

Hochschule der Sächsischen Polizei [FH]

**Subventionsbetrug unter
besonderer Berücksichtigung
der Unternehmenskriminalität
in der EU-25 sowie den
Beitrittskandidatenländern
Bulgarien und Rumänien**

Eine europaweite Synopse

Projektantrag

Projektleitung:

Prof. Dr. Eberhard Kühne

Prof. Dr. Karlhans Liebl

Rothenburg/OL 2006

Inhaltsverzeichnis

0	<i>Subventionsbetrug und seine Kontrolle in Europa.....</i>	2
1	<i>Inhalt des Forschungsprojektes – eine Übersicht.....</i>	5
	<i>Modul I „Rechtslage“</i>	<i>5</i>
	<i>Modul II „Kontrolllage“</i>	<i>5</i>
	<i>Modul III „Rechtstatsachen“</i>	<i>6</i>
	<i>Modul IV „Phänomenologievergleich“</i>	<i>6</i>
2	<i>Stand der Forschung als Ausgangssituation.....</i>	8
2.1	Subventionsbetrug: Zum europäischen Forschungsstand.....	8
2.2	Insolvenzstrafbarkeit als Unternehmenskriminalität: ein Exkurs...	15
3	<i>Detaillierung der Projektplanung.....</i>	19
	<i>Modul I „Rechtslage“</i>	<i>19</i>
	<i>Modul II „Kontrolllage“</i>	<i>21</i>
	<i>Modul III „Rechtstatsachen“</i>	<i>21</i>
	<i>Modul IV „Phänomenologievergleich“</i>	<i>23</i>
4	<i>Durchführung der Untersuchung.....</i>	25
4.1	Zur Methode.....	25
4.2	Zeit- und Kostenplan.....	30
5	<i>Literaturverzeichnis.....</i>	31

0 *Subventionsbetrug und seine Kontrolle in Europa*

Der Haushalt der Europäischen Union ist ein Haushalt der Umverteilungen, bei dem die Verwendung der Mittel in hohem Maße für Subventionen erfolgt. Die Kontrolle dieser Verwendung und die Bekämpfung ihres Missbrauchs ist daher sogar – im weitesten Sinne gedacht – von existenzieller Bedeutung für die EU. Aus dieser Situation heraus wurde auf EU-Ebene ein besonderes Amt, das „Europäische Amt für Betrugsbekämpfung“ (OLAF), geschaffen, das sich zum Ziel gesetzt hat, die Interessen der Europäischen Union zu schützen und u.a. speziell den Subventionsbetrug zu bekämpfen. Aus der geschilderten Tatsache heraus resultiert jedoch auch, dass – auch aufgrund der Subventionshöhe – der Betrug im Zusammenhang mit der Vergabe der Subventionen immer im Rampenlicht des öffentlichen Interesses gestanden hat. Sei es, dass in den Medien über aufgedeckte Fälle berichtet wurde, wie dies beispielsweise in Deutschland im Zusammenhang mit einer Dresdner Weiterbildungsfirma der Fall war, durch die ein Schaden von ca. 21 Millionen Euro entstanden sein soll (vgl. FAZ 5.5.2004: 4), oder über Fälle in Italien (Europa-Olaf 2004), Spanien (European Voice 2001) bzw. in Großbritannien (vgl. z.B. BBC News Online 2001; Department of Agriculture and Rural Development 2001) oder anderen Ländern. Einzelfälle waren auch oftmals Gegenstand von parlamentarischen Anfragen, wie z.B. die Frage hinsichtlich eines Subventionsbetruges bei der Olivenproduktion in Spanien (vgl. Haigermoser 2004). Weitere Fälle ließen sich in großem Umfang auch aus den Zeitschriften der EU-Mitgliedsländer anführen. Auch in den Berichten bzw. Jahresberichten der EU-Organisationen wird ein – jedoch nicht immer eindeutig verwertbares - umfangreiches Fallmaterial dazu offengelegt (vgl. so z.B. European Parliament 2002; Olaf (Hg.) 2003; Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003¹).

Im kriminologischen Schrifttum zum Bereich der Erforschung der Wirtschaftskriminalität bzw. der Organisierten Kriminalität und den Stellungnahmen der nationalen Ermittlungsorgane wird auf den einfürend genannten Gesichtspunkt immer wieder verwiesen. Dabei befasst sich der bisher umfangreichste Teil des Schrifttums eher mit einer „Gesamtbewertung“ und nicht mit spezifischen Struktur- oder Detailanalysen². Ganz allgemein wird jedoch die Lage vielfach wie folgt zusammengefasst: „Evidence on crime in Europe is rare“ (Entorf/Spengler 2002: 1). Aus diesem Grunde ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass darüber auch von Seiten der Ermittlungsorgane nur im Zusammenhang mit Berichten über das Ausmaß der Wirtschaftskriminalität bzw. Organi-

¹ Es wird hier nur der Jahresbericht des Jahres 2002 hervorgehoben, wobei auf die anderen Jahresberichte an dieser Stelle gleichfalls verwiesen werden soll.

² Wobei diese oftmals eher mit Generalisierungen arbeiten, die ohne eine weitere Spezifizierung leider über Skandalisierungsformen nicht hinausgehen, auch wenn sie wohl einen sehr realen Informationshintergrund aufweisen, wie z.B. die Hinweise zur Ausnützung der EU-Subventionen durch mafiaartige Strukturen der organisierten Kriminalität (vgl. z.B. mit weiteren Nachweisen Porteous 2000 oder auch Eliakim 1996).

sierten Kriminalität berichtet wird – auch wenn hieraus doch die Problematik des Subventionsbetruges im Zusammenhang mit EU-Subventionen aus den Einzelberichten sehr deutlich wird (vgl. z.B. Schürholz 1994).

Einen Schwerpunkt bildet in den Veröffentlichungen der durch diese Delikte entstandene Schaden. Als Beispiel sei hier auf eine größere Studie zum europäischen Subventionsbetrug von Sieber Bezug genommen, der aussagt, dass es zu sehr unterschiedlichen Meldungen von entdeckten und gemeldeten Verfahren in den EU-Mitgliedsstaaten kommt und deshalb auch sehr unterschiedliche Schadenssummen in den Mitgliedsstaaten nachgewiesen wurden. Für die Bundesrepublik Deutschland konnte Sieber einen Gesamtschaden für das Jahr 1995 in Höhe von ca. 120 Mio. ECU ermitteln (Sieber 1998: 20).

Andere Ausführungen zur Schadenshöhe stellen in diesem Zusammenhang sogar fest, dass „ca. 10% der Haushaltsmittel (ca. 12 Milliarden DM) und etwa 7 % der vom Westen in den Osten geleiteten Transferleistungen (ca. 9 Milliarden DM) durch Subventionsbetrug“ (Wassermann 1995: 1) der Gemeinschaft verloren gehen. Letztendlich kommen einige Autoren sogar zu der Feststellung, dass durch die EU ein „Markt für Betrug“ begründet wurde (vgl. Warner 2003), wobei insbesondere auf den bestehenden Zusammenhang von Organisierter Kriminalität und deren Zusammenarbeit mit der Verwaltungs- und Kontrollebene besonders abgehoben wird.

In diese Richtung geht auch die erst kürzlich von Albrecht (Albrecht 2003) vorgenommene Einschätzung zur organisierten Wirtschaftskriminalität und sein spezieller Hinweis auf den organisierten Subventionsbetrug, wenn er ausführt, dass es hier „insbesondere ... auch um den EG-Subventionsbetrug“ geht (Albrecht 2003: 49).

