

1. Teil: Einführung und Überblick

§ 3: Entwicklungslinien des Wirtschaftsstrafrechts

I. Quellen des Wirtschaftsstrafrechts

wichtige Gesetze des Wirtschaftsstrafrechts heute (neben dem StGB):

HGB	§§ 331 ff.: Bilanzfälschung etc., ergänzt durch Spezialvorschriften, so etwa im AktG (§§ 399 ff.) und GmbHG (§§ 82 ff.).
AO	§§ 370 ff.: Steuerhinterziehung, -verkürzung, etc.
PatG	§§ 142 ff.
GWB	§§ 81, 82: Schutz des Wettbewerbs als Institution
UWG	§ 16 ff. UWG: Schutz des lautereren Wettbewerbs
AWG	§§ 17 ff.
UrhG	§§ 106-111a
WiStG	Preisverstöße; §§ 3 ff.: Sicherstellungsvorschriften
WpHG	§§ 38, 39
OWiG	§§ 30, 130

Weitere von über 200 Gesetzen, in denen Wirtschaftsstraftatbestände und Ordnungswidrigkeiten enthalten sind:

- Gesetz zum Schutze der erwerbstätigen Mutter
- Halbleiterschutzgesetz
- Pflanzenschutzgesetz
- Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände und Futtermittelgesetzbuch
- Weingesetz
- Pfandbriefgesetz
- Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen
- Depotgesetz
- Arzneimittelgesetz
- Kriegswaffenkontrollgesetz

II. Marksteine

1. Ursprünge des Wirtschaftsstrafrechts

Bereits im Altertum und im Mittelalter gab es Interessen an einer Lenkung bestimmter wirtschaftlicher Prozesse, die auch mittels Strafen durchgesetzt wurden. Diese Ursprünge des Wirtschaftsstrafrechts haben zwar kaum Gemeinsamkeiten mit dem heute existierenden ausdifferenzierten System von Sanktionen im Zusammenhang mit wirtschaftlicher Betätigung. Dennoch zeigen sie, dass es in jedem System, in dem eine Form von Wirtschaft vorzufinden ist, Bestrebungen vorkommen können, staatlichen oder gesellschaftlichen Interessen zuwiderlaufendes Vorgehen, Einhalt zu gebieten. Dabei hängt die Form des Wirtschafts(straf)rechts unmittelbar mit den Besonderheiten des Wirtschaftssystems in den jeweiligen Epochen zusammen.

So wurde im klassisch-römischen Recht das Spekulieren mit Getreide strafbewehrt untersagt, um die Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Auch der Export von Waffen war unter Strafe verboten. Das Aufkommen der Kreditfinanzierung im späten Mittelalter führte zu Bestrafung von Bankrotthandlungen. Der blühende Überseehandel hatte Strafvorschriften zur Ahndung von Monopolmissbrauch zur Folge. Mittels eines Wucherverbotes wurde bereits im 16. Jahrhundert versucht Preisstabilität zu erzeugen und Monopolstellungen entgegenzuwirken.

Der aufkommende Kapitalismus führte zur Notwendigkeit der Organisation von Marktmechanismen. Jedoch stand nicht die Lenkung der Wirtschaft im Fokus, sondern deren Schutz. Neben Wettbewerbsverstößen, die als Polizeiübertretungen verfolgt werden konnten, diente das Strafrecht auch dazu, die Wirtschaft der Nationalstaaten vor ausländischen Einflüssen zu schützen. Mit voran-

schreitender Industrialisierung wurden zunehmend weitere Regularien der Wirtschaftsordnung strafrechtlich flankiert, wie etwa durch das Börsenstrafrecht oder durch das Urheberstrafrecht.

