten Pfeilers bereits erarbeitet wurden, zu berücksichtigen.

Hauptbewertungskriterium sind allerdings die eigentlichen Bestimmungen der Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften. Für die Evaluierung des durch innerstaatliche Maßnahmen erreichten strafrechtlichen Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft muss anhand einer rechtsvergleichenden Untersuchung geprüft werden, wie die einzelnen Artikel in den einzelnen Mitgliedstaaten umgesetzt wurden. Nachfolgend erfolgt eine zusammenfassende Bewertung. Eine ausführliche Evaluierung ist in einem mit diesem Bericht im Zusammenhang stehenden Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zu finden.

3. BEWERTUNG

3.1. Strafdelikte

Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft (Artikel 1 und 2 des Übereinkommens)

Mit dem Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sollten vor allem Mängel und Unvereinbarkeiten beim Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft beseitigt werden.

Dank dem Äquivalenzprinzip (das sich auch in Artikel 280 Absatz 4 EG-Vertrag findet) sind die Straftatbestände betrügerischer Handlungen inzwischen EU-weit angenähert worden.

Mitgliedstaaten ihren sich aus den Rechtsakten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ergebenden Pflichten nachgekommen sind.

Was die zu Lasten der Gemeinschaftsausgaben gehenden Betrugsdelikte anbelangt, kann nur bei DK, EL, ES und IE von einer vollständigen Umsetzung gesprochen werden. Zudem scheinen durch die von IT und NL erlassenen Rechtsvorschriften Lücken und Schlupflöcher geschlossen worden zu sein, durch die zu Lasten der Gemeinschaftsausgaben gehende Betrugsdelikte ungestraft durchgehen könnten. Die von BE, DE, LU, AT, PT, FI und SE erlassenen Rechtsvorschriften stimmen mit der Definition von "Betrug" nicht ganz überein, denn sie erfordern bei einigen Betrugsformen das Vorliegen zusätzlicher Tatbestände. In FR und VK besteht die Gefahr, dass bestimmte zu Lasten der Gemeinschaftsausgaben gehende Betrugsdelikte nicht strafrechtlich geahndet werden können. In FR sollte beispielsweise der Straftatbestand des durch die Nichtoffenlegung von Informationen begangenen Betrugs näher geprüft werden, und im Recht des VK kann es in Fällen einer missbräuchlichen Verwendung von Finanzhilfen zu großen Unklarheiten kommen.

Bei den zu Lasten der Gemeinschaftseinnahmen gehenden Betrugsdelikten stellt sich das Gesamtbild positiver dar: DE, ES, IT, NL, AT, PT und FI haben das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vollständig umgesetzt. In DK, EL, FR, IE und LU hingegen ist der Umfang des strafrechtlichen Schutzes der MwSt.-Eigenmittel nicht ganz klar. Vorbehaltlich weiterer Analysen der Rechtspraxis der Gerichte erscheinen Rechtsänderungen erforderlich, um in SE und VK möglichen Lücken bei Betrugsdelikten im Zusammenhang mit der missbräuchlichen Verwendung rechtmäßig erlangter Begünstigungen bzw. in BE beim erforderlichen Tatbestandsmerkmal der Täuschung im Zusammenhang mit Zollvorschriften vorzubeugen. Zudem stellt im VK nur der gegen die eigenen Behörden gerichtete Betrug eine Straftat dar, und der MwSt- bzw. Zollbetrug bedarf weiterer subjektiver Tatbestände, nämlich der wissentlichen Beteiligung an der in betrügerischer Absicht vorgenommenen Umgehung bzw. an ihrer Vorbereitung. In BE, FR und AT sind die Strafen für bestimmte Formen des Steuerbetrugs weder verhältnismäßig noch abschreckend, und es sind keine ausreichenden Freiheitsstrafen vorgesehen.

Die Tatsache, dass es in den Mitgliedstaaten noch immer keinen einheitlichen Straftatbestand für den gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichteten Betrug gibt, erschwert immer noch in manchen Fällen die Verfolgung von grenzüberschreitenden Betrugsdelikten und die Zusammenarbeit auf EU-Ebene.

In DK, EL, ES, IT, IE, NL und SE scheint die vorsätzliche Herstellung oder Bereitstellung falscher, unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen in Übereinstimmung mit Artikel 1 Absatz 3 des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft unter Strafe gestellt worden zu sein. Zu den anderen Mitgliedstaaten lassen sich zu diesem Zeitpunkt noch keine endgültigen Schlüsse ziehen.

