

1. Einleitung und Überblick

1.1. Einführung in die Thematik

Der Schaden durch Betrügereien zulasten des Haushalts der EU beträgt jährlich mehrere Milliarden Euro. Der Schaden entsteht einerseits, indem der Union Einnahmen vorenthalten werden, und andererseits durch unrechtmäßige Zahlungen an Dritte.¹ Allein der Schaden durch Umsatzsteuerkarusselle und ähnliche Umsatzsteuerbetrugskonstellationen beträgt laut Schätzungen der EU-Kommission europaweit 50 Milliarden Euro jährlich.² Seitdem die EU bzw ihre Rechtsvorgänger über Eigenmittel verfügen, gibt es Bestrebungen, ihre finanziellen Interessen auch mit strafrechtlichen Mitteln zu schützen.³ So gab es bereits 1976 einen Entwurf⁴ für eine Vertragsänderung, um „die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften zu ändern zwecks Erlaß einer gemeinsamen Regelung, die den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ermöglicht und die Ahndung von Zuwiderhandlungen erleichtert“⁵, der allerdings wieder zurückgezogen wurde. 1995 wurde schließlich das PIF-Übereinkommen⁶ (PIF-Übk) angenommen und am 5. Juli 2017 wurde vom Europäischen Parlament und dem Rat der EU die Richtlinie (EU) 2017/1371 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (PIF-RL) erlassen. Die PIF-RL hat die Festlegung von Mindestvorschriften für die Definition von Straftatbeständen und Strafen zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten rechtswidrigen Handlungen zum Gegenstand (Art 1 PIF-RL). Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass der Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU (Art 3 PIF-RL) sowie die in Art 4 PIF-RL genannten anderen gegen die finanziellen Interessen der Union gerichteten Straftaten im jeweiligen Mitgliedstaat strafbare Handlungen darstellen.

Art 17 PIF-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten, die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie bis zum 6.7.2019 zu erlassen. Mit dem am 27.12.2019 kundgemachten BGBl I 2019/111 setzte Österreich – verspätet – den letzten Teil der PIF-RL in österreichisches Recht um. Damit wurde zur Umsetzung der Art 3 Abs 2 lit a und lit b PIF-RL die Bestimmung des § 168c StGB⁷ „Ausgabenseitiger Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union“ ein-

-
- 1 Staffler, ZfRV 2018, 52; Zeder in BMJ, Entwicklungslinien 187; vgl Fischler, ÖJZ 1997, 524.
 - 2 Correctiv, Grand Theft Europe <https://correctiv.org/top-stories/2019/05/06/grand-theft-europe/> (28.2.2023).
 - 3 KOM (2001) 715 endg 7.
 - 4 ABl C 1976/222, 2 ff.
 - 5 ABl C 1976/222, 2.
 - 6 Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl C 1995/316, 49.
 - 7 Mittlerweile hat der Tatbestand des ausgabenseitigen Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union die Bezeichnung § 168f StGB; siehe dazu 2.1.2.

1. Einleitung und Überblick

geführt.⁸ Ein Teil der PIF-RL wurde bereits früher – allerdings ebenfalls verspätet – mit dem am 22.7.2019 kundgemachten EU-Finanz-Anpassungsgesetz 2019⁹ (EU-FinAnpG 2019) umgesetzt. Im Zuge dessen wurde in Umsetzung von Art 3 Abs 2 lit d PIF-RL der Tatbestand des § 40 FinStrG, „*Grenzüberschreitender Umsatzsteuerbetrug*“, eingeführt.

Gegenstand dieses Buches ist Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union iSd Art 3 PIF-RL bzw die Umsetzung der Vorgaben des Art 3 PIF-RL im österreichischen Recht. Daher sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Wie verhält sich die in Umsetzung der PIF-RL ergangene Bestimmung des ausgabenseitigen Betrugs iSd § 168f StGB zum Betrug iSd §§ 146 ff StGB?
- Wurden die Mindestvorgaben hinsichtlich der Strafbarkeit von ausgabenseitigem Betrug zum Nachteil der Union iSd Art 3 Abs 2 lit a und b PIF-RL im StGB ordnungsgemäß umgesetzt?
- Kam es im Zuge der Umsetzung der PIF-RL im StGB zu einer Übererfüllung der Richtlinienvorgaben?
- War der neue Tatbestand des § 40 FinStrG zur Umsetzung der PIF-RL notwendig und wie verhält sich § 40 FinStrG zu den sonstigen Finanzvergehen des FinStrG?
- Wurde die PIF-RL hinsichtlich des einnahmenseitigen Betrugs im FinStrG den Vorgaben der PIF-RL entsprechend umgesetzt?
- Geht die österreichische Rechtslage hinsichtlich des einnahmenseitigen Betrugs über die Mindestvorschriften der PIF-RL hinaus?