2. Entwicklungslinien bis nach dem 2. Weltkrieg

Vor allem während der Zeit des 1. Weltkrieges entwickelte sich ein sog. Interventionswirtschaftsstrafrecht, um die Deckung des Lebensbedarfs der Bevölkerung auch in Krisenzeiten zu gewährleisten. Es fand ein Wandel vom Wirtschaftsliberalismus zum stark reglementierenden Wirtschaftsverwaltungsrecht statt. Die Lenkung der Wirtschaft im Sinne staatlicher Interessen wurde auch nach dem 1. Weltkrieg aufgrund der fortbestehenden Krisensituation und damit verbunden geänderter wirtschaftspolitischer Vorstellungen fortgeführt. Dabei wurde primär auf Ordnungsstrafen, als Sanktionsform gesetzt. Ein Grund hierfür lag darin, dass Ordnungsstrafen gesetzestechisch einfacher zu regeln und durchzusetzen waren. Zudem wird durch Schaffung von Spezialgesetzen das Strafgesetzbuch nicht mit unsteten Tatbeständen belastet.

Während der Zeit des Nationalsozialismus wurden die Straftatbestände zur Absicherung einer planwirtschaftlichen Steuerung, vor allem im Bereich der Preisbindung, ausgeweitet. Mit Beginn des 2. Weltkrieges diente das Wirtschaftsstrafrecht vor allem zur Durchsetzung von Kriegszielen. So wurde etwa das Beiseiteschaffen von Rohstoffen oder lebenswichtigen Erzeugnissen mit der Todesstrafe bedroht.

3. Entwicklungslinien ab 1952

1952 wurde die Ahndung von Wirtschaftsverfehlungen neu geordnet. Es wurde systematisch unterschieden zwischen sozial-ethisch bedeutsamen Verhalten, das als Straftat erfasst war und eher neutralen Verhaltensweisen, die zu Ordnungswidrigkeiten zusammengefasst wurden. Während Straftaten nun ausschließlich von Gerichten geahndet werden durften, blieb für als Verwaltungs-sanktion nur die Verhängung von Geldbußen. Die vorangetriebene Ausdehnung und Intensivierung des Wirtschaftsstrafrechts war vor dem Hintergrund der sog. sozialen Marktwirtschaft auch dazu gedacht, unternehmerische Handlungsfreiheit zu Gunsten des Gemeinwohls zu beschränken. Gleichzeitig wurde das Strafrecht auch zum Schutz der Unternehmen vor wirtschaftsschädigenden Verhaltensweisen vorgetrieben.

In der Folgezeit wurden viele Wirtschaftsstrafen in das StGB eingegliedert.

- Angleichung an das Computerzeitalter §§ 263a, 202a, 202b, 202c, 303a, 303b
- „moderner“ Zahlungsverkehr: Kredit-/Scheckkarten
- § 266b Missbrauch von Scheck- und Kreditkarten (eingeführt, weil umstritten, ob Betrug bzw. Untreue)
- § 152a (Fälschung von Zahlungskarten und Vordrucken für Euroschecks)
- Zunahme von Vorfeldstrafrechtsschutz über abstrakte Gefährdungsdelikte

1. WiKG: § 264 Subventionsbetrug

§ 265b Kreditbetrug

2. WiKG: § 264a Kapitalanlagebetrug

§ 266a Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt

- Eingliederung von Konkurs- (§§ 283 ff.) und Umweltstrafrecht (§§ 324 ff.) ins Kernstrafrecht

III. Wirtschaftsstrafrecht als Kern- und Nebenstrafrecht

2. Vom Neben- zum Kernstrafrecht

Gründe für die Aufnahme von Wirtschaftsstraftatbeständen ins Kernstrafrecht:

- keine bloßen Bagatell- oder Kavaliersdelikte
- Förderung der generalpräventiven Kraft des Strafrechts
- Harmonisierung und Gleichbehandlung wirtschaftsstrafrechtlicher Tatbestände

3. Die Vorzüge des Nebenstrafrechts aus Sicht des Gesetzgebers

Gründe, an einem umfangreichen Nebenstrafrecht festzuhalten:

- Anknüpfung an Tradition
- gesetzestechnisch einfachere Bezugnahme möglich

- StGB von kurzlebigen Vorschriften verschont
- Kompliziertheit der Strafbestimmungen
- Gesetzesökonomie → Sonderdelikte, nur begrenzter Personenkreis

