

Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts

von

Dr. Heinz-Bernd Wabnitz, Thomas Janovsky, Prof. Dr. Britta Bannenberg, Dr. Wolfgang Bär, Dr. Siegfried Beck, Klaus-Dieter Benner, Dr. Jens Bülte, Gerhard Dannecker, Prof. Dr. Alfred Dierlamm, Stephan Gericke, Ulrike Grube, Dr. Thomas Hackner, Marion Harder, Prof. Dr. Dr. Eric Hilgendorf, Thomas C. Knierim, Juliane Krause, Dr. Manfred Möhrenschrager, Doris Möller, Nadja Müller, Matthias Nickolai, Dr. Christian Pelz, Dr. Ulrich Pflaum, Dr. Johann Podolsky, Dr. Rolf Raum, Jens Richtarsky, Dr. Dirk Sauer, Dr. Robert Schnabl, Peter Solf, Dr. Susanne Wagner, Renate Wimmer

[Prof. Dr.] Britta Bannenberg, Professorin für Kriminologie, Strafverfahrensrecht und Strafrecht an der Universität Bielefeld. (Stand: April 2006)

4. Auflage

[Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts – Wabnitz / Janovsky / Bannenberg / et al.](#)

schnell und portofrei erhältlich bei [beck-shop.de](#) DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

[Nebenstrafrecht – Wichtige juristische Praktikertitel](#)



Verlag C.H. Beck München 2014

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 64373 6

B. Die Bedeutung des Unionsrechts

den Geldbußen des deutschen, italienischen und portugiesischen Ordnungswidrigkeitenrechts gleichgesetzt.³³⁵ Dies bedeutet, dass grundsätzlich die besonderen rechtsstaatlichen Garantien des materiellen Strafrechts und des Strafverfahrensrechts auch für EG-rechtliche Geldbußen gelten müssen.³³⁶

Neben der VO (EG) 1/2003 enthielt auch die Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (sog. **Fusionskontrollverordnung VO [EWG] 4064/89**)³³⁷ in ihrem Art. 14 eine dem Bußgeldtatbestand der Kartellverordnung vergleichbare Sanktionsnorm. Allerdings wurde im Zuge der Novellierung des europäischen Kartellrechts auch das Fusionskontrollverfahren umfassend reformiert, damit dieses in einer effizienteren Form der Erweiterung der EU standhalten konnte. Deshalb wurde die VO (EWG) 4064/89 durch die am 1.1.2004 in Kraft getretene **VO (EG) 139/2004**³³⁸ ersetzt. Diese neue Fusionskontrollverordnung beinhaltet zum einen flexiblere Prüfungsfristen und stärkt den Grundsatz der Einmalanmeldung von Fusionen mit gemeinschaftsweiter Bedeutung zur Vermeidung von Mehrfachanmeldungen. Zum anderen wurde das materielle Prüfkriterium zur Beurteilung von Zusammenschlussvorhaben umgestaltet.³³⁹ Insbesondere wirkte sich die Reform aber auch auf den Bußgeldtatbestand des Art. 14 VO (EWG) 4064/89 aus. Diese Regelung wurde zwar im Grundsatz in Art. 14 VO 139/2004 übernommen; im Detail war sie aber von erheblichen Änderungen betroffen.³⁴⁰

b) Kompetenzen im EAG-Vertrag

Art. 83 Abs. 1 EAG sieht lediglich vor, dass **Zwangmaßnahmen gegen Personen** oder Unternehmen festgesetzt werden können, wenn diese ihre Verpflichtungen aus Titel II des Vertrages verletzen. Diese Zwangsmaßnahmen werden teilweise als dem Bußgeldrecht der EU (ehemals der EG und EGKS) vergleichbar angesehen, indem ihnen eine repressive Funktion zugeschrieben wird.³⁴¹

Die in Art. 83 Abs. 1 Unterabs. 2 a–d EAG vorgesehenen Zwangsmaßnahmen sind der Schwere nach geordnet und in dieser Reihenfolge auch zu verhängen. Die Kommission kann zunächst das Unternehmen bei einem Verstoß gegen die Artt. 77 ff. EAG **verwarnen**. Sodann kommt der **Entzug besonderer Vorteile** in Betracht, d. h. von Leistungen, die unmittelbar von der EAG oder im Rahmen eines von der EAG abgeschlossenen Vertrages gewährt werden, insbesondere finanzielle Hilfen für Forschungsprojekte, für gemeinsame Unternehmen oder für Schürfungsvorhaben. Darüber hinaus kann die Kommission die **Verwaltung des Unternehmens** für die Dauer von bis zu vier Monaten einer anderen Person oder Personengruppe übertragen, die im Einvernehmen zwischen Kommission und dem Mitgliedstaat, in dem sich das Unternehmen befindet, bestellt wird. Der Betriebserlös fließt jedoch weiterhin dem Eigentümer zu. Als gravierendste Zwangsmaßnahme kann die Kommission schließlich verfügen, dass dem Unternehmen die **Ausgangsstoffe** oder die besonderen spaltbaren Stoffe teilweise oder vollständig **entzogen** werden. Der vollständige Entzug solcher Stoffe hat zwangsläufig eine **Betriebsstilllegung** zur Folge. Die Vollstreckung der Sanktionen obliegt den Mitgliedstaaten. Sie haben auch dafür Sorge zu tragen, dass die Verstöße beendet werden.