Da sich die Vorgaben in Art 3 Abs 2 lit c PIF-RL und Art 1 Abs 1 lit b PIF-Übk inhaltlich nicht unterscheiden¹⁰ und die Vollständigkeit der österreichischen Umsetzung des PIF-Übk hinsichtlich des einnahmenseitigen Betrugs nicht¹¹ bezweifelt wurde, gab es keine gesetzlichen Neuerungen in Bezug auf die Vorgaben in Art 3 Abs 2 lit c PIF-RL. Die Tatbestände, welche Art 3 Abs 2 lit c PIF-RL umsetzen, werden daher – im Gegensatz zur Anpassung der Wertgrenzen für die obligatorische Spruchsenatzzuständigkeit¹² – im Rahmen dieses Buches nicht behandelt.¹³

8 ErläutRV 1 BlgNR XXVII GP 3, 5; BGBl I 2019/111.

9 BGBl I 2019/62.

10 Die Unterschiede zwischen den Vorgaben sind einerseits der Klarstellung hinsichtlich der Mehrwertsteuereigenmittel („*in Bezug auf Einnahmen, bei denen es sich nicht um die unter Buchstabe d genannten Einnahmen aus Mehrwertsteuer-Eigenmitteln handelt*“ [Art 3 Abs 2 lit c PIF-RL, dazu siehe 1.4.3]) und andererseits sprachlichen bzw begrifflichen Anpassungen („*mit der Folge, dass Mittel aus dem Haushalt der Union oder aus den Haushalten, die von der Union oder in deren Auftrag verwaltet werden*“ [Art 3 Abs 2 lit c PIF-RL; Hervorhebungen vom Verfasser]) im Vergleich zu „*mit der Folge, daß Mittel aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften oder aus den Haushalten, die von den Europäischen Gemeinschaften oder in deren Auftrag verwaltet werden*“ [Art 1 Abs 1 lit b PIF-Übk, Hervorhebungen vom Verfasser]) geschuldet.

11 KOM (2004) 709 endg 5; KOM (2008) 77 endg 3.

12 Siehe dazu 3 sowie 4.1.4.

13 Zu den Tatbeständen in §§ 35, 37, 38a, 39 FinStrG darf auf die gängigen Kommentierungen verwiesen werden.

1.2. Historischer Überblick über den Schutz der finanziellen Interessen sowie der strafrechtlichen Legislativ-kompetenzen der Union

1.2.1. Die Entwicklung der primärrechtlichen Verankerung des Schutzes der finanziellen Interessen sowie der strafrechtlichen Legislativkompetenzen der Gemeinschaften

Die Gründungsverträge enthielten keine Bestimmungen, welche ausdrücklich auf den Schutz der finanziellen Interessen Bezug nahmen, und weder der EGKS noch der EWG oder der EAG wurden in den Gründungsverträgen Kompetenzen auf dem Gebiet des Kriminalstrafrechts übertragen. Diese Kompetenzen sollten bei den Mitgliedstaaten verbleiben.¹⁴

Die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten begann insb im Rahmen der TREVI¹⁵-Gruppe(n), welche sich mit den Themen Terrorismus (TREVI I), polizeilicher Zusammenarbeit im Allgemeinen (TREVI II) und internationaler Kriminalität (insb Drogenhandel, TREVI III) befassten.¹⁶ Die Gruppen waren ein informelles zwischenstaatliches Netzwerk und nicht in den institutionellen Rahmen der Gemeinschaften eingegliedert.¹⁷ In den Bereichen der Strafrechtsangleichung und der Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechts wurde auf völkerrechtliche Verträge zurückgegriffen (zB Schengener Durchführungsübereinkommen¹⁸), bis diese völkerrechtliche Zusammenarbeit mit den Verträgen von Maastricht¹⁹ und Amsterdam²⁰ in den primärrechtlichen Rahmen überführt wurde (Art K und Art 29, 31 EUV 1997).²¹ Allerdings wurde aus dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue nach Art 5 EGV die Verpflichtung der Mit-

14 *Böse in Böse*, Europäisches Strafrecht² § 4 Rz 1.