Insbesondere wird im Schrifttum bezüglich des EU-Subventionsbetruges auch immer wieder der Vorwurf erhoben, dass es in den Mitgliedsstaaten unzureichende Kontrollen zur Verhinderung der Subventionsbetruges gibt. Selbst der EU-Rechnungshof hat derartige Vorwürfe erhoben, wobei hier auch eine Größe von 5 Milliarden Euro Schaden durch den Subventionsbetrug auf EU-Ebene genannt und auch darauf hingewiesen wurde, dass die Kommission der Europäischen Gemeinschaft ihre Kontrollanstrengungen verstärken müsste (vgl. Hausmann 2003).

Welche Probleme in diesem Zusammenhang oftmals zu bewältigen sind, wird selbst durch die Kurzdarstellungen der Kommission sichtbar und es kann insoweit an dieser Stelle auf sie verwiesen werden (vgl. z.B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003).

Interessant ist letztendlich auch, dass im Zusammenhang mit der Problematik des Subventionsbetruges nicht nur Hinweise aus dem kriminologischen Schrift-

tum dahingehend aufzufinden sind, dass dieser zu einem Großteil im Rahmen mit einem Unternehmen begangen wird, sondern, wie vor Kurzem aufgrund eines Berichtes eines Landesrechnungshofes in der Bundesrepublik Deutschland festgestellt wurde, insbesondere Beziehungen zu Insolvenzstraftaten bestehen. Immer mehr Unternehmen sollen danach bei einer betrügerischen Erlangung von Subventionen die Ermittlungen und die strafrechtlichen Verfolgungsmöglichkeiten durch Insolvenz eines Unternehmens zu verhindern oder doch wesentlich zu erschweren versuchen. Insbesondere soll in diesem Zusammenhang auch die Rückforderung der gewährten Subventionen, wenn nicht unmöglich, so doch sehr erschwert werden (vgl. White-Collar-Crime 2004: 6).

Gerade in dem zuletzt genannten Bereich kommen sehr unterschiedliche Rechtsgrundsätze zur Anwendung, deren Wirksamkeit noch nicht klar feststeht. Wird z.B. in der Bundesrepublik Deutschland noch eine sehr starke schuldrechtliche Kontrolle einer Unternehmensinsolvenz praktiziert, so werden in anderen EU-Mitgliedsländern (z.B. den Niederlanden oder auch in Österreich) unter dem Gesichtspunkt eines „fresh starts“ bzw. einer so genannten „Zweiten Chance“ diese Kontrollen und Strafvorschriften eher ver- bzw. gemindert (vgl. zu diesen unterschiedlichen Ansätzen u.a. Claessen/Klapper 2002; World Bank 2004; European Commission/Enterprise Directorate-General 2003). In anderen Mitgliedsstaaten besteht faktisch keine Strafverfolgung in diesem Bereich, wie z.B. in der Slowakischen Republik (vgl. dazu ausführlich Liebl 2004). In diesem Zusammenhang ist auch der Hinweis auf die Reform des Insolvenzrechtes und dessen Inhalt in Österreich im Jahre 1999 notwendig (vgl. Brandstetter 2002: 77ff.).

Alle diese Ausführungen zeigen in ihrer Kürze die Brisanz des Themas und die Notwendigkeit einer Erforschung dieser Kriminalitätsart auf, wobei diese sich nicht nur auf die Feststellung von Fallzahlen beschränken darf, sondern aufgrund phänomenologischer Erkenntnisse Ermittlungsschwierigkeiten aufzeigen muss, seien sie ermittlungstaktischen oder gesetzlichen Grundlagen geschuldet und gleichzeitig unterstützender Natur sein sollten, um z.B. Ermittlungsdefizite zu beheben. Gleichzeitig müssten auch der Aspekt einer Rechtsvereinheitlichung, d.h. zuerst insbesondere die Aufarbeitung der nationalen Grundlagen der hier relevanten Tatbestände, sowie Möglichkeiten für präventive Maßnahmen mit aufgearbeitet werden.

1 Inhalt des Forschungsprojektes – eine Übersicht

Die Ziele der Untersuchung lassen sich in verschiedene Module einteilen, wobei diese einerseits stark miteinander verzahnt sind und aufeinander aufbauen; andererseits bringt auch jedes Modul für sich ein verwertbares Ergebnis für die Strafverfolgungs- und/oder Kontrollbehörden. Diese Übersicht stellt die Hauptinhalte des geplanten Projektes dar, sodass die weiteren Ausführungen – insbesondere der Forschungsstand – in seiner Begrenzung auch deutlich wird. Ein besonderer Hinweis zu den bisher bekannt gewordenen Maßnahmen und Projekten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften wird einem späteren Kapitel vorbehalten bleiben.

Bei den folgenden Ausführungen ist zu beachten, dass sich der Umfang der Erhebungen immer auf alle 25 EU-Mitgliedsstaaten bezieht. Es ist also keine Einzelfalllandesuntersuchung, noch wird nur auf einige bestimmte ausgewählte Länder Rekurs genommen. Das Forschungsprojekt soll eine Synopse ausgewählter Fragestellungen für alle EU-Staaten und die genannten Beitrittskandidaten sein.

Modul I „Rechtslage“

Ein Ziel der Untersuchung ist es, eine EU-weite Synopse der im Bereich „Subventionsbetrug/Insolvenz/Unternehmensrecht“ vorhandenen landesrechtlichen Vorschriften auf

- strafrechtlicher,
- zivilrechtlicher und
- handelsrechtlicher Ebene

zu erstellen.

Modul II „Kontrolllage“

In diesem Bereich sollen

- die Verfahrensabläufe,
- die Kontrolleinrichtungen sowie
- die Struktur der Kontrollorgane

dargestellt und analysiert werden.

Modul III „Rechtstatsachen“

In diesem Modul sollen die im EU-Raum anzunehmenden – und wohl sehr unterschiedlichen

- Rechtstatsachen (also der tatsächliche Ablauf von Kontrollen, der Umfang von Kontrollen, der weitere Bearbeitungsweg der Kontrollergebnisse etc.) und
- die Hellfelderkenntnisse (d.h. Auswertung der vorliegenden allgemeinen und zugänglichen internen Statistiken) sowie
- die Rechtsprechungssituation im Untersuchungsbereich

festgestellt und die vorliegenden Dokumente ausgewertet werden, sodass damit ein synoptisches Bild über den EU-Raum vorliegt.

Als kurzgefasstes Ziel dieser Synopseteile ist auszuführen, dass aufgrund der erhaltenen Erkenntnisse die Methoden der Ermittlungstätigkeit verbessert werden können, insbesondere auch hinsichtlich einer gemeinsamen so genannten „Untersuchungskultur“. Diese Erkenntnisse könnten eventuell auch mit einer Grundlage bei der Einrichtung von „Frühwarnmechanismen“ sein und somit die Servicemöglichkeiten für die spezialisierten Einrichtungen auf EU- wie auch auf der Ebene der Mitgliedsstaaten verbessern. Letztendlich können sie speziell im Zusammenhang mit der weiteren Entwicklung der Dienststellen auf der EU-Ebene hilfreich sein (vgl. Olaf (Hg.) 2003: 8f.).

Ebenso können sie eine Grundlage für die rechtlichen Gegebenheiten im EU-Raum darstellen und der Rechtsvereinheitlichung dienen.

Modul IV „Phänomenologievergleich“

Die Untersuchung soll gleichfalls darüber Auskunft geben – wenn auch wohl nicht vollumfänglich und zum überwiegenden Teil nur auf dem Hintergrund von Hellfelddaten –,

- in welchen Erscheinungsformen der Subventionsbetrug und
- die Insolvenzkriminalität auftreten und wo
- die Ermittlungs- und Kontrollproblematiken

liegen.

Weiterhin soll in diesem Modul auch der Frage nachgegangen werden, wie

- die Einschätzung des Umfangs und
- die Einschätzung des Zusammenhangs von Unternehmenskriminalität und Subventionsbetrug im Dunkelfeld sowie
- vorstellbare zukünftige Schwerpunkte dieses Deliktsbereichs

bewertet werden. Dies soll auf der Grundlage von Expertenaussagen und der so genannten Delphi-Methode (vgl. dazu u.a. Häder 2002 mit weiteren Nachweisen) erfolgen.