³³⁵ Vgl. Böse, Strafen und Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 137 ff.; Dannecker/Biermann, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), EG-Wettbewerbsrecht, Kommentar, Bd. II, Art. 23 Rn. 290 ff.

³³⁶ So bereits Dannecker/Fischer-Fritsch, Das EG-Kartellrecht in der Bußgeldpraxis, S. 7.

³³⁷ Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABl. 1989, Nr. L 395 vom 30.12.1989, S. 1 ff.

³³⁸ Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen („EG-Fusionskontrollverordnung“), ABl. 2004, Nr. L 24 vom 29.1.2004.

³³⁹ Vgl. Staabe/Denzel, EWS 2004, 199 ff.; Bergmann/Burholt, EuZW 2004, 161; umfassend auch Berg, BB 2004, 561 ff.

³⁴⁰ Vgl. Staabe/Denzel, EWS 2004, 198.

³⁴¹ Fornasier, RMC 1982, 399, 403; vgl. auch Mok, Europees economisch strafrecht, Delikt en Delinkwent, 1974, S. 269.

2. Die vom Gerichtshof und dem Gericht erster Instanz zu verhängenden Geldbußen

a) Satzungen des EuGH und des EuG

- 172 In den Satzungen des EuGH steht dem Gerichtshof für **ausbleibende Zeugen** die Befugnis zur Verhängung von Geldbußen zu (Art. 27 der Satzung des EuGH der EU³⁴² und Art. 25 der Satzung für die EAG). Nach Art. 47 Abs. 1 der Satzung des EuGH gelten diese Bestimmungen auch für das Verfahren vor dem EuG.³⁴³

b) Verfahrensordnungen

- 173 Während die Befugnis des EuGH und des EuG, **Geldbußen** festzusetzen, in den Satzungen nur erwähnt wird, sind die **Verfahrensordnungen** in dieser Hinsicht ausführlicher. Nach Art. 48 § 2 Abs. 1 Verfahrensordnung des EuGH³⁴⁴ und Art. 69 § 2 Abs. 1 Verfahrensordnung des EuG³⁴⁵ kann gegen einen Zeugen, der trotz ordnungsgemäßer Ladung nicht erscheint, eine Geldbuße von bis zu 5.000 Euro verhängt werden. Eine solche Sanktion kann auch festgesetzt werden, wenn der Zeuge die Aussage, die Eidesleistung oder die Versicherung an Eides statt verweigert (Art. 48 § 2 Abs. 2 Verfahrensordnung des EuGH, Art. 69 § 2 Abs. 2 Verfahrensordnung des EuG). Erscheint ein Zeuge in **vernehmungsunfähigem Zustand**, so wird auch dies als Ausbleiben angesehen und kann nach Art. 48 § 2 der Verfahrensordnung des EuGH bzw. Art. 69 § 2 Verfahrensordnung des EuG geahndet werden. Gleiches gilt für die **Verspätung des Zeugen**, sofern es sich nicht nur um eine geringfügige Verspätung handelt.

3. Weitergehende Bußgeldkompetenzen

- 174 Umstritten ist, ob die Gemeinschaft auch außerhalb der genannten Vorschriften die Kompetenz zur Schaffung von Bußgeldtatbeständen hat. In diesem Zusammenhang wird die Vorschrift des **Art. 261 AEUV** (ex-Art. 229 EGV) als **Ermächtigungsnorm für die Schaffung einer Zuständigkeit des EuGH zur Verhängung von Bußgeldern** diskutiert. Die Ableitung einer allgemeinen Befugnis des Rats aus dieser Regelung, Verstöße gegen EG/EU-Verordnungen auch mit „strafrechtlichen“ Folgen zu versehen,³⁴⁶ wird jedoch zu Recht überwiegend abgelehnt.³⁴⁷ Berücksichtigt man nämlich, dass Geldbußen und Zwangsgelder in Art. 103 AEUV (ex-Art. 83 EGV) ausdrücklich genannt sind, so kann die wesentlich allgemeinere Rechtsgrundlage des Art. 261 AEUV (ex-Art. 229 EGV) eine so wichtige Ermächtigung nicht indirekt enthalten. Schließlich muss berücksichtigt werden, dass die Mitgliedstaaten bei den Reformen der Gemeinschaftsverträge auf eine diesbezügliche Klarstellung verzichtet hatten, so dass die hier vertretene Ansicht durch den Amsterdamer Vertrag bestätigt wurde und durch die Lissaboner Fassung – auch mit Blick auf Art. 325 AEUV – gestützt wird.

III. Kompetenz zur Einführung und Verhängung sonstiger repressiver Verwaltungssanktionen

- 175 Von den Kriminalstrafen und Geldbußen sind die sonstigen supranationalen Sanktionen des Sekundärrechts zu unterscheiden. Das europäische Recht sieht vor allem im **Agrar- und Fischereibereich** verschiedene verwaltungsrechtliche Sanktionen vor, die von den Mitglied-

³⁴² ABl. EU v. 30.3.2010, Nr. C 84, S. 76.