15 Der Begriff TREVI kommt entweder von den Anfangsbuchstaben der Wörter Terrorismus, Radicalisme, Extremisme, Violence International welche das Tätigkeitsfeld der Arbeitsgruppe umschrieben oder geht auf den ersten Tagungsort der Gruppe beim Trevi-Brunnen in Rom zurück, *Meyer in von der Groeben/Schwarze/Hatje*, EUV/AEUV⁷ Vorbem Art 82 ff Rz 7; *Hecker*, Europäisches Strafrecht⁶ Kap 5 Rz 13 FN 27.

16 *Ligeti*, Strafrecht in der EU 55.

17 *Meyer in von der Groeben/Schwarze/Hatje*, EUV/AEUV⁷ Vorbem Art 82 ff Rz 7; *Karas/Pluskota* in FS Bittner 284; *Dannecker/Bülte* in *Wabnitz/Janovsky/Schmitt*, HB Wirtschafts- und Steuerstrafrecht⁵ Rz 344a; *Genson* in BMI, Rechtsschutz und EU-Reform 86.

18 Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, BGBl III 1997/90.

19 Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht), ABl C 1992/191, 1; unterzeichnet am 7.2.1992.

20 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl C 1997/340, 1; unterzeichnet am 2.10.1997.

21 *Böse in Böse*, Europäisches Strafrecht² § 4 Rz 1.

1. Einleitung und Überblick

gliedstaaten abgeleitet, die Gemeinschaftsinteressen ebenso wie die nationalen Interessen zu schützen.²²

Mit dem Vertrag von Maastricht wurden in Art 209a EGV, Art 78i EGKSV und Art 183a EAGV jeweils gleichlautende Bestimmungen in die Gemeinschaftsverträge eingefügt.²³ Art 209a Abs 1 EGV bzw Art 78i Abs 1 EGKSV bzw Art 183a Abs 1 EAGV sahen vor, dass die Mitgliedstaaten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft die gleichen Maßnahmen ergreifen müssen, die sie auch zur Bekämpfung von Betrügereien ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten. Abs 2 sah jeweils vor, dass die Mitgliedstaaten unbeschadet der sonstigen Vertragsbestimmungen ihre Tätigkeit zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vor Betrügereien koordinieren und zu diesem Zweck mit Unterstützung der Kommission für eine enge, regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen ihrer Behörden sorgen. Diese Bestimmungen enthielten allerdings keine Kompetenzen zur supranationalen Rechtsetzung.²⁴ Der Vertrag vom Maastricht sah im Rahmen der Dritten Säule die Handlungsformen der gemeinsamen Standpunkte (Art K.3 Abs 2 lit a EUV 1992), gemeinsame Maßnahmen (lit b) und Übereinkommen (lit c) vor.

Durch den Vertrag von Amsterdam wurde Art 209a EGV abgeändert. Außerdem wurde die Nummerierung der Artikel des EGV geändert. Der nunmehrige Art 280 Abs 1 EGV bestimmte, dass die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten Betrügereien und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtete rechtswidrige Handlungen mit Maßnahmen nach diesem Artikel bekämpfen, die abschreckend sind und in den Mitgliedstaaten einen effektiven Schutz bewirken. In Art 280 Abs 2 EGV wurde Art 209a Abs 1 EGV 1992 übernommen, wonach die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, die gleichen Maßnahmen ergreifen, die sich gegen ihre eigenen finanziellen Interessen richten. Art 280 Abs 3 EGV übernahm Art 209a Abs 2 EGV 1992 mit dem Unterschied, dass die Formulierung „mit Unterstützung der Kommission“ durch „zusammen mit der Kommission“ ersetzt wurde, was die Rolle der Kommission stärkte.²⁵ Art 280 Abs 4 EGV enthielt nunmehr die Kompetenz des Rates, zur Gewährleistung eines effektiven und gleichwertigen Schutzes in den Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten, zu beschließen. Ausdrücklich geregelt wurde dabei, dass die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege von diesen Maßnahmen unberührt bleiben (Art 280 Abs 4 zweiter Satz EGV). Durch den Vertrag von Amsterdam wurde die Möglichkeit geschaffen, Rahmenbeschlüsse anzunehmen (Art 34 EUV 1997). Rahmen-