Durch diese Untersuchungen wird somit auch ein Erfahrungsaustausch ermöglicht, der zu einem Austausch von Ermittlungserkenntnissen führt und der insbesondere auch die zukünftige präventive Arbeit der Kontroll- und Ermittlungsorgane sinnvoll fördern kann. Weiterhin können damit Schwachstellen in den bisherigen Kontrollmaßnahmen und den gesamten Rechtsvorschriften aufgezeigt werden.

2 Stand der Forschung als Ausgangssituation

2.1 Subventionsbetrug: Zum europäischen Forschungsstand

Über den Subventionsbetrug im EU-Bereich liegen bisher nur sehr sporadische Erkenntnisse vor. Insoweit muss man sich für die Analyse des Subventionsbetruges auf EU-Ebene auf Forschungsberichte beziehen, die aus wenigen Mitgliedsstaaten vorliegen.

So wurde z.B. bereits kurz nach der Einführung des § 264 StGB in das Strafgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland eine deutschlandweite Untersuchung durchgeführt, die feststellte, dass subventionsdelinquentes Verhalten weiter verbreitet ist als im Normentstehungsverfahren von allen Experten angenommen wurde (vgl. Bundesministerium der Justiz 1984: 105f.). Dabei handelte es sich keineswegs nur um spektakuläre Großverfahren, sondern um eine Vielzahl von Verfahren mit relativ geringen Schadenssummen, die jedoch zusammengenommen zu einer erheblichen Schädigung des Staates und damit der Allgemeinheit geführt haben. Daneben musste im Forschungsbericht einschränkend festgestellt werden, dass in die Untersuchung aufgrund des Steuergeheimnisses nicht die Verfahren Eingang finden konnten, die von den Finanzverwaltungen durch selbstständige Ermittlungshandlungen abgeschlossen wurden. Der Bericht stellt nur lakonisch fest, dass „diese Verfahren einen Großteil aller Subventionsbetrugsverfahren“ ausmachten (Bundesministerium der Justiz 1984: 106). Weiterhin musste festgestellt werden, dass bei einem gewichtigen Anteil der Verfahren die Formulierung der subventionsgewährenden Gesetze und Vorschriften den Subventionsbetrug begünstigt hatten und auch spezielle - zumeist größere - Fälle des Investitionszulagenbetruges bzw. von Exportsubventionen aufgrund von insolventen Unternehmen nicht mehr - oder nicht im vollen Umfang - aufgeklärt werden konnten. Insgesamt kam die Untersuchung zu einer tatbestandlichen Schadensfeststellung für den bearbeiteten Untersuchungszeitraum von 50 Mill. DM (Bundesministerium der Justiz 1984: 83). Unter Berücksichtigung, dass eine größere Anzahl von Verfahren nicht in die Untersuchung einbezogen werden konnte, dürfte somit der Schadensbetrag wesentlich höher gewesen sein.

Zu ähnlichen Bewertungen kam auch 14 Jahre später die Untersuchung von Sieber (Sieber 1998) zum Subventionsbetrug zum Nachteil der EU. Er stellte fest, dass die Grundformen der Deliktsbegehung die

- Nichtabführung oder Umgehung von Importabgaben,
- die Erlangung von Exportsubventionen,
- die Beantragung von Beihilfen bzw. Interventionsmaßnahmen und

- die Gewährung von Strukturfondsmitteln

betrafen.

Nach Sieber kam es insbesondere zu Falschangaben, Fälschungen oder Verschleierungen sowie zur Ausnutzung von Gesetzeslücken und Grauzonen (Sieber 1998: 16). „Ein Großteil der Betrügereien“ erfolgt heute insbesondere „im Namen von Unternehmen“ (Sieber 1998: 19).

Hinsichtlich der Schäden wurde von Sieber festgestellt, dass es zu sehr unterschiedlichen Meldungen von entdeckten und gemeldeten Verfahren in den EU-Mitgliedsstaaten kommt und somit auch zu sehr unterschiedlichen Schadenssummen in den einzelnen Mitgliedsstaaten. Für die Bundesrepublik Deutschland ermittelte er einen Gesamtschaden für das Jahr 1995 in Höhe von ca. 120 Mio. ECU (Sieber 1998: 20).

Weiterhin kam Sieber auch in seiner abschließenden Bewertung zu dem Schluss, dass auf EU-Ebene

- „häufig schwache Kontrollsysteme“ (Sieber 1998: 24)
- und „sehr häufig schlecht formulierte Normen“ (Sieber 1998: 27)

für die Deliktsbegehung - mit - verantwortlich sind.

Wenn man dabei bedenkt, welchen Umfang der Gesamthaushalt der Europäischen Gemeinschaft hat und davon mehr als 2/3 der Ausgaben auf die Gewährung zur Förderung von Strukturmaßnahmen, Marktorganisationen oder Garantiefonds entfallen³, so wird die Brisanz dieses Deliktes des Subventionsbetruges offensichtlich. Bedauerlicherweise gibt es dazu bisher keine speziellen Untersuchungen - außer einigen Statistikanalysen oder Erhebungen aufgrund von Experteninterviews (wie die hier zitierte Untersuchung von Sieber) -, sodass hier eine große Grauzone für Vermutungen und Hypothesen hinsichtlich der Schadensschätzung besteht. Dies führt andererseits auch dazu – und hierauf muss besonders hingewiesen werden -, dass aufgrund des Fehlens von Hellfeldmaterial Präventionsmaßnahmen und Kontrollstrategien nur auf dem Alltagswissen Einzelner basieren bzw. aufbauen können.

In dem genannten Zusammenhang ist auch insbesondere der Hinweis beachtenswert, dass - wie die befragten Experten in der Untersuchung von Sieber feststellten - eine Vielzahl von solchen Subventionsbetrugshandlungen im Zusammenhang mit Unternehmen begangen werden und dass die Aufklärungsmöglichkeiten und insbesondere Rückforderungsmöglichkeiten aufgrund von Insolvenzen dieser Subventionsantragssteller häufig nicht mehr möglich sind.

³ Die Zahlen differieren in den einzelnen Veröffentlichungen.

Die von Albrecht (Albrecht 2003) vorgenommene Einschätzung zur organisierten Wirtschaftskriminalität und sein spezieller Hinweis auf den organisierten Subventionsbetrug, dass es hier „insbesondere ... auch um den EG-Subventionsbetrug“ geht (Albrecht 2003: 49), bestätigen nur die bisherigen Aussagen. Er führt weiter aus, dass dies nicht weiter verwunderlich sei, wenn man bedenkt, dass im Haushalt des Jahres 1999 von 74,9 Milliarden Euro allein etwa 83% auf die Agrar- und Struktursubventionen entfielen (vgl. Albrecht 2003: 49f.)

Daneben existieren noch vielfältige Aussagen – auch zu den verschiedenen EU-Mitgliedsländern – zu Einzelaspekten oder auch spezielle Querschnittsanalysen aufgrund nationaler Kriminaldatensammlungen (vgl. z.B. mit weiteren Nachweisen Albrecht/Kilchling/Braun 2002 oder aber die bereits länger zurückliegende Aufsatzsammlung von Dannecker 1993). Zusätzlich lassen sich auch Informationen insbesondere aus den Lagedarstellungen zur Organisierten Kriminalität gewinnen (vgl. z.B. Council of the European Union 2000).