³⁴³ Böse, Strafen und Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 243 ff.

³⁴⁴ ABl. L 176 vom 4.7.1991, S. 7, und L 383 vom 29.12.1992 in der Fassung vom 13.1.2009, ABl. L 24 vom 28.1.2009, S. 8.

³⁴⁵ ABl. L 136 vom 30.5.1991, S. 1, mit Berichtigung im ABl. L 193 vom 17.7.1991, S. 44, und im ABl. L 317 vom 19.11.1991, S. 34 in der Fassung vom 24. 05.2011, ABl. L 162 vom 22.6.2011, S. 18.

³⁴⁶ So auch Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 533 ff.

³⁴⁷ Vgl. nur Pache, Der Schutz der finanziellen Interessen, 1994, S. 306 m. w. N.

B. Die Bedeutung des Unionsrechts

staaten im Falle einer unberechtigten Inanspruchnahme von Unionssubventionen verhängt werden können.³⁴⁸ Diese Sanktionen reichen von der Kürzung oder Versagung von Beihilfen bis hin zu Rückforderungen mit Zusatzbeträgen, die über die bloße Rückforderung der unrechtmäßig erlangten Beihilfen hinausgehen, sowie zum Ausschluss von künftigen Subventionen. Es kann also zwischen Sanktionen, die zu finanziellen Einbußen führen, und solchen, die einen – zumindest zeitweiligen – Rechtsverlust zum Inhalt haben, differenziert werden.

Die Verordnungen, die diese Sanktionen enthalten, sind fast ausschließlich solche der Kommission zur Durchführung von Ratsverordnungen. Dabei waren die Sanktionen in den Verordnungen zunächst nicht systematisch geregelt. Erst im Jahre 1995 wurde eine **Rahmenverordnung** erlassen, die einige Grundsätze für alle Sanktionen vorsieht, so z. B. das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das Rückwirkungsverbot, die Regelungen für die Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung und über das Verhältnis zu nationalen Sanktionen.³⁴⁹

1. Strafzuschläge und Kautionsverfall

Zu finanziellen Einbußen führen **pauschalierte Rückzahlungsaufschläge** und erhöhte **Zinsforderungen**, die sog. Strafzuschläge. Diese finden sich vornehmlich im subventionsrechtlichen Bereich (z. B. Artt. 4 und 5 VO [EG, Euratom] 2988/95). Die in den Verordnungen vorgesehenen Zuschläge, die von den Mitgliedstaaten erhoben werden, reichen von der einfachen Verzinsung von Rückerstattungsbeiträgen erschlichener Subventionen bis hin zu **Strafzuschlägen** in Höhe von bis zu 40 %.³⁵⁰ 176

Weiterhin sehen die Marktordnungen der EG auf dem Sektor des Agrarmarktes für die Einfuhr bestimmter Agrarprodukte aus Drittländern sowie teilweise für deren Ausfuhr Lizenzen vor, die nicht nur zur Ein- bzw. Ausfuhr berechtigen, sondern hierzu auch verpflichten (vgl. etwa Art. 8 VO [EWG] 3183/80³⁵¹). Der Zweck solcher Ein- und Ausfuhrlicenzen besteht darin, den Behörden der Gemeinschaft eine zuverlässige Prognose über die künftigen Warenströme zu ermöglichen. Der Antragsteller muss eine **Lizenz-Kaution** beibringen, um sicherzustellen, dass er seiner Verpflichtung während der Gültigkeitsdauer der Lizenz tatsächlich nachkommt. Die Höhe der Kaution ist in den einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften genau festgelegt. Die Kaution verfällt, wenn die Einfuhr oder Ausfuhr nicht bis zum Ablauf der Lizenz durchgeführt wird, es sei denn, dass ein Fall höherer Gewalt vorliegt (Art. 33 Abs. 3 VO [EWG] 3183/80).³⁵² 177

Die Stellung einer Kaution ist darüber hinaus in solchen Fällen erforderlich, in denen die Gemeinschaft z. B. Beihilfen dafür gewährt, dass sich ein Antragsteller verpflichtet, auf dem Markt überschüssige Waren für einige Zeit vom Markt zu nehmen und privat einzulagern, oder in denen eine bestimmte Verarbeitung von Überschussprodukten vorgeschrieben wird, um den Markt nicht weiter mit dem betreffenden Produkt zu belasten.³⁵³ Eine **Einlage-ungskautions** verfällt, wenn der private Lagerhalter die Ware nicht, nicht rechtzeitig oder unsachgemäß einlagert oder sie vor Ablauf der festgelegten Zeit wieder auslagert. Bei den **Verarbeitungskautions** tritt ein Verfall ein, wenn der Kautionssteller die vorgeschriebene 178

³⁴⁸ Einen Überblick über die verschiedenen Verordnungen gibt *Heitzer*, Punitive Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1997, S. 47 ff.

³⁴⁹ VO (EG, Euratom) 2988/95, ABl. 1995, L 312 vom 23.12.1995, S. 1 ff.; eingehend dazu *Heitzer*, Punitive Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 170 ff.

³⁵⁰ Näher dazu *Tiedemann*, NJW 1993, 23, 27; vgl. auch *Heitzer*, Punitive Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 47 ff.

