

Die Strafverfolgung von einnahmen-seitigem Betrug durch die Europäische Staatsanwaltschaft: Ein Überblick und neueste Entwicklungen

Ursula Schmudermayer

- 1. Einleitung**
- 2. Die Europäische Staatsanwaltschaft im Überblick**
 - 2.1. Die Organisation der Europäischen Staatsanwaltschaft (Art 8 bis 13 EUStA-VO)
 - 2.2. Die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft
 - 2.2.1. Die materielle Zuständigkeit (Art 22 EUStA-VO; Art 3 und 4 PIF-RL)
 - 2.2.2. Die Umsetzung der PIF-Richtlinie in das nationale Recht
 - 2.2.3. Die territoriale und personelle Zuständigkeit (Art 23 EUStA-VO)
 - 2.2.4. Die „geteilte Zuständigkeit“ und das Evokationsrecht (Art 25 und 27 EUStA-VO)
 - 2.3. Die Verfahrensführung durch die Europäische Staatsanwaltschaft
- 3. Die Verfahren der Europäischen Staatsanwaltschaft wegen einnahmen-seitigen Betrugs**
 - 3.1. Der Mehrwertsteuerbetrug
 - 3.1.1. Wie ein Mehrwertsteuerkarussell funktioniert
 - 3.2. Der Zollbetrug
- 4. Fallbeispiele**
 - 4.1. Operation „Maskenball“
 - 4.2. Operation „Huracán“
 - 4.3. „Preiswerte“ E-Bikes
- 5. Die Europäische Staatsanwaltschaft in aktuellen Zahlen**
 - 5.1. Die Entwicklung im Jahr 2024
 - 5.2. Ein klarer Mehrwert der Europäischen Staatsanwaltschaft
- 6. Lessons learned?**

1. Einleitung

Die Schaffung der Europäischen Staatsanwaltschaft als Strafverfolgungsbehörde mit grenzüberschreitender Zuständigkeit war ein ehrgeiziges Projekt, dessen Umsetzung sich über viele Jahre zog.¹ Die Intention war, die gerichtliche Strafverfolgung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union (EU) einer Staatsanwaltschaft zu übertragen, die unabhängig und weisungsungebunden, nicht nur gegenüber EU-Behörden, sondern vor allem gegenüber den Mitgliedstaaten, agieren kann, und Abhilfe für die zuvor festgestellten Mängel bei der Strafverfolgung dieser Straftaten durch die Mitgliedstaaten schafft.

Das zähe Ringen aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen zwischen der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat war letztlich von Erfolg gekrönt und am 12. Oktober 2017 wurde unter Anwendung des besonderen, im Art 86 AEUV vorgesehenen Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit die Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA-VO)² beschlossen. Das Ergebnis ist bis dato weltweit einzigartig: eine unabhängige Strafverfolgungsbehörde mit transnationaler Kompetenz.

Die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug³ (im folgenden PIF-RL) definiert die finanziellen Interessen der EU in ihrem Artikel 2 als Summe aller Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerte, die im Haushaltsplan der Union und in den Haushaltsplänen der nach den Verträgen geschaffenen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen oder in den von diesen verwalteten und überwachten Haushaltsplänen erfasst werden.

Die EU bezieht heute zwar mehr als 70 % ihrer Einnahmen aus den auf dem Bruttonationaleinkommen (BNE) basierenden Eigenmitteln, lukriert aber auch Einnahmen aus Zöllen (die letzten verbleibenden traditionellen Eigenmittel) und aus Mehrwertsteuereigenmitteln (rund 10 % des Eigenmittelaufkommens der EU). Verluste wirken sich daher nicht nur auf die Mitgliedstaaten, sondern auch maßgeblich auf die EU aus. Den Mitgliedstaaten sind beispielsweise im Jahr 2022 89,3 Milliarden EUR an Mehrwertsteuereinnahmen entgangen, wobei die Ursache dafür einerseits im strafrechtlich relevanten Verhalten zu suchen ist (Mehrwertsteuerbetrug, Hinterziehung und Vermeidung), andererseits aber auch in Unternehmensinsolvenzen und Verwaltungsfehlern.⁴

1 Siehe dazu ausführlich *Herrnfeld/Esser*, EUStA-HdB/Herrnfeld § 2, Rn 1 ff.

2 Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12.10.2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA-VO), ABl 2017 L283, 1.