Es soll an dieser Stelle nur auf die Veröffentlichungen wie die von van der Vijver (2000) oder de Groot (1993) mit Bezug auf die Niederlande, Leigh (1993) oder die Berichte über aufgedeckte Betrugsfälle (Report 2003) zu Großbritannien bzw. zu Spanien (Duran 2003) oder Finnland (Alvesalo/Tombs 2001; Alvesalo/Tombs 2001a; Alvesalo/Tombs 2004; Presecutor General 2001) verwiesen werden. Dazu kommen noch einige Berichte der verschiedenen EU-Kommissionen und EU-Konferenzen sowie Landesberichte zu diesem Thema (vgl. z.B. Conference on Accession 2000; Ministerstvo 2000).

Diese sind jedoch entweder hinsichtlich der zeitlichen Dimension ihrer Datenlage oder aber auch aufgrund der für die Analyse herangezogenen Datenquellen so unterschiedlich, dass sie sich oftmals weder für eine komparative Analyse anbieten noch als umfassende Quellensammlung tauglich sind.

Auch die Tätigkeitsberichte des „Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung“ weisen fast jedes Jahr einen Anstieg der erfassten neuen Fälle auf, wie z.B. im Jahre 2003 (Zeitraum 1.7.2002 bis 30.6.2003) von 539 auf 563 Fälle. Insgesamt wird im letzten Tätigkeitsbericht von Untersuchungen in 1.184 Fällen berichtet (Olaf (Hg.) 2003: S. 12f.), wovon sich letztendlich ein sehr großer Anteil auf den Bereich des Subventionsbetruges beziehen dürfte.⁴

Zum Hellfeld des Betruges auf EU-Ebene liegt mit den Berichten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften bzw. den Berichten des European Anti-Fraud Office (OLAF) ein interessantes Datenmaterial vor (man vgl. z.B. die letzten Jahresberichte).

⁴ An dieser Stelle sei auf die anderen Jahresberichte mit den dort aufgeführten Zahlen hingewiesen.

Tabelle 1: Anzahl der Fälle pro Mitgliedsland (EU-15)

Mitgliedsstaat	1998	1999	2000	2001	2002*
Belgien	345	294	306	296	484
Dänemark	127	102	106	67	94
Deutschland	332	496	491	364	372
Griechenland	12	14	0	11	26
Spanien	73	119	116	134	121
Frankreich	221	268	253	217	199
Irland	64	40	37	34	36
Italien	174	293	227	206	306
Luxemburg	5	5	2	0	0
Niederlande	303	205	264	205	173
Österreich	159	116	93	101	119
Portugal	17	14	19	11	15
Finnland	42	36	36	20	18
Schweden	97	65	17	18	34
Großbritannien	499	534	496	189	122

* Stand 6.6.2003; Quelle: Kommission 2004: 73

Einen Überblick über das Hellfeld der Betrugsfälle für die Jahre 1998 bis 2002 gibt Tabelle 1. Vergleicht man jedoch den %-Anteil an der gesamten Verfahrenszahl und den durchschnittlichen Subventionsbetrag, der diesen Verfahren zugrunde liegt bzw. auch den %-Anteil der Beträge, die wieder eingezogen werden konnten (vgl. Tabelle 2, Schaubilder 1 und 2), so wird deutlich, dass – wenn man nicht eine unterschiedliche oder besser gesagt „landesspezifische“ „Kultur der Bereicherung“ in den einzelnen Ländern zur Grundlage machen will – sehr unterschiedliche Kontrollmechanismen vorliegen müssen.

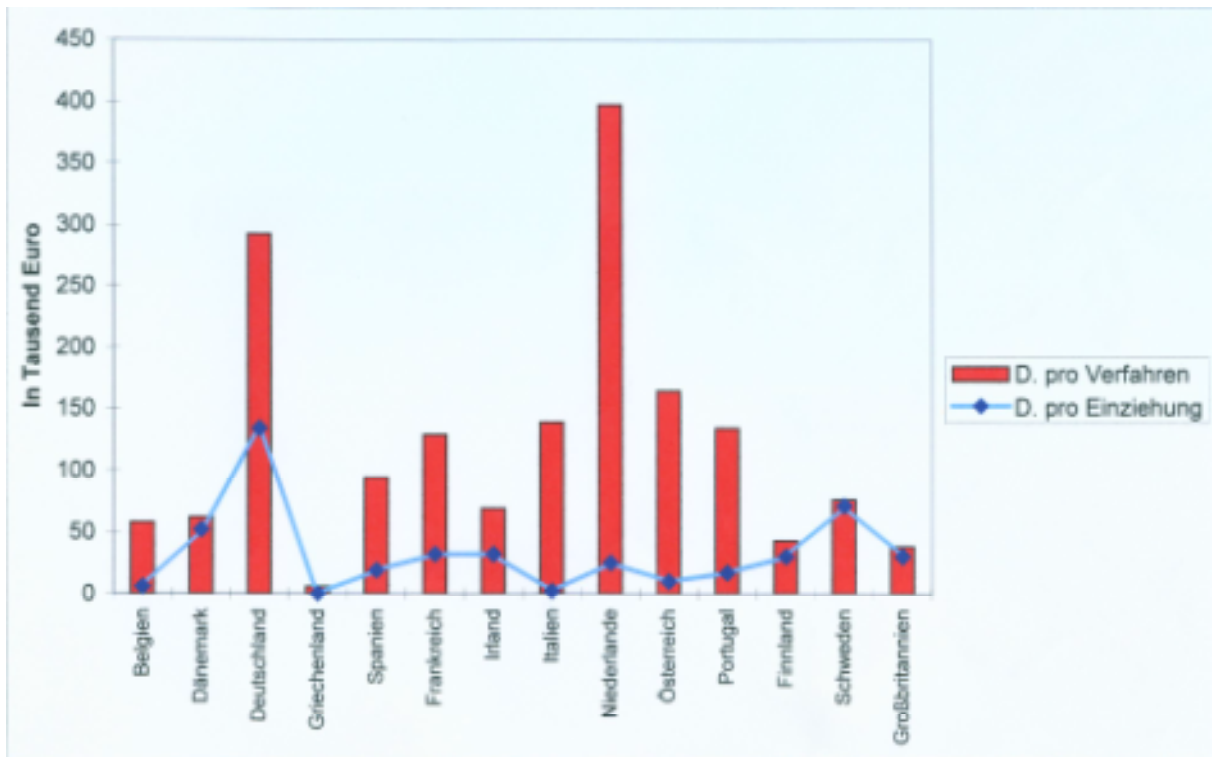
Tabelle 2: Prozentualer Anteil der Fälle pro Mitgliedsland und durchschnittlich davon betroffener Subventionsbetrag im Jahre 2002 (EU-15)

Mitgliedsstaat	%-Anteil an Fällen	%-Anteil bezogen auf die da-	Durchschnittsbetrag pro	Durchschnittsbetrag an Ein-	%-Anteil der Einziehungen
----------------	--------------------	------------------------------	-------------------------	-----------------------------	---------------------------

	an Fällen	durch betroffenen Subventionen	Fall/Verfahren der betroffenen Subvention*	ziehungen pro Fall*	bezogen auf Durchschnittsbetrag der betroffenen Subventionen pro Fall
Belgien	22,8	8,8	58.910	5.661	9,6
Dänemark	4,4	1,8	62.446	52.340	83,8
Deutschland	17,6	33,7	293.744	134.498	45,8
Griechenland	1,2	0,1	6.446	0	0
Spanien	5,7	3,5	93.954	19.403	20,7
Frankreich	9,4	7,9	128.977	31.618	24,5
Irland	1,7	0,8	68.861	32.028	46,5
Italien	14,4	13,2	139.608	2.186	1,6
Luxemburg	0	0	0	0	-
Niederlande	8,2	21,2	398.483	24.857	6,2
Österreich	5,6	6,0	164.317	10.306	6,3
Portugal	0,7	0,6	133.614	16.757	12,5
Finnland	0,8	0,2	43.488	30.055	69,1
Schweden	1,6	0,8	76.448	71.194	93,1
Großbritannien	5,8	1,4	37.791	30.065	79,6