³⁵¹ Verordnung (EWG) Nr. 3183/80 der Kommission vom 3. Dezember 1980 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen sowie Voraussetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, Abl. EU Nr. L 338 vom 13.12.1980, S. 1

³⁵² EuGH Slg. 1968, 577 (*Schwarzwaldmilch*); vgl. dazu *Dannecker*, in: *Schünemann/Suárez González* (Hrsg.), Bausteine des Europäischen Wirtschaftsstrafrechts, S. 331, 340 f.; ferner *Schröder, Chr.*, Europäische Richtlinien, S. 108.

³⁵³ Dies gilt etwa bei der gemeinsamen Marktordnung für Schweinefleisch, VO (EG) Nr. 2795/75; 2763/75; 1889/76.

Verarbeitung nicht oder nicht fristgerecht vornimmt. Schließlich gibt es Fälle von Kautionsstellungen mit Verfallsregelungen im Bereich von **Abschöpfungsfreistellungen** und **Ausfuhrerstattungen**. Der vollständige Verfall einer Kautions bei einer Verletzung bloßer Nebenpflichten nicht zulässig,³⁵⁴ da auch beim Kautionsrecht der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist.

- 179 Das Unionsrecht regelt für keinen der genannten Fälle, welcher konkrete Anspruch mit der zu stellenden Kautions gesichert werden soll. Aus diesem Grund wird in der Literatur die Frage aufgeworfen, ob es sich bei dem Kautionsverfall um eine **verdeckte Strafsanktion** handle, für deren Verhängung die Union keine Kompetenz habe.³⁵⁵ Der EuGH³⁵⁶ und auch das Bundesverfassungsgericht³⁵⁷ verneinten jedoch den Strafcharakter des Kautionsverfalls und qualifizierten ihn als rein verwaltungsrechtliche Sanktion, weil die Kautions nur die Sicherheit für die Erfüllung einer freiwillig übernommenen Verpflichtung sei und daher einer Strafsanktion nicht gleichgestellt werden könne.³⁵⁸ Hingegen werden Strafzuschläge in der Literatur als Strafen im weiteren Sinne eingeordnet.³⁵⁹ Dies hat zur Folge, dass die Hinterziehung solcher Strafen weder nach § 370 AO, da es sich nicht um Abgaben handelt, noch nach § 263 StGB, da der Betrugstatbestand nur das Vermögen schützt, strafbar ist.³⁶⁰

2. Subventionskürzungen, Abzüge und Subventionssperren

- 180 Die zweite Gruppe von Sanktionen, zu denen die **Kürzung oder Streichung von Subventionen**, die sog. Abzüge und die Subventionssperren gehören, führen zu einem **Rechtsverlust**. So können im Bereich der Agrarsubventionen bei Überschreitung der gemeldeten beihilfefähigen Flächen um bis zu 10 % die Beihilfen um den entsprechenden Prozentsatz gekürzt werden. Wird die Fläche um mehr als 10 % überschritten, so kann die gesamte Subvention für den Bewilligungszeitraum gestrichen werden.
- 181 Der Kürzung von Subventionen stehen die sog. **Abzüge** gleich. Sie können verhängt werden, wenn in den Subventionsanträgen nur zum Teil unrichtige Angaben gemacht wurden und der Verstoß nicht schwerwiegend war. Welche dieser Sanktionen im Einzelfall verhängt wird, bestimmt sich nach Art und Schwere der Täuschungshandlung.
- 182 Eine besonders einschneidende Maßnahme stellt schließlich die **Subventionssperre** dar. Bei erheblichen Unregelmäßigkeiten kann ein Landwirt über den beantragten Subventionsgewährungszeitraum hinaus auch für zukünftige Bewilligungszeiträume von der Subventionierung völlig ausgeschlossen werden.³⁶¹

3. Allgemeiner Teil für ein Europäisches Verwaltungssanktionenrecht

- 183 Mit der **Verordnung (EG, Euratom) des Rates Nr. 2988/95 über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften**³⁶² waren die ersten Schritte zur Durchführung einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene getan, um wirksam gegen die Schädigung der Unionsfinanzen vorzugehen.³⁶³ Diese Verordnung ist Ende 1995 in Kraft getreten und in all

³⁵⁴ EuGH Slg. 1979, 2137 (*Atlanta Amsterdam/Produktschap voor Vee en Vlees*).

³⁵⁵ P. Tiedemann, NJW 1983, 2727 ff.

³⁵⁶ Vgl. EuGH Slg. 1970, 1125 (*Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*); vgl. auch Barents, ELR 1985, 242.

³⁵⁷ BVerfGE 37, 271, 288 (*Solange I*).

³⁵⁸ P. Tiedemann, NJW 1983, 2727 ff.

³⁵⁹ Böse, Strafen und Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 262 ff.; differenzierend Heitzer, Punitive Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 88 ff.

³⁶⁰ Vgl. hierzu auch Bülte, HRRS 2011, 465 ff. m. w. N.

³⁶¹ Zur Einordnung als Strafe vgl. Heitzer, Punitive Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 105 ff.