IV. Wirtschaftsstrafrecht und EU-Recht

2. Primärrecht und Sekundärrecht

a) Primärrecht

Das in den Gründungsverträgen der EU geregelte Recht enthält keine (Kriminal-) Straftatbestände. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1.12.2009 ist jedoch die vorher umstrittene Frage, ob die EG als Gemeinschaftsgesetzgeber auch auf dem Gebiet des Strafrechts tätig werden darf, in gewissen Bereichen zugunsten einer europäischen Rechtsangleichung durch die EU entschieden worden. So bieten zumindest Art. 325 IV AEUV für die Betrugsbekämpfung, Art. 33 AEUV für den Schutz des Zollwesens und wohl auch Art. 79 II lit. c und lit. d AEUV für Maßnahmen gegen illegale Einwanderung und Menschenhandel hinreichende Grundlagen für den Erlass unmittelbar anwendbarer Strafnormen (str.). Des Weiteren beinhaltet das EU-Recht die Möglichkeit der Verhängung von Geldbußen – so etwa in Art. 103 II lit. a AEUV und Art. 132 III AEUV.

b) Sekundärrecht

Das Recht, das auf Grundlage der Gründungsverträge (also des Primärrechts) geschaffen worden ist, kennt Sanktionen, allerdings kein originär in den Vertragsstaaten gültiges Strafrecht; Bsp.: Bußgelder (Art. 23 I VO (EG) Nr. 1/2003 – KartellVO) und verwaltungsnahе Sanktionen wie etwa Verfall oder Subventionssperren. Das Sekundärrecht ermöglicht aber teilweise Harmonisierungsmaßnahmen durch Richtlinien (dazu sogleich).

3. Harmonisierung des Wirtschaftsstrafrechts durch Richtlinien

a) Art. 83 I AEUV

Die Vorschrift gewährt die Kompetenz zum Erlass von Richtlinien zur Festlegung von Mindestvorschriften (bzgl. Straftaten und Strafen), soweit dies zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität in bestimmten Deliktsbereichen erforderlich ist.

Eine Harmonisierungsmaßnahme darf nur erfolgen, sofern diese erforderlich ist. Dies ergibt sich nicht schon aus dem Wortlaut des Art. 83 AEUV, sondern aus Art. 67 III AEUV.

b) Art 83 II AEUV

Art 83 II AEUV gewährt eine strafrechtliche Annexkompetenz für Politikbereiche, in denen bereits (außerstrafrechtliche) Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind.

c) Art. 83 III AEUV

Eine **Schranke** für Harmonisierungsmaßnahmen nach Art. 83 I und II stellt die „**Notbremse**“ gem. Art. 83 III AEUV dar. Danach kann ein Mitgliedstaat den Erlass einer Richtlinie verhindern, sofern „grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung“ berührt werden.

4. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)

Das 1999 gegründete Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) hat den Auftrag, die Interessen der Europäischen Union zu schützen und Betrug, Korruption und sonstige Unregelmäßigkeiten einschließlich Dienstvergehen innerhalb der EU-Organe und -Einrichtungen zu bekämpfen.

Jedes Jahr mehren sich die Hinweise, welche zur Einleitung von Verfahren führen. Bei den Hinweisgebern handelt es sich meist um betriebs- bzw. behördenangehörige Insider.

a) Befugnisse Extern

Bei der Betrugsbekämpfung kann sich OLAF auf die Befugnisse zur Durchführung sog. „externer Untersuchungen“ stützen, die der Kommission durch die Verordnung über die Durchführung von Kontrollen und Nachprüfungen vor Ort zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vor Betrug und anderen Unregelmäßigkeiten eingeräumt wurden (Verordnung Nr. 2185/96).

In der Praxis werden Betrügereien und sonstige Unregelmäßigkeiten fast immer in enger Zusammenarbeit zwischen OLAF und den nationalen Ermittlungsbehörden ermittelt und aufgedeckt.

b) Befugnisse Intern

OLAF kann bei Anfangsverdacht in allen Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Gemeinschaft Verwaltungsermittlungen durchführen. Das Amt hat außerdem den Auftrag, sonstiges schwerwiegendes Fehlverhalten der EU-Bediensteten bei der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit aufzudecken.