22 EuGH 21.9.1989, 68/88 *Griechischer Mais* Rz 23.

23 ABl C 1992/191, 42, 50, 57.

24 *Dannecker/Schröder* in *Böse*, *Europäisches Strafrecht*² § 8 Rz 26.

25 *Dannecker/Schröder* in *Böse*, *Europäisches Strafrecht*² § 8 Rz 27.

beschlüsse sind (ähnlich wie Richtlinien) für die Mitgliedstaaten verbindlich, jedoch nicht unmittelbar wirksam und überlassen den Mitgliedstaaten die Wahl der Mittel bei der Umsetzung.²⁶

Seit dem Vertrag von Nizza²⁷ sind die Aufgaben von Eurojust im Primärrecht geregelt.²⁸ Er brachte in Bezug auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union keine Änderungen.

Bis der EuGH eine strafrechtliche Annexkompetenz des Gemeinschaftsgesetzgebers anerkannte,²⁹ erfolgte die Kooperation auf dem Gebiet der Angleichung des Strafrechts ausschließlich im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Dritten Säule.³⁰

Durch den Vertrag von Lissabon³¹, welcher am 13.12.2007 unterzeichnet wurde und am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, erhielt die Union nunmehr ausdrücklich Rechtsetzungskompetenzen auf dem Gebiet des Straf- und Strafverfahrensrechts (Art 82, 83 AEUV). Außerdem kann der Rat seither einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments durch Verordnung eine Europäische Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU einsetzen (Art 86 AEUV), was 2017 durch die EUStA-VO³² auch geschah. In Art 325 AEUV findet sich die Nachfolgeregelung des Art 280 EGV, wobei der Satz „Die Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten und ihre Strafrechtspflege bleiben von diesen Maßnahmen unberührt.“ im Vergleich zur Vorgängerbestimmung gestrichen wurde.

1.2.2. Exkurs: EuGH 68/88 – Griechischer Mais

Die Rechtssache *Griechischer Mais*³³ betraf Mais-Lieferungen aus Jugoslawien nach Griechenland. Der Mais wurde ohne Erhebung einer Abschöpfung nach Griechenland eingeführt und anschließend als Mais griechischen Ursprungs nach Belgien exportiert. Diese Hinterziehung erfolgte unter Mitwirkung griechischer Beamter, welche im Nachhinein falsche Urkunden ausstellten und falsche Erklä-

26 Sieber in Sieber/Satzger/Heintschel-Heinegg, Europäisches Strafrecht² Einführung Rz 148, 152.

27 Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl C 2001/80, 1; unterzeichnet am 26.2.2001.

28 Sieber in Sieber/Satzger/Heintschel-Heinegg, Europäisches Strafrecht² Einführung Rz 156.

29 EuGH 13.9.2005, C-176/03 *Umweltstrafrecht* Rz 48; EuGH 23.10.2007, C-440/05 *Meeresverschmutzung durch Schiffe* Rz 66.

30 Böse in Böse, Europäisches Strafrecht² § 4 Rz 1; Reinbacher, Mehrebenensystem 403 f; Ambos, Internationales Strafrecht² 452.

31 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, ABl C 2007/306, 1.