³⁶² ABl. 1995, Nr. L 312 vom 18.12.1995, S. 1 ff.; näher dazu unten Rn. 335 ff.

³⁶³ Näher dazu Dannecker, ZStW 108 (1996), 603 ff.

ihren Teilen verbindlich; sie gilt in jedem Mitgliedstaat unmittelbar. Sie sieht die Einführung von verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und Sanktionen als Reaktionen auf Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften vor, die *neben* den Kriminalstrafen verhängt werden sollen.³⁶⁴ Diese Sanktionen in Form von Rückerstattungen, Verlust von Sicherheiten, Geldbußen etc. nach Artt. 4 und 5 der **Verordnung (EG, Euratom) des Rates Nr. 2988/95** werden von den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten verhängt.

Der Rat hat sich mit dieser Verordnung darüber hinaus das Ziel gesetzt, einen „allen Bereichen der Gemeinschaftspolitik gemeinsamen rechtlichen Rahmen“ für die bereits bestehenden und die zukünftig einzuführenden Sanktionsvorschriften des europäischen Verwaltungsrechts zu schaffen sowie einheitliche Modalitäten der Sanktionierung festzulegen, also eine Art **Allgemeinen Teil für ein europäisches Verwaltungsanktionenrecht** zu normieren, der von den Mitgliedstaaten bei der Verhängung gemeinschaftsrechtlicher Sanktionen anzuwenden ist. Es wird zwischen „verwaltungsrechtlichen Maßnahmen“ und „verwaltungsrechtlichen Sanktionen“ unterschieden. Sanktionen dürfen grundsätzlich nur für vorsätzliche und fahrlässige Unregelmäßigkeiten verhängt werden, Maßnahmen können auf jede – auch schuldlose – Unregelmäßigkeit folgen.³⁶⁵ 184

IV. Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Sanktionierung der Verletzung des Unions- bzw. Gemeinschaftsrechts

1. Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum Erlass von Sanktionsnormen

Im Zusammenhang mit der Sanktionskompetenz der EG kommt insbesondere der Entscheidung des EuGH zum sog. „**Griechischen Maisfall**“ aus dem Jahre 1989 tragende Bedeutung zu,³⁶⁶ die im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens ergangen ist. In diesem Urteil, in dem es um Betrügereien im Zusammenhang mit Agrarabschöpfungen unter Mitwirkung griechischer Beamter ging, kam der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass die Griechische Republik gegen Art. 4 Abs. 3 EUV (ex-Art. 10/Art. 5 EGV) verstoßen habe, weil sie keine straf- oder disziplinarrechtlichen Verfahren gegen die Personen eingeleitet hatte, die an der Durchführung und Verschleierung von Abschöpfungshinterziehungen beteiligt gewesen waren.³⁶⁷ Nach der Rechtsprechung des EuGH haben die Mitgliedstaaten die Verpflichtung, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten. Dies ergebe sich aus dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue und dem Effektivitätsprinzip.³⁶⁸ Hierzu gehöre es, Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht nach ähnlichen sachlichen und verfahrensrechtlichen Regelungen ebenso zu ahnden wie gleichartige Verstöße gegen nationales Recht. Zwar verbleibe den Mitgliedstaaten die Wahl der Sanktionen; die nationalen Stellen müssten aber bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht mit derselben Sorgfalt vorgehen, die sie bei der Anwendung der entsprechenden nationalen Vorschriften walten ließen (**Gleichstellungserfordernis**).³⁶⁹ Darüber hinaus müssten die Sanktionen jedenfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein (**Mindesttrias**).³⁷⁰ 185

³⁶⁴ Näher dazu *Heitzer*, Punitive Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 121 ff.

³⁶⁵ Näher dazu *Heitzer*, Punitive Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 6 ff.

³⁶⁶ EuGH Urt. v. 21.9.1989 – C-68/88, NJW 1990, 2245 (*Griechischer Mais*) m. Anm. *Bleckmann*, WuR 1991, 283 f.; *Tiedemann*, EuZW 1990, 100 f.; vgl. auch *Böse*, Strafen und Sanktionen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, S. 410 f.; *Bonichot*, Rev. Science crim. 1990, 155 f.; *Gröbblinghoff*, Die Verpflichtung des deutschen Strafgesetzgebers, S. 12 ff.; *Stoffers*, JA 1994, 131 ff.; *Müller-Gugenberger*, in: *ders./Bieneck* § 5 Rn. 73.

³⁶⁷ *Schermers/Pearson*, FS Steindorff 1990, S. 1359, 1366 f.; kritisch zur Anweisungskompetenz der Gemeinschaft direkt aus Art. 10 (ex-Art. 5) EG *Appel*, in: *Dannecker* (Hrsg.), Lebensmittelstrafrecht und Verwaltungssanktionen in der Europäischen Union, S. 165, 172 f.

³⁶⁸ Vgl. dazu *Bleckmann*, FS Stree und Wessels 1993, S. 107, 109 f.

³⁶⁹ Vgl. dazu *Zuleeg*, JZ 1992, 761, 767.

³⁷⁰ So auch EuGH Slg. 1990, 2935 (*Hansen*); Slg. 1990, 423 (*Zwartveld*); vgl. auch *Hecker*, Europäisches Strafrecht, § 7 Rn. 24 ff.