3 Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.7.2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, ABl 2017 L 198, 29.

4 https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_de (abgerufen am 13.3.2025).

Im folgenden Beitrag soll nach einer kurzen Darstellung der Organisation, der Zuständigkeit, sowie der Arbeitsweise der EUSTa ihre Rolle bei der Bekämpfung von einnahmenseitigem Betrug (Mehrwertsteuer und Zoll) anhand von Fallbeispielen dargestellt werden und darüber hinaus anhand neuester Statistiken ihre Bedeutung, die über die bloße Strafverfolgung hinausgeht.

2. Die Europäische Staatsanwaltschaft im Überblick

2.1. Die Organisation der Europäischen Staatsanwaltschaft (Art 8 bis 13 EUSTa-VO)

Die EUSTa ist eine einheitliche Behörde („single office“) mit einer zentralen Ebene in Luxemburg und einer dezentralen Ebene, die aus den Delegierten Europäischen Staatsanwält:innen (DEUSTa) in den Büros der EUSTa in den teilnehmenden Mitgliedstaaten besteht, die gemeinsame Arbeitssprache ist Englisch. Auf zentraler Ebene wird die Behörde von einer Europäischen Generalstaatsanwältin geleitet. Den Europäischen Staatsanwält:innen (mittlerweile 24, aus jedem teilnehmenden Mitgliedstaat eine/einer) kommt eine dreifache Rolle zu: Erstens beaufsichtigt er/sie die Ermittlungsverfahren im jeweiligen teilnehmenden Mitgliedstaat und fungiert als Bindeglied zwischen den Ständigen Kammern auf zentraler Ebene und den DEUSTa auf dezentraler Ebene, zweitens ist jede/jeder Europäische Staatsanwält:in Mitglied in zumindest einer der 15 Ständigen Kammern, welche die Ermittlungen überwachen und die wesentlichen operativen Entscheidungen treffen, und drittens ist er/sie Mitglied des Kollegiums, das die strategischen Entscheidungen für die gesamte Behörde trifft und Leitlinien vorgibt. Auf dezentraler Ebene leiten die DEUSTa (derzeit 168) in ihrem jeweiligen Mitgliedstaat die Ermittlungsverfahren. In Österreich gibt es insgesamt vier DEUSTa in den Büros der EUSTa in Wien, Graz und Linz.

2.2. Die Zuständigkeit der Europäischen Staatsanwaltschaft

2.2.1. Die materielle Zuständigkeit (Art 22 EUSTa-VO; Art 3 und 4 PIF-RL)

Gemäß Art 22 Abs 1 EUSTa-VO umfasst die Zuständigkeit der EUSTa die Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union, die in der PIF-Richtlinie in ihrer Umsetzung in nationales Recht festgelegt sind, ungeachtet dessen, ob dieselbe strafbare Handlung im nationalen Recht als andere Art von Straftat eingestuft werden könnte. Dabei unterscheidet die PIF-Richtlinie zwischen einnahmen- und ausgabenseitigem Betrug.

Der **ausgabenseitige Betrug** (Art 3 Abs 2 lit a und b PIF-RL) umfasst einerseits

- den Betrug unter 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,
- das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge, oder
- die missbräuchliche Verwendung dieser Mittel oder Vermögenswerte zu anderen Zwecken als denen, für die sie ursprünglich gewährt wurden, wenn diese strafbaren Handlungen oder Unterlassungen nicht im Zusammenhang mit einer Auftragsvergabe stehen. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Förder- und Subventionsbetrug.