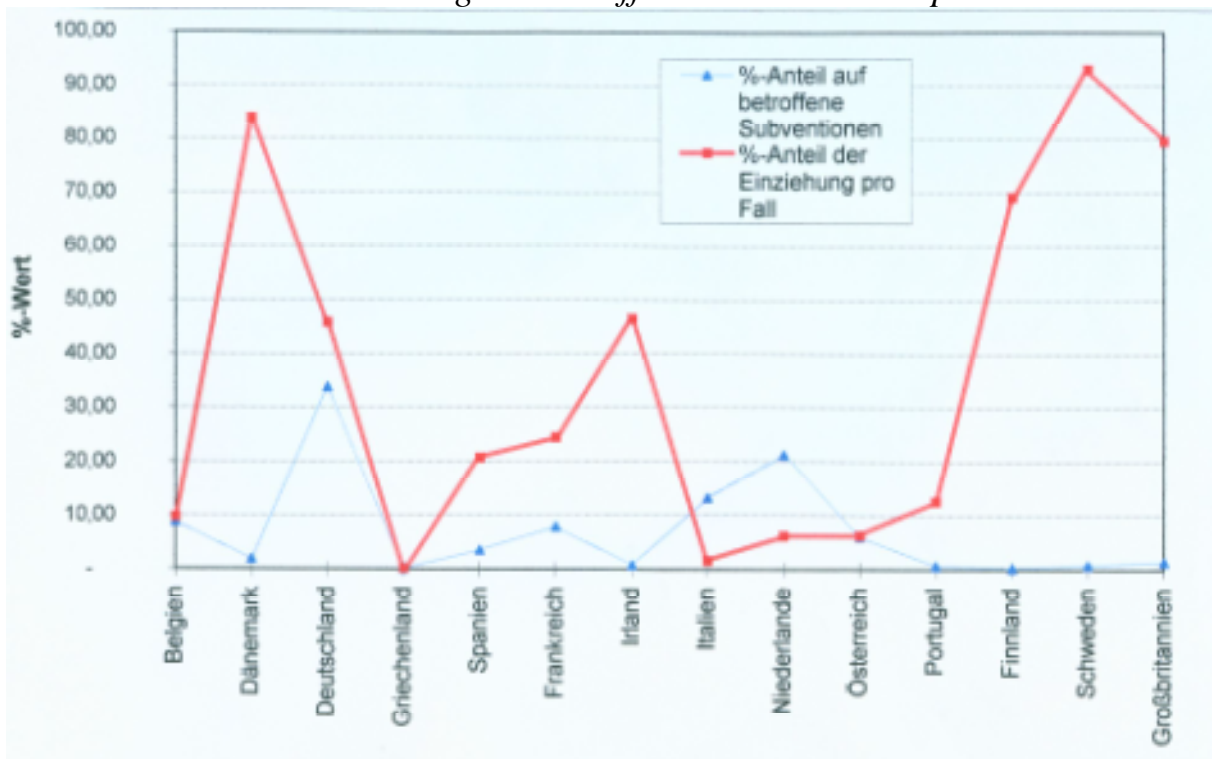
* Stand 6.6.2003; Quelle: Kommission 2004: 73; 79

Schaubild 1: Vergleich zwischen Durchschnittsbetrag pro Fall/Verfahren mit Durchschnittsbetrag an Einziehungen pro Fall



Abkürzungserläuterung: D. = Durchschnittsbetrag

Schaubild 2: Vergleich der %-Anteil zwischen betroffenen Subventionen und Durchschnittsbetrag der betroffenen Subventionen pro Fall



Dabei bleibt natürlich völlig außer Acht, inwieweit diese Fälle überhaupt einen Anteil an der ungerechtfertigten Subventionserlangung haben und ob nicht bereits bei der Aufdeckung dieser Fälle eine grundsätzlich unterschiedliche Verfahrensrealität vorlag.

In diesem Zusammenhang ist noch festzustellen, dass eine weitere Aufhellung dieser Problematik noch durch eine statistische Vergleichsanalyse der werthaltigen Rückforderungen in Bezug zur Höhe der vergebenen Subvention zu erlangen wäre und, um noch spezifischere Ergebnisse zu erhalten, wäre ein Vergleich auch hinsichtlich der Art der einzelnen Subventionen ertragreich. Gleichfalls wäre es auch sinnvoll, die aufgedeckten Fälle hinsichtlich der Art der unrechtmäßig erlangten Subvention auf die Gesamtsubventionsfälle dieser Art zu beziehen, um daraus Hinweise auf spezifische Kontroll- und Ermittlungsdefizite zu erhalten. Diese Möglichkeit besteht jedoch aus den bisher veröffentlichten Materialien und der auch nicht möglichen zeitlichen Zuordnung bedauerlicherweise nicht.

Die in der Literatur durchgängig aufgeführte besondere Brisanz aufgrund der Schadenshöhe sowie die sehr großen Unterschiede pro Land hinsichtlich der festgestellten Höhe der ungerechtfertigten Subventionen werden durch die hier vorgenommene sehr kurze statistische Analyse weiter bestärkt (vgl. Tabelle 2 und Schaubild 1 und 2). Im Rahmen der durchgeführten EU-Erweiterung dürfte diese spezielle Problematik verstärkt diskutiert werden und das Fehlen von konkreten Untersuchungen noch zu einem Verstärkungseffekt führen - der Streit um die sogenannten „Nettozahler“ hat dies bereits angedeutet.

Insgesamt ist festzustellen, dass zum Subventionsbetrug – fast – keine (zugänglichen) Untersuchungen weder auf EU-Länderebene noch auf der EU-Ebene vorliegen, die aufbauend auf empirischen Erhebungen darüber Auskunft geben könnten. Bisher wurden zumeist Einzelaspekte beleuchtet oder aber aufgrund einiger bekannt gewordener Erkenntnisse darauf aufbauend generalisierende Aussagen getroffen, deren Schwachpunkte oftmals jedoch die fehlende Datengrundlage waren. Auch ist dazu noch abschließend zu bemerken, dass größere Untersuchungen wie die von Sieber oder z.B. die Konferenzen zu dieser Problematik (vgl. dazu Dannecker 1994⁵) zumeist bereits Jahre (zwischen 7 und 10 Jahren) zurückliegen und sich in diesem Zeitraum die EU wesentlich verändert und nun auch erweitert hat. Sicherlich werden auf EU-Ebene zahlreiche Konferenzen durchgeführt, deren Arbeitsergebnisse aber entweder nicht veröffentlicht wurden oder sich nur schwer für die Forschung erschließen lassen. So muss

⁵ Man versuche z.B. nur auf der Basis der „Förderungsberichte“ von Konferenzen durch die EU zu den dort genannten Tagungen oder Workshops herauszufinden, welche Tagungsergebnisse veröffentlicht wurden und wo diese zu erhalten sind. Wenn überhaupt, so kann man „Ergebnisse“ zumeist nur über eine schriftliche Anfrage bei den Tagungsveranstaltern erhalten, die dann noch häufig nur aus Routinematerial – wie Tagungsprogramm – bestehen (zu der Bewertung wurde der Bericht des Council of the European Union (2003) herangezogen).

festgestellt werden, dass zur EU der „25“ der Wissensstand zu diesem Aspekt gegen Null geht.