- 186 Diese Rechtsprechung hatte der EuGH durch sein **Urteil C-176/03 zum Umweltrahmenbeschluss**³⁷¹ fortgeführt, indem er der EG im Ergebnis das Recht zugestanden hatte, nicht länger nur allgemeine Sanktionen zu fordern, sondern den Mitgliedstaaten konkret auch strafrechtliche Regelungen vorzugeben. Insbesondere wird in den Urteilsgründen ausgeführt, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber „Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten ergreifen [kann], die seiner Meinung nach erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit der von ihm zum Schutz [des zu regelnden Politikbereiches] erlassenen Rechtsnormen zu gewährleisten“. Damit hat der EuGH dem Gemeinschafts-/Unionsgesetzgeber letztlich ausdrücklich eine **Annexkompetenz zur Strafrechtssetzung** in den im EG-Vertrag geregelten Politikbereichen zugestanden. Während der Gemeinschafts-/Unionsgesetzgeber also nach dem Urteil im sog. „*Griechischen Maisfall*“ nur die Regelung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen anordnen konnte, ohne diese genauer spezifizieren zu dürfen, stand damit fest, dass der Rat in den im EG-Vertrag genannten Politikbereichen auch Regelungen strafrechtlichen Inhalts vorgeben darf. Damit war ein weiterer wesentlicher **Grundstein für ein europäisches Strafrecht** gelegt³⁷² und die Kompetenz der Union zur Vorgabe strafrechtlicher Sanktionen außerhalb der in Art. 83 Abs. 2 AEUV genannten Bereichen grundsätzlich anerkannt.
- 187 Die Verpflichtung zum Erlass von Sanktionsnormen kann sich zum einen unmittelbar aus dem **Primärrecht** und zum anderen aus dem **Sekundärrecht** in Verbindung mit Art. 4 Abs. 3 EUV (ex-Art. 10 EGV) ergeben. Daher muss der Gesetzgeber sicherstellen, dass ein im Primärrecht angelegtes Rechtsgut durch das nationale Strafrecht dem vergleichbaren nationalen Rechtsgut adäquat geschützt ist, so z. B. das Strafrecht die Existenz und die Aufgaben des Gerichtshofs ebenso schützt wie die nationaler Gerichte. Im Sekundärrecht geht es darum, Verhaltensnormen zur strafrechtlichen Bewehrung zu verhelfen, die strafrechtlich relevante Rechtsgüter schützen sollen. Dabei darf die Sanktionsnorm nicht unverhältnismäßig sein, insbesondere nicht durch unangemessene Strenge eine Grundfreiheit beeinträchtigen;³⁷³ auch darf sie nicht den Wettbewerb verzerren.
- 188 Der EuGH überprüfte im Fall „*van de Venne*“³⁷⁴ die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die **Strafbarkeit juristischer Personen** einzuführen. Ein Lastwagenfahrer war überführt worden, die gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebenen Lenk- und Ruhezeiten nicht eingehalten zu haben. Nach belgischem Recht konnten nur der Fahrer und im Betrieb verantwortliche Personen strafrechtlich verantwortlich gemacht werden, nicht aber das Unternehmen an sich, weil das belgische Strafrecht die Verantwortlichkeit juristischer Personen nicht kannte. In der einschlägigen EG-Verordnung war vorgesehen, dass die Unternehmen für die Einhaltung der vorgeschriebenen Lenk- und Ruhezeiten zu sorgen haben. Der EuGH präzierte die Mindestanfordernisse, die Art. 10 (ex-Art. 5) EG (nunmehr Art. 4 Abs. 3 AEUV) an eine nationale Sanktionsnorm im Dienste der Gemeinschaft stellt. Der Gerichtshof wiederholte – unter Berufung auf das Urteil im Fall „*Hansen*“³⁷⁵ – sinngemäß die entscheidenden Passagen des „*Mais*“-Urteils (Gleichstellungserfordernis und Mindeststraf) und folgte daraus, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet seien, die Strafbarkeit juristischer Personen einzuführen: „Zu widerhandlungen gegen Art. 15 der Verordnung [...] können durch die Anwendung von Bestimmungen bestraft werden, die mit den Grundprinzipien des nationalen Strafrechts in Einklang stehen, sofern die sich daraus ergebenden Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.“³⁷⁶
- 189 Die Entscheidung im *Mais-Fall* bedeutete eine **Fortentwicklung der Rechtsprechung**, denn der EuGH hatte zunächst in dem Urteil „*Amsterdam Bulb*“³⁷⁷ dargelegt, dass Art. 10 (ex-

³⁷¹ EuGH, Slg. 2005 I-07879; vgl. dazu Böse, GA 2006, 211 ff.; Braum, wistra 2006, 121 ff.; Schöne-mann, StV 2006, 361 ff.; Heger, JZ 2006, 310 ff.; Streinz, JuS 2006, 164 ff.; vgl. auch Rn. 108 f. und 141.

³⁷² EuGH EuZW 2005, 634.

³⁷³ Zu den vier Grundfreiheiten der Römischen Verträge Müller-Gugenberger, in: ders./Bieneck § 5 Rn. 40.