Andererseits aber sind auch

- Handlungen und Unterlassungen im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe umfasst, wenn sie zumindest in der Absicht begangen werden, dem Täter oder einer anderen Person durch Schädigung der finanziellen Interessen der Union einen rechtswidrigen Vorteil zu verschaffen (auch hier unter Verwendung falscher Urkunden oder Verschweigen von Informationen).

Unter **einnahmenseitigem Betrug** (Art 3 Abs 2 lit c und d PIF-RL) versteht die Richtlinie Handlungen und Unterlassungen betreffend

- 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, oder
- das Verschweigen einer Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge oder
- die missbräuchliche Verwendung eines rechtmäßig erlangten Vorteils mit derselben Folge.

Betreffend die **Einnahmen aus Mehrwertsteuer-Eigenmitteln**

- unter Verwendung oder Vorlage falscher, unrichtiger oder unvollständiger Mehrwertsteuer-Erklärungen oder -Unterlagen mit der Folge, dass die Mittel des Unionshaushalts vermindert werden;
- durch das Verschweigen einer mehrwertsteuerrelevanten Information unter Verletzung einer spezifischen Pflicht mit derselben Folge oder
- durch die Vorlage richtiger Mehrwertsteuer-Erklärungen zur betrügerischen Verschleierung einer nicht geleisteten Zahlung oder zur unrechtmäßigen Begründung von Ansprüchen auf Erstattung der Mehrwertsteuer

besteht allerdings die wesentliche Einschränkung, dass diese Handlungen oder Unterlassungen im Rahmen eines grenzüberschreitenden Betrugssystems begangen werden müssen.

Dazu führen Erwägungsgrund 4 und Art 2 Z 2 PIF-RL näher aus, dass nur **schwere Straftaten** in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen und immer (nur) dann vorliegen sollten, wenn sie mit dem Territorium von zwei oder mehr Mitgliedstaaten in Verbindung stehen, der Betrug vorsätzlich, organisiert und strukturiert stattfindet und wenn der Gesamtschaden (also der Schaden für die Mitgliedstaaten und für die Union) durch diese Straftaten 10 Millionen EUR übersteigt.

Im Einklang damit führt Art 22 Abs 1 EUSTa-VO aus, dass die EUSTa für Mehrwertsteuerbetrug nur zuständig ist, wenn die vorsätzlichen Handlungen oder Unterlassungen mit dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten verbunden sind und einen Gesamtschaden von mindestens 10 Millionen EUR umfassen.

Im Zusammenhang mit den in die Kompetenz der EUSTa fallenden Straftaten besteht auch eine Zuständigkeit für die Verfolgung von Straftaten bezüglich der **Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung** im Sinne des in nationales Recht umgesetzten Rahmenbeschlusses 2008/841/JI⁵, wenn der Schwerpunkt der strafbaren Aktivitäten der kriminellen Vereinigung auf der Begehung von diesen Straftaten liegt, und für Geldwäsche, die sich auf von der PIF-Richtlinie erfasste Gegenstände aus Straftaten bezieht.

Des Weiteren besteht eine Kompetenz für die **Verfolgung von Bestechungsdelikten** (Art 4 Abs 2 PIF-Richtlinie) sowie für die vorsätzliche missbräuchliche Verwendung, also 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.

Eine besondere Herausforderung besteht in der Praxis durch die Kompetenz der EUSTa für alle Straftaten, die mit den unter Art 22 Abs 1 EUSTa-VO fallenden „**untrennbar verbunden**“ sind, wobei diese Zuständigkeit jedenfalls ausgeschlossen ist in Bezug auf nationale direkte Steuern.