2.2 Insolvenzkriminalität als Unternehmenskriminalität: ein Exkurs

2.2.1 Allgemeine Problematik

Im Hinblick auf die Projektziele stellt sich vorab die Frage, warum die beiden Deliktsformen Subventionsbetrug und Unternehmenskriminalität insb. in der Form der Insolvenzkriminalität gemeinsam untersucht werden sollen. Bereits aus den einleitenden Hinweisen, die auf einen Zusammenhang von Subventionsbetrug und Insolvenzkriminalität abheben und den bisherigen Ausführungen zum Subventionsbetrug wurde deutlich, dass dieser mehrheitlich unter dem Mantel eines Unternehmens begangen wird. Weiterhin zeigt eine Auswertung der Insolvenzkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland, dass sehr häufig bei Unternehmensinsolvenzen diese Unternehmen nur gegründet wurden, um bestimmte Subventionen auszunützen und vergabewidrig zu verwenden (vgl. Liebl 2004). Hier tritt oft der Subventionsbetrug im Zusammenhang mit Insolvenzdelikten (wie Gründungsschwindel, fehlende Buchhaltung, Bilanzfälschungen etc.) auf, die somit in einem engen Berührungspunkt stehen. Aus diesem Grunde erscheint es sinnvoll, den Subventionsbetrug im Zusammenhang mit anderer unternehmensbezogener Wirtschaftskriminalität zu untersuchen, wobei hier sofort der Zusammenhang mit der Insolvenzkriminalität augenfällig wird.

Aufgrund der intensiven wirtschaftlichen Beziehungen im Bereich der EU-Mitgliedsstaaten fehlt es zwar nicht an Initiativen für eine einheitliche Rechtsgestaltung, die betroffenen Länder blieben bisher jedoch bis auf wenige Ausnahmen - auf die noch speziell eingegangen wird - bei ihren nationalstaatlichen Rechtsvorschriften, was gerade im Zusammenhang mit den Überlegungen zur Rechtsvereinheitlichung die Probleme durch die nationalstaatlichen Regelungen besonders deutlich werden lässt. Insoweit existiert auch hinsichtlich der Unternehmensgestaltung, d.h. der möglichen Rechtsformen und ihrer haftungsrechtlichen Ausgestaltung gegenüber den Gläubigern, eine völlig unübersichtliche „Spielwiese“ mit unterschiedlichsten Regelungen, Registrierungspflichten und -anforderungen. Insgesamt muss man deshalb feststellen, dass es trotz der bekannten - kriminellen - Ausnützung dieser Möglichkeiten innerhalb der EU noch immer so viele unterschiedliche gesetzliche Regelungen wie Mitgliedsstaaten gibt. Auf einige spezielle Gesichtspunkte, die insbesondere auch eine EU-einheitliche Rechtsanwendung zukünftig ermöglichen sollen, soll in den folgenden Abschnitten kurz eingegangen werden.

2.2.1.1 Einheitliche Insolvenzverordnung der EU

Im Rahmen der Rechtsvereinheitlichung im Bereich der EU - und hier immer bereits unter dem Blickwinkel der vollzogenen EU-Erweiterung auf 25 Mitgliedsstaaten - wurde zumindest versucht, mit einer einheitlichen Insolvenzabwicklung einem solchen einheitlichen Recht Rechnung zu tragen. Seit Mai 2002 gilt in der EU eine einheitliche Insolvenzverordnung (Nr. 1346/2000 - veröffentlicht im Amtsblatt der EG Nr. L 160 vom 30. Juni 2000). Dies jedoch bereits wieder mit einer Ausnahme, nämlich dass Dänemark die Verordnung nicht übernommen hat. Neben dem Gesichtspunkt, dass eine einheitliche Ordnung mit Ausnahmen gilt, ergeben sich aus ihr bereits zahlreiche Anhaltspunkte, die die Problematik einer strafrechtlich relevanten Insolvenz bzw. eines strafrechtlich relevanten Insolvenzverhaltens deutlich werden lassen.

Die EU-Insolvenzverordnung soll dahingehend Klarheit schaffen, dass sie die gegenseitige Anerkennung in Insolvenzverfahren regelt und so genannte Kollisionsnormen bereithält, die das „internationale“ Insolvenzrecht der Mitgliedsstaaten ersetzt. Eingeschränkt wird sie jedoch dadurch, dass sie keine Anwendung findet, wenn es sich um Insolvenzen von Versicherungsunternehmen oder Kredit- und Wertpapierhandelsunternehmen handelt. Gleichfalls kann sie nicht bei Konzerninsolvenzen angewendet werden, sowie auch nicht bei Insolvenzen, die auch Drittstaaten berühren.

Kritisch ist hierzu anzumerken, dass sie kein einheitliches Insolvenzverfahren schafft, sondern dass es statt dessen ein Hauptinsolvenzverfahren und beliebig viele Sekundärinsolvenzverfahren geben kann und wird. So soll das Hauptinsolvenzverfahren in dem Staat eröffnet werden, in dem das betroffene Unternehmen seinen satzungsmäßigen Sitz hat - wobei sich dieses Verfahren auf das Gesamtschuldnervermögen im In- und Ausland bezieht. Da jedoch die Durchführung von Sekundärinsolvenzverfahren in all denjenigen Ländern möglich ist, in denen das Unternehmen einen Sitz bzw. eine Niederlassung hatte, und in einem solchen Fall das jeweilige „Auslandsvermögen“ dann dem Zugriff des Hauptinsolvenzverwalters entzogen ist, wird schnell deutlich, welcher Verfahrenswirrwarr entstehen kann. Dabei ist noch zu beachten, dass in den Sekundärinsolvenzverfahren nationales Recht angewandt werden soll, was zu einem unübersehbaren Verwaltungsaufwand in einem solchen Verfahren führen kann. In diesem Zusammenhang sei noch auf die in der Verordnung enthaltenen Ausnahmeregelungen hingewiesen, die zu weiteren Komplikationen für ein einheitliches Verfahren führen können.

Besonders beachtenswert ist auch der Gesichtspunkt, dass der Insolvenzverwalter des Hauptverfahrens seine Befugnisse auch in anderen Mitgliedsstaaten ausüben kann, solange dort kein Sekundärverfahren eröffnet wurde, was wiederum bedeutet, dass er das Recht hat, Gegenstände, die zur Masse gehören, aus den beteiligten Ländern abzuführen. Hierbei wird deutlich, dass dies sehr schnell

aufgrund der nationalen Strafvorschriften zu Interessenkonflikten führen kann, wie z.B. in der Bundesrepublik Deutschland durch die Vorschriften hinsichtlich der Gläubiger- und Schuldnerbegünstigung.

2.2.1.2 *Rechtsformen und Rechtsfähigkeit wirtschaftlicher Unternehmungen in den Ländern der EU*

Aufgrund der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (Urteil vom 5.11.2002 - C-208/00) darf einer im Ausland (EU-Bereich) registrierten Gesellschaft, die ihren tatsächlichen Sitz z.B. in Deutschland hat, nicht die Anerkennung dieses Staates im rechtlichen Bereich versagt werden.

Dies hat zur Folge – wobei hier die Problematik exkurshaft aus deutscher Blickrichtung dargestellt wird, sich diese jedoch auf alle anderen EU-Länder übertragen lässt -, dass „die englische, niederländische oder luxemburgische ‘GmbH’ mit Sitz in Deutschland“ zu einer echten Alternative für die Rechtsformentscheidung eines Unternehmens wird (vgl. Hirte, Heribert, Der Anfang vom Ende der GmbH droht, in: FAZ 22.1.03: 19). Entscheidungen dazu liegen wiederum für die Bundesrepublik Deutschland vom Bundesgerichtshof zu einer in den Niederlanden gegründeten Firma vor⁶, die in Deutschland ihren Verwaltungssitz und ihre Geschäftstätigkeit hatte und der zuvor ihre Parteifähigkeit abgesprochen wurde, da die niederländische Kapitalgesellschaft nicht die deutschen Gründungsvorschriften erfüllte. Eine weitere Grundsatzentscheidung in der Bundesrepublik Deutschland ist z.B. der Beschluss des Bayerischen Obersten Landesgericht, dass eine englische „Ltd.“ („Private limited company“) mit dem Sitz in Deutschland auch „grundbuchfähig“ ist (Beschluss vom 19.12.2002 - 2 Z BR 7/02).