³⁷⁴ EuGH Slg. 1991 I, 4371.

³⁷⁵ EuGH Slg. 1990 I, 2911.

³⁷⁶ EuGH Slg. 1991 I, 4388.

³⁷⁷ EuGH Slg. 1977, 137 ff.; vgl. hierzu auch Hecker, Europäisches Strafrecht, § 7 Rn. 16, 22.

Art. 5) EGV (nunmehr Art. 4 Abs. 3 AEUV) den einzelnen Staaten die Wahl der sachgerechten Maßnahmen einschließlich der Wahl der – auch strafrechtlichen – Sanktionen überlasse. Die Mitgliedstaaten könnten Sanktionen wählen, die ihnen sachgerecht erschienen.³⁷⁸

Im Fall „von Colson und Kamann“ wurde die Freiheit der Mitgliedstaaten bei der **Wahl der Sanktionen** eingeschränkt, ohne eine Strafverpflichtung zu statuieren: Die Klägerinnen waren wegen ihres Geschlechts bei der Besetzung von Sozialarbeiterstellen nicht berücksichtigt worden. Hierin lag nach Auffassung des EuGH ein Verstoß gegen eine EG-Richtlinie, die einen gleichen Zugang von Männern und Frauen zum Beruf vorgab.³⁷⁹ Das deutsche Arbeitsgericht hatte den beiden Frauen nur die Erstattung von Fahrtkosten zugesprochen. Der Gerichtshof gab der Klage statt und legte dar, dass die Sanktion „eine wirklich abschreckende Wirkung gegenüber dem Arbeitgeber“ haben müsse.³⁸⁰ Der Mitgliedstaat könne unter den verschiedenen Möglichkeiten auswählen. Entscheide er sich jedoch für eine Entschädigung, so müsse diese jedenfalls, damit ihre Wirksamkeit und ihre abschreckende Wirkung gewährleistet seien, in einem angemessenen Verhältnis zu dem erlittenen Schaden stehen und somit über einen rein symbolischen Schadensersatz hinausgehen.³⁸¹ Diese Kriterien belassen dem Gesetzgeber einen sehr viel weiteren Spielraum bei der Ausgestaltung der zivilrechtlichen Normen als die Entscheidung „Griechischer Mais“, weil der EuGH die Kriterien der Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und abschreckenden Wirkung ausdrücklich auf die zivilrechtliche Entschädigung beschränkt hat. Demgegenüber war in dem „Mais-Urteil“ zum einen die Forderung neu, dass Verstöße gegen Gemeinschaftsrecht nach ähnlichen sachlichen und verfahrensrechtlichen Regeln geahndet werden müssen wie nach Art und Schwere gleichartige Verstöße gegen nationales Recht, und zum anderen die Ausweitung der Erfordernisse der Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und abschreckenden Wirkung auf **jede Sanktionsnorm**, die Verstöße gegen Gemeinschaftsrecht ahnden soll.

Die **Verpflichtung zur Gleichbehandlung** hatte der Gemeinschaftsgesetzgeber für den Bereich der Bekämpfung von Betrügereien zum Nachteil der EG in Art. 209a EGV a. F. aufgenommen und so eine primärrechtliche Grundlage geschaffen.³⁸² Außerhalb des Bereichs der Betrugsbekämpfung nach Art. 325 AEUV (ex-Art. 280 EGV) hat diese Rechtsprechung weiterhin erhebliche Bedeutung bei der Begründung der Kompetenz zur Schaffung von Sanktionsnormen und auch bei der unionsrechtskonformen Auslegung nationalen Rechts.

2. Inhalt der Richtlinien und Verordnungen, die zum Erlass von Strafnormen verpflichten

a) Verpflichtung zur Einführung „geeigneter Maßnahmen“

Die Gemeinschaft selbst hatte sich bislang im Wesentlichen damit begnügt, die Forderung nach wirksamen Sanktionen im Recht der Mitgliedstaaten zu erheben, ohne die konkrete Art und das Ausmaß der Sanktionen näher festzulegen. Auch in der „Richtlinie zur Koordinierung der Vorschriften betreffend Insider-Geschäfte“³⁸³ und der „Richtlinie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche“³⁸⁴ hat der Rat von der ursprünglich vorgesehenen Regelung, die Mitgliedstaaten zur Androhung von Kriminalstrafen ausdrücklich zu verpflichten, abgesehen.³⁸⁵ Hierzu hat die Kommission insbesondere die

³⁷⁸ EuGH Slg. 1977, 150.

³⁷⁹ Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, ABL L 39 vom 14.2.1976, S. 40.

³⁸⁰ EuGH Slg. 1984, 1908, m. Anm. Bleckmann, DB 1984, 1297 ff.; Zuleeg, RdA 1984, 325 ff.

³⁸¹ EuGH Slg. 1984, 1909.

³⁸² Zur Rechtslage nach dem Amsterdamer Vertrag vgl. oben Rn. 156 ff.

³⁸³ Richtlinie des Rates 89/592/EWG vom 13.11.1989, ABL 1989, Nr. L 334 vom 18.11.1989, S. 30.

³⁸⁴ Richtlinie des Rates 91/308/EWG vom 10.6.1991, ABL 1991, Nr. L 166 vom 28.6.1991, S. 77.