Ermittlungsbefugnisse sind z.B.: Zugang zu Informationen und Räumlichkeiten der Gemeinschaftsinstitutionen, Recht zur Nachprüfung der Buchhaltung oder Recht auf Auszüge aus allen Unterlagen und Auskunftseinholung bei betroffenen Personen.

5. Europol

Europol wurde 1999 gegründet und dient primär als Koordinationsstelle der polizeilichen Zusammenarbeit bei grenzüberschreitender schwerer Kriminalität. Europol hat vornehmlich die Aufgabe Informationen zu sammeln, zu analysieren und den Austausch zu ermöglichen sowie Ermittlungen der Mitgliedsstaaten zu koordinieren (Art. 88 II AEUV). Zwangsmaßnahmen dürfen nur von den nationalen Ermittlungsbehörden durchgeführt werden. Jedoch besitzt Europol umfassende Kompetenzen zur Sammlung von Daten, die mit den Vorgaben der Volkszählungsurteils des BVerfG kaum in Einklang zu bringen sind.

6. Europäische Einheit für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust)

Eurojust wurde 2002 gegründet und dient als unabhängige Behörde der Koordination der Tätigkeit nationaler Justizbehörden. Dabei konzentriert sie sich insbesondere auf die Bereiche organisierte Kriminalität, Terrorismus, Waffen- und Drogenhandel sowie Kinderpornografie und Geldwäsche.

Zu den Aufgaben von Eurojust gehören nach Art. 85 AEUV:

- Einleitung von strafrechtlichen Ermittlungsmaßnahmen sowie Vorschläge zur Einleitung von strafrechtlichen Verfolgungsmaßnahmen, die von den zuständigen nationalen Behörden durchgeführt werden, insbesondere bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union.
- Koordinierung der Ermittlungs- und Verfolgungsmaßnahmen
- Verstärkung der justiziellen Zusammenarbeit, unter anderem auch durch die Beilegung von Kompetenzkonflikten und eine enge Zusammenarbeit mit dem Europäischen Justiziellen Netz.

7. Europäische Staatsanwaltschaft

Art. 86 AEUV ermöglicht auch die Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft. Sie soll im Hinblick auf die Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union tätig werden. Eine Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension wird durch Art. 86 IV AEUV

ermöglicht. Hierzu soll sie auch umfassenden Ermittlungskompetenzen erhalten und vor nationalen Gerichten als Anklagevertreterin auftreten können. Zu Recht als problematisch wird angesehen, dass es keine einheitlichen europäischen Verfahrensregeln geben soll, vielmehr die Normen der Mitgliedsstaaten im Einzelfall Anwendung finden. Zudem soll die europäischen Staatsanwaltschaft die Möglichkeit haben, selbst zu entscheiden, wo sie das Verfahren eröffnen will, was ein sog. Forum Shopping, also die Auswahl des Anklageortes danach, wo die besten Chancen auf eine Verurteilung bestehen, zur Folge haben kann.

Literaturhinweise:

Zur Entwicklung des Wirtschaftsstrafrechts in der Bundesrepublik Deutschland

Bottke wistra 1991, 5-10

Heinz in: Gropp (Hrsg.), Wirtschaftskriminologie und Wirtschaftsstrafrecht in einem Europa auf dem Weg zu Demokratie und Privatisierung (1998) S. 13-21

Brettel/Schneider Rn. 40 ff.

Zu Entwicklungen des EU-Rechts und zu den Einflüssen auf das Strafrecht

Satzger Internationales und Europäisches Strafrecht (6. Aufl. 2013) S. 90 ff.

Tiedemann Wirtschaftsstrafrecht AT Rn. 89-113

Zu den Strafverfolgungsinstitutionen auf EU-Ebene

Ambos Internationales Strafrecht (4. Aufl. 2014) S. 644 ff.

Zu OLAF: http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/fraud-in-figures/index_de.htm