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

33 EuGH 21.9.1989, 68/88 *Griechischer Mais*.

rungen abgaben, um die Hinterziehung zu verdecken.³⁴ Daher beehrte die Kommission beim EuGH die Feststellung, dass die Republik Griechenland ua dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht verstoßen habe, dass sie „es versäumt habe, gegen die Täter der Hinterziehung und all jene, die an der Begehung der Tat oder an ihrer Verdeckung mitgewirkt hätten, die in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Straf- oder Disziplinarverfahren einzuleiten“³⁵, und dadurch gegen die sich aus Art 5 EGV ergebende Verpflichtung „gegen Personen, die das Gemeinschaftsrecht verletzen, dieselben Sanktionen zu verhängen wie gegen Personen, die das nationale Recht verletzen“³⁶ verstoßen habe. Der EuGH sah diese Rüge der Kommission als begründet³⁷ an und stellte dazu fest, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten, falls eine gemeinschaftsrechtliche Regelung keine besondere Vorschrift über die Verhängung einer Sanktion im Falle eines Verstoßes enthält oder sie auf die nationalen Regelungen verweist.³⁸ Die Sanktionen müssen dabei „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein.³⁹ Zudem muss gegen Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht mit derselben Sorgfalt vorgegangen werden, wie bei der Anwendung der entsprechenden nationalen Vorschriften.⁴⁰

1.2.3. Die Entwicklung des Schutzes der finanziellen Interessen im Verwaltungsrecht

Als verwaltungsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen kommen insb Kontrollen und Sanktionen in Betracht.⁴¹ Anfangs wurden Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen nur für bestimmte Politikbereiche erlassen (sektorbezogene Regelungen).⁴² So waren die Mitgliedstaaten in Bezug auf den EAGFL verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um sicherzustellen, dass die durch den Fonds finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind. Die Mitgliedstaaten mussten weiters Rechtsvorschriften erlassen, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern und zu verfolgen und die infolge von Unregelmäßigkeiten oder Versäumnissen abgeflossenen Beträge wieder einzuziehen.⁴³ Die Ausfuhrerstattungs-VO⁴⁴ sah im

34 EuGH 21.9.1989, 68/88 *Griechischer Mais* Rz 2.

35 EuGH 21.9.1989, 68/88 *Griechischer Mais* Rz 22.

36 EuGH 21.9.1989, 68/88 *Griechischer Mais* Rz 22.

37 EuGH 21.9.1989, 68/88 *Griechischer Mais* Rz 28.

38 EuGH 21.9.1989, 68/88 *Griechischer Mais* Rz 23.

39 EuGH 21.9.1989, 68/88 *Griechischer Mais* Rz 24.

40 EuGH 21.9.1989, 68/88 *Griechischer Mais* Rz 25.

41 *Horn*, Durchführung von Kontrollen 31; *Weber*, Kontrollen des OLAF in Italien 42.

42 *Killmann/Glaser*, Finanzschutz-VO AllgVorb Rz 69.

43 Art 8 Verordnung (EWG) 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABl L 1970/94, 13.

44 Verordnung (EG) 800/1999 der Kommission vom 15. April 1999 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, ABl L 1999/102, 11.

Fälle von Missbrauch eine Rückzahlung des ausgezahlten Betrags inkl eines Zuschlags vor.⁴⁵ Der Schutz der finanziellen Interessen durch horizontale Rechtsakte wurde allerdings stetig ausgebaut und überlagerte den sektoralen Schutz.⁴⁶ In Bezug auf horizontales Sekundärrecht sind insb die Finanzschutz-VO und die Kontroll-VO zu nennen. Durch die Finanzschutz-VO wurde eine Rahmenregelung für einheitliche Kontrollen sowie verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen bei Unregelmäßigkeiten zu Lasten der finanziellen Interessen geschaffen (Art 1 Finanzschutz-VO). Die Kontroll-VO enthält zusätzliche allgemeine Bestimmungen iSd Art 10 Finanzschutz-VO für die von der Kommission durchgeführten administrativen Kontrollen und Überprüfungen zum Schutz der finanziellen Interessen (Art 1 Kontroll-VO). Die der Kommission durch die Kontroll-VO übertragenen Befugnisse zur Durchführung von Kontrollen und Überprüfungen vor Ort in den Mitgliedstaaten werden durch OLAF ausgeübt (Art 3 Abs 1, 2 OLAF-VO).

1.2.4. Die Entwicklung des Schutzes der finanziellen Interessen im Strafrecht

Bestrebungen, die finanziellen Interessen der Union bzw ihrer Rechtvorgänger mit strafrechtlichen Mitteln zu schützen, gibt es seitdem sie infolge des Eigenmittel-Be 1970⁴⁷ über eigene Mittel verfügt.⁴⁸ So gab es bereits 1976 einen Entwurf⁴⁹ für eine Vertragsänderung, um „die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften zu ändern zwecks Erlaß einer gemeinsamen Regelung, die den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ermöglicht und die Ahndung von Zuwiderhandlungen erleichtert“⁵⁰, der allerdings wieder zurückgezogen wurde.