³⁸⁵ Vgl. dazu Vogel, ZStW 109 (1997), 335 ff.

Formulierung verwandt, die Mitgliedstaaten hätten „geeignete Maßnahmen“ zum Schutz bestimmter Interessen zu treffen.

b) Verzicht auf die Forderung nach Einführung bestimmter Sanktionen

- 193 Die Formulierung, die Mitgliedstaaten hätten „geeignete Maßnahmen“ einzuführen, ist z. B. in Art. 5 der Richtlinie des Rates zur Erhaltung der wild lebenden Vogelarten³⁸⁶ enthalten, wonach die Mitgliedstaaten „die erforderlichen Maßnahmen zur Schaffung einer allgemeinen Regelung zum Schutz aller unter Art. 1 fallenden Vogelarten“ treffen. Daraufhin wurde in England ein Straftatbestand eingeführt, der einen Verstoß gegen die Verbote zum Schutz der Vögel mit Geldstrafe sanktioniert.³⁸⁷ Angesichts des Wortlauts des Art. 249 (ex-Art. 189) Abs. 3 EGV (nunmehr Art. 288 UAbs. 3 AEUV), der die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, nur hinsichtlich des zu erreichenden Zieles für verbindlich erklärt, den innerstaatlichen Stellen jedoch die Wahl und Form der Mittel überlässt, ist fraglich, ob die EG die Mitgliedstaaten auf diese Weise gleichwohl zur **Androhung bestimmter Sanktionen** verpflichten konnte. In der Literatur wurde dies zum Teil bejaht.³⁸⁸
- 194 Zu bedenken ist hierbei jedoch, dass die Erforderlichkeit einer solchen Unionsinitiative, die das **Subsidiaritätsprinzip** fordert, allenfalls dann gegeben ist, wenn durch die Unterschiede in den Mitgliedstaaten schwerwiegende Wettbewerbsverzerrungen herbeigeführt werden oder wenn die Erreichung der von der EU verfolgten Ziele – vor allem des Gesundheitsschutzes und des freien Warenverkehrs – ernsthaft gefährdet erscheinen.³⁸⁹ Hingegen ist ein solches Bestreben nicht gerechtfertigt, wenn einzelne Verstöße nur nicht bzw. geringfügig oder in den Mitgliedstaaten nach unterschiedlichen Maßstäben geahndet werden. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass der nationale Umsetzungsakt nur noch einen Formalismus bedeuten würde, wenn die Straftatbestände und die Höhe der strafrechtlichen Sanktionen detailliert vorgegeben werden könnten.

c) Beschlossene Richtlinien und Verordnungen

- 195 Von der Möglichkeit, die Mitgliedstaaten **allgemein zum Erlass von Strafnormen** zu verpflichten, hatte bereits die EG mehrfach Gebrauch gemacht.³⁹⁰ Die **bisherigen Richtlinien und Verordnungen**, die zur Einführung nationaler Strafnormen verpflichten, betreffen neben den bereits oben erwähnten Bereichen z. B. Begleitpapiere für den Transport von Weinbau-Erzeugnissen und die im Weinsektor zu führenden Ein- und Ausgangsbücher, das Bilanz- und Außenwirtschaftsrecht und das Datenbankrecht. Kriminalpolitische Elemente finden sich auch in der Richtlinie 93/37/EWG des Rates vom 14.6.1993 zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge aus dem Jahre 1993,³⁹¹ die es ermöglichen will, Unternehmer abzuweisen, die bereits verurteilt worden sind oder gegen die Sozialgesetzgebung verstoßen haben. Ferner soll auch die **Mehrwertsteuersystemrichtlinie**³⁹² dem Zweck dienen, Steuerumgehungen und Steuerhinterziehungen zu verhindern. Daher sollen die darin vorgesehenen Steuernachteile wie etwa der Verlust der Steuerbefreiung von Mitgliedstaaten auch zu Sanktionszwecken eingesetzt werden.³⁹³

³⁸⁶ Richtlinie 79/409/EWG, ABl. 1979, Nr. L 103 vom 25.4.1979, S. 1.

³⁸⁷ Siehe dazu *France*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 1994, 343.

³⁸⁸ Vgl. *Funck-Brentano*, EuZW 1992, 745; *Grasso*, Comunità Europee e Diritto Penale, 1989, S. 192 ff.

³⁸⁹ Vgl. *J. Heine*, in: *Dannecker* (Hrsg.), Lebensmittelstrafrecht und Verwaltungssanktionen in der Europäischen Union, 1994, S. 23, 34 f.

³⁹⁰ Vgl. den Überblick bei *Eisele*, JA 2000, 896 ff., 991 ff.; ferner *Brodowski*, ZIS 2010, 751 ff.

³⁹¹ ABl. 1993, Nr. L 199 vom 9.8.1993, S. 54 ff.

³⁹² Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. EU v. 11.12.2006, Nr. L 347, S. 1 ff.

³⁹³ Vgl. EuGH NJW 2011, 203 ff., 206 – *Rechtssache R*, Rn. 50; vgl. ferner *Bülte*, HRRS 2011, 465, 471.