Auch die noch z.T. strittige Frage, ob auch eine nicht-deutsche Gesellschaftsform - im streitigen Falle eine englische Rechtsform -, die nur ihre Tätigkeit im Inland ausübt, in das deutsche Handelsregister eingetragen werden kann, steht im Augenblick zur Klärung an. Das LG Frankenthal hat dies bisher in einem nicht rechtskräftigen Beschluss (Beschluss vom 6. 12. 2002, 1 HK. T 9/02) aufgrund der Entscheidung des EuGH abgelehnt (vgl. dazu Bericht in der FAZ vom 30.4.2003: 21).

Nach einem zuletzt Ende September 2003 gefällten Urteil müssen innerhalb der EU in jedem Mitgliedsstaat die Bestimmungen über Mindestkapital, Haftung und Gläubigerschutz einer Unternehmensrechtsform eines jeden Mitgliedsstaates anerkannt werden. Dieses Urteil des EuGH (AZ: C-167/01) bestätigt und dynamisiert das bisher Ausgeführte.

⁶ So genannter „Überseering BV-Fall“.

In diesem Zusammenhang sei auch noch kurz auf die Schaffung (Beschlussdatum 8.10.2001) einer so genannten „Europa AG“ durch die EU-Kommission hingewiesen (vgl. RWS-Internet-Redaktion 10/2001 vom 11.10.2001), die für die EU-Länder eine Vereinheitlichung der Unternehmensrechtsform bringen soll, da Probleme mit den unterschiedlichsten Ausgestaltungen vermutet werden. Ohne diese zivilrechtliche Problematik im einzelnen zu spezifizieren, soll auf einige zentrale Punkte hingewiesen werden. So kann es zukünftig z.B. bei der Rechnungslegung nicht nur zur Anwendung des deutschen HGBs kommen (wobei hier der deutsche Blickwinkel angesprochen werden soll), sondern diese kann auch nach den internationalen Regeln, den so genannten „International Accounting Standards“, erfolgen. Daneben sei nur noch auf den Umstand hingewiesen, dass im Rahmen der „Europa AG“ (auch „Societas Europaea SE“ genannt) die Wahlfreiheit besteht, die Organisationsverfassung der Gesellschaft entweder nach dem dualistischen System (Vorstand/Aufsichtsrat) oder nach dem monistischen System (Board oder Verwaltungsrat) einzurichten. Hommelhoff stellt das Problem kurz so dar, dass dann „die Deutschen für die SE mit Sitz in Ludwigshafen oder Hamburg das Einheitssystem nach französischem und britischem Vorbild“ bereitstellen müssten (Hommelhoff 2003: 5).

3 *Detailierung der Projektplanung*

Aufgrund der Ziele des Forschungsprojektes sind bereits die Hauptanalysegesichtspunkte festgelegt. Welche spezifischen, detaillierten Inhalte – soweit dies hinsichtlich einzelner Projektteile sich als notwendig und sinnvoll darstellt – noch in den einzelnen Forschungsmodulen enthalten sind, dies ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

Modul I „Rechtslage“

In diesem Modul sollen alle für das Projekt relevanten landesrechtlichen Vorschriften zusammengestellt werden. Dabei sollen die Vorschriften von ihrem Rechtsinhalt her auf der Grundlage einer einheitlichen Sprachfassung in einem Vergleich gegenübergestellt werden, wobei vom Umfang her der Schwerpunkt auf den zivilrechtlichen und handelsrechtlichen Gesichtspunkten liegen wird. Im Vordergrund der Untersuchung steht jedoch nicht die dogmatische Aufarbeitung, sondern die Zielrichtung ist die Schaffung eines einheitlichen Kenntnisstandes und die Förderung einer Grundlage für die Rechtsvereinheitlichung auf EU-25-Ebene und die genannten Beitrittskandidaten (so genannte „Harmonisierung des Rechts“) aufgrund der Synopse. Damit im Zusammenhang steht auch eine Verbesserung des Schutzes – im Sinne von Präventionsmöglichkeiten - vor Betrug durch die Kenntnis der Rechtsvorschriften und die Möglichkeit, Schwachstellen zu erkennen.

Aus diesen Gesichtspunkten ergibt sich für den zivilrechtlichen Bereich u.a. der nachfolgende Anforderungskatalog mit klärungsbedürftigen Fragen:

- Welche speziellen Vorschriften regeln die Subventionsvergabe?
- Welche zivilrechtlichen Kontrollvorschriften existieren?
- Welche Möglichkeiten der Rückforderung von Subventionen gibt es?
- Welche landesinternen Unterschiede liegen dabei vor?
- Welche Möglichkeiten der Forderungsbeitreibung bestehen?
- Gibt es für Handelsunternehmen die Möglichkeiten eines
 - Vergleichs,
 - Forderungsverzichts,
 - Konkurs/Insolvenz?
- Sind diese Möglichkeiten im Zivilrecht oder in Sonderrechten geregelt?
- Wie sehen diese Möglichkeiten bei Rückforderungsansprüchen von Subventionen aus?
- Gibt es Möglichkeiten der Stundung oder anderer Vorschriften aufschiebender Wirkung bei der Rückforderung von Subventionen?
- Welche Ausgestaltung haben diese o. a. Vorschriften speziell

1. hinsichtlich der Fristen,
 2. hinsichtlich der Anmeldeöglichkeiten (Unternehmen, Gläubiger, Finanzamt etc.),
 3. hinsichtlich der Meldebehörde (Gericht o. ä.)?
- Wer ist für die Abwicklung zuständig (im Subventions- und im Insolvenzbereich) und wie ist diese rechtlich geregelt?
 - Gibt es Beschränkungen zur Unternehmensführung nach einem Subventionsbetrug oder einer Insolvenz?

Bei den handelsrechtlichen Vorschriften liegt notwendigerweise der Schwerpunkt auf der Unternehmensseite, die sich wie folgt unterteilen lassen:

- Welche Möglichkeiten der Unternehmensgestaltung (Rechtsformen) gibt es?
- Wie sieht die Ausgestaltung dieser Rechtsformen aus:
 1. Gründungsvorschriften
 2. Grundkapital
 3. Gesellschafter-/Beteiligtenvoraussetzungen
 4. Anzahl der Gründungsmitglieder
 5. Haftungsvorschriften
 6. Meldevorschriften (Register etc.)
 7. Bilanzierungsvorschriften
 8. Mitteilungsvorschriften an die Register
 9. Veröffentlichungsvorschriften (Bilanz etc.)
 10. sonstige wichtigen Spezialvorschriften
- Haftungs- und Vertretungsrechte und -pflichten
- Geschäftsnachweise (z.B. Buchhaltungsunterlagen)
- Insolvenzverwalterbefugnisse und Zusammenarbeitsmöglichkeiten
- Gibt es bei der Gewährung von Subventionen bestimmte Spezialvorschriften?
- Haftung von Gesellschaft, Geschäftsführern bzw. haftungsausschließende Gründe und die Möglichkeiten einer so genannten Durchgriffshaftung auch auf die Gesellschafter.

Der strafrechtliche Analyseteil wird sich auf die Normen beziehen, die die Einhaltung vorgegebener zivil- und handelsrechtlicher Vorschriften durch Sanktionen einfordern. Es stellen sich speziell folgende Forschungsfragen:

- Wie wird der Subventionsbetrug strafrechtlich gefasst?
- Gibt es dazu Spezialvorschriften – auch in Nebengesetzen –, die die Strafverfolgung einschränken oder die Strafandrohung vermindern?
- Welche strafrechtlichen Bestimmungen gibt es hinsichtlich der Insolvenzproblematik?
- Wo sind diese Vorschriften geregelt (Strafrecht oder Sondergesetze)?