Im Fall *Griechischer Mais*⁵¹ leitete der EuGH aus dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue (Art 5 EGV, heute Art 4 Abs 3 EUV) die Verpflichtung der Mitgliedstaaten ab, die Gemeinschaftsinteressen ebenso wie die nationalen Interessen zu schützen,⁵² was zur strafrechtlichen Anerkennung gemeinschaftsrechtlicher Rechtsgüter führte.⁵³

45 ErwGr 32 Ausfuhrerstattungs-VO; vgl Art 25 Ausfuhrerstattungs-VO.

46 Killmann/Glaser, Finanzschutz-VO AllgVorb Rz 69.

47 Beschluss vom 21. April 1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften (70/243/EGKS, EWG, Euratom), ABl L 1990/94, 19.

48 KOM (2001) 715 endg 7.

49 Entwurf für einen Vertrag zur Änderung der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften zwecks Erlaß einer gemeinsamen Regelung zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften sowie zur Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften genannter Verträge, ABl C 1976/222, 2 ff.

50 ABl C 1976/222, 2.

51 EuGH 21.9.1989, 68/88 *Griechischer Mais*, dazu bereits oben 1.2.2.

52 Tiedemann, NJW 1993, 23.

53 Kert in Leitner/Brandl, Finanzstrafrecht 2018, 4.

1. Einleitung und Überblick

Am 26.7.1995 wurde das PIF-Übk abgeschlossen,⁵⁴ welches am 17.10.2002 in Kraft getreten ist. Art 1 Abs 1 PIF-Übk enthielt die Definition des Tatbestandes des „Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften“.⁵⁵ Art 1 Abs 2 PIF-Übk verpflichtete die Mitgliedstaaten, erforderliche und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, damit die in Art 1 Abs 1 PIF-Übk umschriebenen Sachverhalte im jeweiligen Mitgliedstaat strafbare Handlungen darstellen.

Im 1. PIF-Übk-ZP⁵⁶ vom 27.9.1996 wurde vereinbart, dass Bestechlichkeit (Art 2 1. PIF-Übk-ZP) und Bestechung (Art 3 Abs 1 1. PIF-Übk-ZP), sofern die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften geschädigt werden oder geschädigt werden können, in allen Mitgliedstaaten strafbare Handlungen darstellen. Am 29.11.1996 wurde die Zuständigkeit des EuGH für die Auslegung des PIF-Übk und des 1. PIF-Übk-ZP durch ein weiteres PIF-Übk-ZP⁵⁷ festgelegt. Diese beiden ZP traten zugleich mit dem PIF-Übk in Kraft.

Das 2. PIF-Übk-ZP⁵⁸ ergänzte das PIF-Übk und seine ZP insb um den Tatbestand der Geldwäsche (Art 2 2. PIF-Übk-ZP), die Verantwortlichkeit juristischer Personen für die Straftaten des Betruges iSd Art 1 PIF-Übk, Bestechung iSd Art 3 1. PIF-Übk-ZP sowie für Geldwäsche iSd Art 2 2. PIF-Übk-ZP (Art 3 2. PIF-Übk-ZP) und die Einziehung (Art 5 2. PIF-Übk-ZP). Obwohl das 2. PIF-Übk-ZP bereits am 19.6.1997 beschlossen wurde, trat es erst am 19. Mai 2009 in Kraft.

Am 5.7.2017 wurde schließlich die PIF-RL erlassen, welche die Mitgliedstaaten verpflichtete, die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie bis zum 6.7.2019 zu erlassen und ab diesem Zeitpunkt anzuwenden (Art 17 PIF-RL).