Korruption (Artikel 2 bis 5 des ersten Protokolls)

Die Umsetzung der Vorschriften zum Bereich Bestechung und Bestechlichkeit hat generell Fortschritte gemacht; dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen anderer internationaler Übereinkünfte ähnliche Verpflichtungen eingegangen sind. Alle Mitgliedstaaten sehen Korruptionsdelikte vor. In DE, EL, IE, AT und SE ist deren Umfang jedoch in einigen Fällen

eingeschränkt. ES, SE und VK haben noch keine überzeugenden Argumente dafür vorgebracht, dass die Delikte auch für Beamte der Gemeinschaft gelten sollen. Bezüglich der Gleichstellung der Mitglieder der EU-Organe und -Einrichtungen scheint die vollständige Umsetzung in BE, DK, ES, NL und PT von der Auslegung der einschlägigen Rechtsvorschriften durch die Rechtsprechung abzuhängen.

Geldwäsche (Artikel 2 des zweiten Protokolls)

In Bezug auf die Geldwäsche stellt sich die Umsetzung des zweiten Protokolls durchaus positiv dar. BE, DK, ES, FR, IE, IT, NL, PT, FI und VK scheinen die Bestimmungen in vollem Umfang umgesetzt zu haben, ES hingegen lediglich in Bezug auf "schwerwiegende" Betrugsdelikte. In SE scheint unklar zu sein, ob Steuer- und Zollbetrug Vortaten darstellen. In LU stellt Betrug nur dann eine Vortat dar, wenn er von einer kriminellen Vereinigung begangen wird. In DE und AT stellt Steuerbetrug nur eine Vortat dar, wenn er in organisierter Weise begangen wird. In EL wird MwSt-Betrug nicht als Vortat erwähnt.

3.2. Allgemeine Strafrechtsbegriffe

Strafrechtliche Verantwortung der Unternehmensleiter (Artikel 3 des Übereinkommens)

Artikel 3 des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sieht vor, dass Unternehmensleiter in Fällen von Betrug, Korruption oder Geldwäsche zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, die durch eine ihnen unterstellte Person zum Vorteil des Unternehmens begangen werden, für strafrechtlich verantwortlich erklärt werden können.

Diese strafrechtliche Verantwortung der Unternehmensleiter scheint nur in NL ausdrücklich vorgesehen zu sein. Der genaue Umfang der strafrechtlichen Verantwortung der Unternehmensleiter ist in BE, DK, DE, IT, LU, AT und SE noch immer unklar; diese Länder sehen angesichts ihrer allgemeinen Vorschriften über die Beteiligung keine Notwendigkeit, spezifische Vorschriften für derartige Delikte zu erlassen. Unklarheit herrscht auch bezüglich der vollen Auswirkungen der Vorschriften über die Beteiligung. Hier werden nähere Erläuterungen benötigt, um ermitteln zu können, ob das nach Artikel 3 des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu erzielende Ergebnis tatsächlich erreicht wird, beispielsweise anhand von Beispielen der ständigen Rechtsprechung (FR). In IE ist keine strafrechtliche Verantwortung der Unternehmensleiter eingeführt worden; dort muss in jedem Fall ein „schuldhaftes Wissen“ vorliegen.

Die Kommission stellt fest, dass die Mitgliedstaaten zögern, ihre innerstaatlichen Rechtsordnungen einer Prüfung bezüglich der Frage der strafrechtlichen Verantwortung von Unternehmensleitern zu unterziehen. Sie benötigt mehr Rückmeldungen zu diesem Punkt; gegenwärtig verlassen sich die Mitgliedstaaten ausschließlich auf ihre einschlägigen innerstaatlichen Vorschriften. Nach dem Dafürhalten der Kommission reicht der Verweis auf geltende innerstaatliche Rechtsvorschriften jedoch nicht aus. Dadurch, dass ein Entscheidungsträger je nach Land unter unterschiedlichen Umständen verantwortlich gemacht werden kann, kommt es nach wie vor zu Unvereinbarkeiten. Es könnte daher durchaus erforderlich

sein, spezifische innerstaatliche Vorschriften über die strafrechtliche Verantwortung der Unternehmensleiter zu erlassen.

Verantwortlichkeit juristischer Personen (Artikel 3 und 4 des zweiten Protokolls)

Abgesehen von LU und AT sehen alle Mitgliedstaaten die Verantwortlichkeit juristischer Personen vor. Drei von diesen sehen allerdings keine Verantwortlichkeit für sämtliche in den Rechtsakten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften genannten Delikte vor, so beispielsweise nicht für Bestechung und Geldwäsche (PT), für Steuer- und Zollbetrug (FR) oder für nicht als "schwerwiegend" eingestufte Betrugsdelikte (ES). In BE, DK, IE, SE und VK ist unklar, ob eine solche Verantwortlichkeit gegeben ist, wenn die betreffende Straftat durch mangelnde Überwachung oder Kontrolle ermöglicht oder durch einen Untergebenen begangen wurde.