2.2.2. Die Umsetzung der PIF-Richtlinie in das nationale Recht

Der Betrugsbegriff der PIF-Richtlinie ist zwar enger als jener der „Betrügereien“ im Sinne des Art 325 AEUV, geht aber über den des österreichischen Strafgesetzbuches (StGB) hinaus. Die innerstaatliche Umsetzung erfolgte einerseits durch bereits vorhandene Bestimmungen wie beispielsweise den allgemeinen Betrugsstatbestand (§ 146 ff StGB), die Untreue (§ 153 StGB) und den Förderungsmissbrauch (§ 153b StGB), Missbrauch der Amtsgewalt (§ 302 StGB) und die Korruptionsdelikte (§§ 304, 305, 307, 307a StGB), aber auch durch (ebenso bereits vor-

5 Rahmenbeschluss 2008/841/JI des Rates vom 24.10.2008 zur Bekämpfung organisierter Kriminalität, ABl 2008, L300, 42.

handene) finanzstrafrechtliche Vorschriften wie etwa Abgabenhinterziehung (§ 33 FinStrG), Schmuggel und Hinterziehung von Eingangs- oder Ausgangs-abgaben (§ 35 FinStrG), Abgabenhhehlerei (§ 37 FinStrG), und den Abgabebetrag (§ 39 FinStrG). Darüber hinaus brachten einige weitere Umsetzungsgesetzgebungen den „ausgabenseitigen Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU (§ 168f StGB)“ sowie die „missbräuchliche Verwendung von Mitteln und Vermögenswerten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union (§ 168g StGB)“ und im Bereich des Finanzstrafrechts den „grenzüberschreitenden Umsatzsteuerbetrug (§ 40 FinStrG)“.

2.2.3. Die territoriale und personelle Zuständigkeit (Art 23 EUSTa-VO)

Die territoriale und personelle Zuständigkeit der EUSTa erstreckt sich auf alle Hoheitsgebiete der teilnehmenden Mitgliedstaaten, wenn die strafbare Handlung zumindest teilweise dort gesetzt wurde, besteht aber auch, wenn die Straftat von einem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates begangen wurde und dieser Mitgliedstaat Gerichtsbarkeit darüber ausüben kann, wenn sie außerhalb seines Hoheitsgebiets begangen wurde. Konkret bedeutet das die in der Praxis durchaus relevante Konstellation, wonach eine Zuständigkeit zur Strafverfolgung der EUSTa bestehen kann, obwohl die strafbare Handlung außerhalb der teilnehmenden Mitgliedstaaten – selbst in Drittstaaten – gesetzt wurde, etwa dann, wenn der Schadenseintritt aufgrund der Auszahlung von Fördermitteln durch die in Brüssel ansässige Europäische Kommission erfolgt.

2.2.4. Die „geteilte Zuständigkeit“ und das Evokationsrecht (Art 25 und 27 EUSTa-VO)

Eine Besonderheit in der Zuständigkeit der EUSTa besteht in der sogenannten „geteilten Zuständigkeit“: Zwar genießt die Zuständigkeit der EUSTa grundsätzlich Vorrang gegenüber jener nationaler Strafverfolgungsbehörden, jedoch kann die EUSTa einzelfallbezogen entscheiden, ob sie eine ihr zukommende Zuständigkeit auch tatsächlich ausübt, also von ihrem Evokationsrecht Gebrauch macht, oder aber die Strafverfolgung einer zuständigen nationalen Staatsanwaltschaft überlässt. Dazu enthält die Verordnung ein äußerst komplexes Gefüge von Kriterien (so zum Beispiel Schadensbeträge als Schwellenwerte oder eine etwaige Beteiligung von Beamten oder Auswirkungen auf EU-Ebene) mit Grundregeln, Ausnahmen und Gegenausnahmen.

2.3. Die Verfahrensführung durch die Europäische Staatsanwaltschaft

Diesem transnationalen Charakter der Behörde stehen die anzuwendenden Strafverfahrensregeln gegenüber: denn gemäß Art 5 Abs 3 EUSTa-VO wendet die EUSTa