1.2.5. Die Entwicklung des Schutzes der finanziellen Interessen im Organisationsrecht

Zu Beginn der Betrugsbekämpfungsbestrebungen der Kommission wurden innerhalb einiger GD eigene für die Betrugsbekämpfung zuständige Verwaltungseinheiten geschaffen. In der nächsten Phase wurde einem Beschluss⁵⁹ der Kommission folgend 1987 die Dienststelle für die Koordinierung der Betrugsbekämp-

54 ABl C 1995/316, 53.

55 Zum Tatbestand des Art 1 Abs 1 PIF-Übk und zur nationalen Umsetzung in Österreich siehe 1.5.

56 Protokoll aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl C 1996/313, 2.

57 Protokoll 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 C 1997/151, 2.

58 Zweites Protokoll aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl C 1997/221, 12.

59 Bericht der Kommission über die verstärkte Bekämpfung von Betrügereien, die zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts begangen werden, KOM (87) 572 endg.

fung (UCLAF) eingerichtet.⁶⁰ UCLAF war als eigenständige Direktion in das Generalsekretariat der Kommission eingegliedert.⁶¹ Gleichzeitig wurden in den GD weitere Betrugsbekämpfungseinheiten geschaffen.⁶²

Im Februar 1994 wurde der Beratende Ausschusses für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung – kurz CoCoLaF⁶³ – eingesetzt.⁶⁴ Dem Ausschuss gehören Vertreter eines jeden Mitgliedstaates an (Art 3 Abs 1 CoCoLaF-Be). Die Aufgabe des Ausschusses ist die Beratung der Kommission in Fragen des Schutzes der finanziellen Interessen der Union (vgl Art 2 Abs 1 CoCoLaF-Be).

Einem internen Beschluss der Kommission vom 10.2.1995⁶⁵ gemäß wurden die Zuständigkeiten der verschiedenen GD auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung auf UCLAF übertragen.⁶⁶ Daher wurden auch die personellen Mittel von UCLAF aufgestockt.⁶⁷

Mehrere Korruptionsskandale – wie die ECHO⁶⁸-Affäre, bei der Hilfgelder für das ehemalige Jugoslawien und die Region der Großen Seen in Afrika verschwunden waren, und verschiedenste Vorwürfe von Günstlingswirtschaft ua die EU-Kommissarin für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung betreffend – führten 1999 zur Einsetzung des *Ausschusses unabhängiger Sachverständiger*.⁶⁹ Das Bekanntwerden des Berichts dieses Ausschusses⁷⁰ am 15.3.1999 führte binnen weniger Stunden zum geschlossenen Rücktritt der *Santer-Kommission*.⁷¹ Außerdem zeigte ein Bericht des EuRH schwerwiegende Defizite von UCLAF auf, wie die fehlende Befugnis, Erhebungen in Bezug auf andere Organe der Gemeinschaft durchzuführen,⁷² nachdem das Europäische Parlament bereits 1997 Kritik an UCLAF geäußert hatte, wobei

60 Sonderbericht EuRH 8/98, 3.

61 *Harsken*, Kontrollen des OLAF 6; *Gleiß/Zeitler*, European Law Journal 2001, 223.

62 Sonderbericht EuRH 8/98, 3.

63 Comité consultatif pour la coordination de la lutte contre la fraude.

64 Beschluß der Kommission vom 23. Februar 1994 zur Einsetzung eines Beratenden Ausschusses für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (94/140/EG), ABl L 1994/61, 27.

65 SEK (95) 249.

66 ABl C 2004/269, 19.

67 Sonderbericht EuRH 8/98, 3.

68 ECHO war die Abkürzung für das damalige Amt der Europäischen Gemeinschaft für humanitäre Hilfe.

69 Entschließung zur Verbesserung der Haushaltsführung der Kommission, EP B4-0065, 0109 und 0110/99, ABl C 1999/104, 106. Nach Annahme der Entschließung am 14.1.1999 wurde am 27.1.1999 eine Aufzeichnung von der Konferenz der Präsidenten des Europäischen Parlaments bzgl des Ausschusses unabhängiger Sachverständiger geprüft und gebilligt und die Zusammensetzung und Aufgabenstellung des Ausschusses beschlossen. Der Präsident der Kommission erteilte noch in dieser Sitzung seine Zustimmung zur Aufgabenstellung und Zusammensetzung des Ausschusses, *Ausschuss unabhängiger Sachverständiger*, Erster Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug, Mißmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission 4, 6 <https://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reportde.pdf> (23.10.2023).

70 *Ausschuss unabhängiger Sachverständiger*, Erster Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug, Mißmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission <https://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reportde.pdf> (23.10.2023).

71 *Hummer/Obwexer*, Integration 1999, 77.