Die Analyse zeigt, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Gleichbehandlung von Unternehmen und Einzelpersonen, die die gleichen kriminellen Handlungen begehen, große Fortschritte gemacht haben. Selbst LU⁷ und AT⁸, die das zweite Protokoll noch nicht ratifiziert haben, scheinen für die Einführung der Verantwortlichkeit juristischer Personen bereit zu sein. Auch ist festzustellen, dass die Verantwortlichkeit juristischer Personen inzwischen in vielen Rechtsakten der EU wie auch in internationalen Rechtsakten vorgesehen wird.

Einziehung (Artikel 5 des zweiten Protokolls)

Die Einziehungsbestimmungen in bereits bestehenden Rechtsakten der EU und in internationalen Rechtsvorschriften haben mit Sicherheit dazu beigetragen, dass die Ergebnisse in diesem Bereich positiv sind. BE, DK, DE, IE, NL, PT und FI haben Artikel 5 des zweiten Protokolls voll umgesetzt. In den anderen Mitgliedstaaten mangelt es noch an Bestimmungen über die Beschlagnahme und Einziehung bzw. Beseitigung von Tatinstrumenten (VK) oder entsprechenden Eigentumswerten (ES), oder aber es wurden die wichtigsten Formen des Steuerbetrugs (EL, SE) oder andere Betrugsdelikte (FR) außer Acht gelassen.

3.3. Ergänzende Aspekte in Bezug auf Strafverfahren

Gerichtsbarkeit (Artikel 4 des Übereinkommens und Artikel 6 des ersten Protokolls)

Alle Mitgliedstaaten sehen generell eine sich auf das Territorialitätsprinzip gründende Gerichtsbarkeit für Betrugs-, Korruptions- und Geldwäschedelikte vor. FR, AT und VK sehen keine vollständige territoriale gerichtliche Zuständigkeit für Steuerbetrug, der Beteiligung an Steuerbetrug oder versuchten Steuerbetrug, der nur teilweise auf ihrem Hoheitsgebiet begangen wurde, jedoch eine Behörde eines anderen Mitgliedstaats betrifft, vor. BE sieht keine Gerichtsbarkeit für bestimmte Arten der Beteiligung an im Ausland begangenen Betrugs- oder Geldwäschedelikten vor, und im VK scheinen verfahrensrechtliche Schwierigkeiten zu bestehen, die es

⁷ Im erläuternden Bericht zum Entwurf für das Gesetz Nr. 5262 hat LU einen Gesetzesentwurf zur Einführung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen angekündigt.

⁸ Das österreichische Justizministerium hat unlängst einen Gesetzesentwurf über die strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen vorgestellt.

praktisch unmöglich machen, im Ausland begangene Delikte zu verfolgen (beispielsweise kann in Schottland keine territoriale Zuständigkeit für die Beteiligung an bzw. Anstiftung zu derartigen Betrugsdelikten gegeben sein).

Die Mitgliedstaaten haben von der in den Rechtsakten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, Vorbehalte bezüglich der Anwendung des Täter- bzw. Opferprinzips bei der Ermittlung der rechtlichen Zuständigkeit geltend zu machen. Die dadurch weiterhin bestehenden Unterschiede können dazu führen, dass bestimmte Straftaten nicht geahndet und viele grenzüberschreitende illegale Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft nicht angemessen behandelt werden.

'Ne bis in idem' (Artikel 7 des Übereinkommens)

Der Grundsatz '*ne bis in idem*' wird grundsätzlich anerkannt. Für DK, IT, PT, AT und SE lässt sich sagen, dass eine vollständige Umsetzung erfolgt ist. Bei den anderen Mitgliedstaaten kann wegen des Mangels an Informationen zu diesem Grundsatz zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine Evaluierung vorgenommen werden.

3.4. Allgemeine Bewertung

Die Analyse der in den Mitgliedstaaten erlassenen Umsetzungsbestimmungen zeigt, dass sich der strafrechtliche Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft verbessert hat. In Bezug auf die Definition der Straftatbestände sind die nationalen Rechtsordnungen näher zusammengerückt, und die betreffenden Sanktionen sind in der Regel so hoch bemessen, dass der Rechtshilfe keine Hindernisse entgegenstehen.

Das Gleichstellungsprinzip (das sich auch in Artikel 280 Absatz 2 EG-Vertrag findet) hat in einigen Mitgliedstaaten Anerkennung gefunden. Die Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften haben die Mitgliedstaaten veranlasst, gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtete Betrugsdelikte generell mit denselben Maßnahmen zu bekämpfen wie die gegen ihre eigenen finanziellen Interessen gerichteten Delikte.