72 Sonderbericht EuRH 8/98, 22 f.

insb die fehlende Unabhängigkeit von UCLAF kritisiert wurde.⁷³ Die Folge des Rechnungshofberichts war ein Bericht⁷⁴ des Ausschusses für Haushaltskontrolle, der zur Entschließung zur Unabhängigkeit, zur Rolle und zum Status der Dienststelle für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung des Europäische Parlament⁷⁵ führte. In der Folge kam es zur Gründung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF),⁷⁶ welches die Aufgaben von UCLAF übernahm.

Nachdem durch den Vertrag von Lissabon mit Art 86 AEUV die Grundlage dafür geschaffen wurde, kam es 2017 zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa),⁷⁷ die am 1.6.2021 ihre Arbeit aufnahm.⁷⁸

1.3. Strafrechtliche Legislativkompetenzen der EU

Aus dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art 5 Abs 1 S 1, Abs 2 EUV) ergibt sich, dass die EU nur dann kriminalstrafrechtliche Rechtsakte setzen darf, wenn ihr die Zuständigkeit dafür von den Mitgliedstaaten übertragen worden ist.⁷⁹ Zudem sind bei nicht ausschließlichen Unionskompetenzen die Grundsätze der Subsidiarität (Art 5 Abs 1 S 2, Abs 3 EUV) und Verhältnismäßigkeit (Art 5 Abs 1 S 2, Abs 4 EUV) zu beachten; sog „*Schrankentrias*“.^{80, 81} Neben den ausdrücklich eingeräumten Kompetenzen könnte sich eine Kompetenz der Union zur (Straf-)Rechtssetzung aus dem Sachzusammenhang ergeben („implied powers“).⁸² Darüber hinaus kommt die Anwendung der Kompetenzergänzungsklausel in Art 352 AEUV in Betracht.⁸³ Durch den Vertrag von Lissabon wurde die Säulenstruktur (Tempelmodell) aufgelöst, die ehemalige Dritte Säule komplett in den AEUV übernommen und mit der ehemaligen Ersten Säule verschmolzen.⁸⁴ Im Rahmen des Vertrags von Lissabon wurden der Union ausdrückliche Kompetenzen zur Angleichung von Strafrechtsvorschriften eingeräumt.⁸⁵

73 Ausschuß für Haushaltskontrolle, Bericht über den Jahresbericht der Kommission 1996 (KOM(97)0200 – C4-0230/97) und ihr Arbeitsprogramm 1997/98 zum Schutz der finanziellen Interessen und zur Betrugsbekämpfung (KOM(97)0199 – C4-0231/97), EP A4-0287/97.

74 Ausschuß für Haushaltskontrolle, Bericht über die Unabhängigkeit, die Rolle und den Status der Dienststelle für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF) (Sonderbericht 8/98 des Rechnungshofs über die mit der Betrugsbekämpfung beauftragten Dienststellen der Kommission) (C4-0483/98), EP A4-0297/98.

75 Entschließung zur Unabhängigkeit, zur Rolle und zum Status der Dienststelle für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF) (Sonderbericht 8/98 des Rechnungshofs über die mit der Betrugsbekämpfung beauftragten Dienststellen der Kommission) (C4-0483/98), ABl C 1998/328, 95.

76 Durch den OLAF-Be der Kommission, Beschluss der Kommission vom 28. April zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (1999/352/EG, EGKS, Euratom), ABl L 1999/136, 20.

77 Durch die EuStA-VO.

78 Art 1 EUSTa-Be.

79 *Klescowski*, Europäisches Strafrecht Rz 460; *Schima* in *Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV Art 5 EUV Rz 11.

80 *Calliess* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁶ Art 5 EUV Rz 6 mwN.

81 *Reinbacher*, Mehrebenensystem 367 f.

82 *Reinbacher*, Mehrebenensystem 368; *Streinz* in *Streinz*, EUV/AEUV³ Art 5 EUV Rz 13.

83 *Reinbacher*, Mehrebenensystem 368; *Rossi* in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁶ Art 352 AEUV Rz 37.

84 *Dorra*, Legislativkompetenzen 177 f; *Obwexer*, *ecolex* 2008, 286.

85 *Ambos*, Internationales Strafrecht⁵ § 9 Rz 10.