Gleichwohl ist die Kommission bei dieser Analyse auch zu dem Schluss gelangt, dass bei genauer Betrachtung kein einziger Mitgliedstaat sämtliche Maßnahmen ergriffen hat, die für eine vollständige Umsetzung der Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften erforderlich wären. So bestehen nach wie vor Lücken und Schlupflöcher, die es möglich machen, dass bestimmte Delikte nicht geahndet werden. Die Bestimmungen der Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften können nicht separat betrachtet werden, da sich die nur teilweise oder gar nicht erfolgte Umsetzung eines Artikels auch auf Bestimmungen auswirkt, die einzeln betrachtet in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu stehen scheinen. Die beträchtlichen Unterschiede, die bei den strafrechtlichen Sanktionen zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, lassen weitere Zweifel daran

aufkommen, dass die vorgesehenen Strafen in allen Fällen die Vorgabe des Gerichtshofs erfüllen, wirksam, verhältnismäßig und abschreckend⁹ zu sein.

Da die angestrebte Angleichung noch nicht in vollem Umfang erreicht worden ist, ist der bestehende Schutz nach dem Dafürhalten der Kommission noch nicht so weit entwickelt, dass ausgeschlossen werden kann, dass bestimmte gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtete Handlungen, die eigentlich unter Strafe gestellt werden müssten, ungestraft bleiben bzw. dass diesbezüglich keine ausreichende Abschreckung erfolgt. Die Mitgliedstaaten sind ihrer Pflicht, derartige Straftaten zu bekämpfen, noch immer nicht in vollem Umfang nachgekommen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass viele Gründe, aus denen sie ihren Vorschlag für eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vorgelegt hat, nach wie vor Bestand haben, und sie würde es für sinnvoll halten, die Verhandlungen im Rat über den geänderten Vorschlag mit Blick auf die Festlegung eines gemeinsamen Standpunkts wieder aufzunehmen.

Die Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften wurden auf der Grundlage der im Rahmen des Vertrags von Maastricht verfügbaren Instrumente ausgearbeitet. Sie stellen nach dem Dafürhalten der Kommission keine geeignete Antwort auf die spezifische Notwendigkeit des strafrechtlichen Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft dar. Die Kommission wird daher weiter prüfen, welche Ansätze diesbezüglich auf der Grundlage der später erfolgten Änderungen des EG-Vertrags - also beispielsweise auf Basis des sich auf den geänderten Artikel 280 EG-Vertrag gründenden Richtlinienvorschlags oder auf der Grundlage der im Entwurf eines Verfassungsvertrags vorgesehenen Möglichkeiten – einschließlich der Einsetzung eines für den Schutz der finanziellen Gemeinschaftsinteressen zuständigen europäischen Staatsanwalts – verfolgt werden könnten.

4. EMPFEHLUNGEN

Angesichts der vorstehenden Ausführungen wird deshalb empfohlen, dass der Rat

- die Mitgliedstaaten einlädt,
 - sich verstärkt zu bemühen, ihre nationalen Strafrechtsvorschriften in Hinblick auf den Schutz der Finanzinteressen der Gemeinschaften zu verbessern, insbesondere in Bezug auf die vollständige Kriminalisierung von betrügerischen Handlungen und die strafrechtliche Verantwortung im Unternehmensbereich;
 - ihre bei Ratifizierung der Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften gemachten Vorbehalte zu überdenken;

⁹ Im Sinne des Urteils in der Rechtssache 68/88 (*Kommission gegen Griechenland*), Slg. 1989 Seite 2965 und des Urteils in der Rechtssache C-352/92 (*Milchwerke Köln/Wuppertal eG*) Slg. 1994 Seite I-3385.

- (jene, die dies noch nicht getan haben) unverzüglich das zweite Protokoll umzusetzen und zu ratifizieren, angesichts der Tatsache, dass bereits mehr als sieben Jahre seit seiner Unterzeichnung verstrichen sind;
- das Ziel der vollständigen Anwendung der Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften als eine vorrangige Angelegenheit behandelt, um der Einleitung möglicher Verfahren nach Artikel 8 des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vorzubeugen;
- seine Arbeiten zur Erlassung eines gemeinsamen Standpunkts zum geänderten Vorschlag für eine Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft auf der Grundlage von Artikel 280 EG-Vertrag vorantreibt.

Sobald alle Mitgliedstaaten die Ratifizierung von und/oder ihren Beitritt zu den Rechtsakten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften gemeldet haben, beabsichtigt die Kommission, einen Folgebericht über die Umsetzung in den neuen Mitgliedstaaten und über die Umsetzung von IT, LU und AT des zweiten Protokolls zu erstellen.