- Welche Strafzumessungsbestimmungen gibt es dafür, wobei zu unterscheiden sein wird zwischen allgemeinen und speziellen.
- Gibt es bestimmte strafprozessuale Vorschriften, die speziell den Untersuchungsbereich betreffen?

Modul II „Kontrolllage“

In diesem Modul liegt der Schwerpunkt wiederum auf einer deskriptiven synoptischen Darstellung der

- Verfahrensabläufe
- Struktur der Kontrollbehörden
- Zuordnung der Kontrollbehörden
- Ausgestaltung der Kontrollbehörden
- Zusammenarbeitsmöglichkeiten mit anderen Organen
- Informationslage und dem Informationsaustausch bei diesen Kontrollorganen.

In diesem Zusammenhang sollen dabei nicht nur die nationale, sondern insbesondere auch die regionale Struktur dieser Kontrollmöglichkeiten untersucht werden.

Modul III „Rechtstatsachen“

Die Kenntnis der Rechtstatsachen, d.h. also der Umsetzung der normierten Rechtsgrundlagen, ist von größter Bedeutung dafür, wie sich die Rechtslage über die Normvorschriften hinaus darstellt. Davon hängt auch ab, ob Forderungen hinsichtlich einer Umgestaltung oder Verbesserung der Kontrolleinrichtungen fundiert begründet werden können. Auch bedeutet dies, dass die Einbindung der neuen EU-Mitgliedsländer verbessert wird und auch die Möglichkeit besteht, in diesen Ländern schnell Kontrolldefizite festzustellen und effiziente Verbesserungsanregungen vorzuschlagen.

In diesem Bereich sind aufgrund der festgestellten Problempunkte die folgenden Gesichtspunkte klärungsbedürftig:

- Liegen veröffentlichte oder interne statistische Erkenntnisse vor, insbesondere zu folgenden Aspekten:
 1. Vergabebereich
 2. „verlorene“ Subventionen
 3. Strafverfolgung bei diesen Delikten?

- Organisationsanalyse bezüglich der Kontroll- und Strafverfolgung auf statistischer Basis.
- Kritische Bewertung der Erstellung des nationalen Datenmaterials.

Aufgrund von Interviews sollen auch für den Subventionsbetrug folgende Situationskenntnisse herausgearbeitet werden:

- Subventionsbetrug und seine Struktur im Hellfeld unter Berücksichtigung der Insolvenzsituation
- Anzeigsituationen bzw. Aufdeckungsstrukturen
- Ermittlungsabläufe, -dauern und Erledigungen unter Bezug auf die eventuell unterschiedlichen Strafverfolgungskräfte
- Arbeitsumfanganalyse der Kontrolleinrichtungen
- Verfahrensabläufe der Subventionsgewährung und Kontrolle

Weiterhin sollen diese Fragen auch mit Hilfe von Experteninterviews bei den Kontroll- und Strafverfolgungsorganen weiter analysiert werden, insbesondere hinsichtlich von

- Verdachtsmomenten, die zur Ermittlungseinleitung geführt haben und
- der Gestaltung der organisatorischen Verfahrensabläufe bei eingeleiteten Ermittlungsverfahren.

Dabei sollen auch Punkte berücksichtigt werden, wie:

- Wenn es aus Gründen der Verschleierung zur Einbeziehung verschiedener landesspezifischer Unternehmensformen im Rahmen von verbundenen Unternehmen kommt, um dadurch Möglichkeiten für die organisierte Wirtschaftskriminalität zu eröffnen, werden die Ermittlungsprobleme mehr als deutlich.
- Wie sieht in diesem Zusammenhang die nationale Strafverfolgung in rechtstatsächlicher Hinsicht aus und welche Möglichkeiten der Zusammenarbeit bestehen? Werden beweisfähige Unterlagen gesichert oder werden die Ermittlungen auf einer ganz anderen Grundlage geführt? Wie werden die nationalen Strafrechtvorschriften in den Ermittlungsverfahren umgesetzt?

Insgesamt ist geplant, sich nicht nur an ein vorab festgelegtes Auswertungsschema zu halten, sondern neue Aspekte umgehend nach ihrem Auffinden aufzunehmen.

Abschließend soll auch noch der Gesichtspunkt mit berücksichtigt werden, ob

- Planungen über Gesetzesänderungen und über Änderungen in den Verfahrensabläufen

bestehen und sollte dies der Fall sein, welche Veränderungen sich abzeichnen.

Modul IV „Phänomenologievergleich“

Die bisher dargestellten Analyseschritte sollen das Problemfeld für eine EU-weite Kontrolle dieser Handlungen bzw. Straftaten umreißen und insoweit auch Hinweise für eine einheitliche Rechtsgrundlage zur Verhinderung von finanziellen Schäden geben sowie die Erstellung einer Grundlage für EU-weit geltende Anforderungen an die Kontrolle dieses Verhaltens ermöglichen. Um speziell noch Hinweise für mögliche zusätzliche Kontroll- und Präventionsmaßnahmen herauszufinden und damit die Begehung solcher Delikte bereits im Vorfeld verhindern zu können, muss gleichfalls noch eine Analyse der Begehungsweisen dieser Delikte mit aufgenommen werden. Dabei ist nicht an eine Analyse oder besser Zusammenstellung von Verfahrensdaten hinsichtlich der Täter oder der Tat gedacht, sondern an eine Problemanalyse, die darauf ausgerichtet ist, die Schwachstellen, die es ermöglichen, Kontrollen bei der Beantragung oder Umsetzung zu umgehen bzw. es weiter ermöglichen, den Einsatz der gewährten Mittel zu verschleiern. Kurz zusammengefasst handelt es sich um eine Struktur-analyse der

- Phänomene der Begehungsweisen auf der Grundlage von Hellfelddaten des Subventionsbetruges.

Eingeschlossen sind darin u.a. auch Fragen wie:

- Wer ist für die Einleitung der Ermittlungen zuständig?
- Wer gibt dazu Hinweise und gibt es ein formalisiertes Verfahren?
- Wer führt die Ermittlungen?
- Gibt es für die Ermittlungen Spezialkräfte? Wenn ja, welche?
- Worin liegen die größten Ermittlungsprobleme?
- Konnte eine Rückforderung durchgesetzt werden?
- Gibt es Hinweise auf einen Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität oder speziell der organisierten Wirtschaftskriminalität?

Diese Analysegesichtspunkte richten sich speziell an die Erstellung einer Synopse der Ermittlungsprobleme und Ermittlungsstrukturen bei diesen Delikten in den EU-Ländern. Dabei ist auch zu beachten, dass aus diesem Modul Hinweise für eine Verbesserung der Folgemaßnahmen bei der Rückforderung zu erzielen sind aber auch die Möglichkeit daraus erwächst, die bisherige Sanktionssituation

in der EU-25 zu überprüfen und Alternativmöglichkeiten zu entwickeln und ihre Nutzung anzuregen. Die Ergebnisse können schließlich auch Hinweise für die Grundlage oder aber die Verbesserung der Ausbildung im Bereich der Kontrolle dieser Tatbestände erbringen.

Letztendlich könnten die Erkenntnisse aus Modul III und IV auch Anregungen für die Entwicklung einer einheitlichen EU-weiten Kontrolle des Subventionsbetruges geben, wie z.B. der Förderung des Vorschlages der Schaffung einer „Europäischen Staatsanwaltschaft“ oder aber einer „Europäischen Finanzpolizei“. Alle Module bieten zusammengenommen auch die Möglichkeit, die Verbesserung bzw. Optimierung der vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Betrugsbekämpfungsinstitution (OLAF) mit den Ermittlungsorganen in den einzelnen Mitgliedsländern zu fördern.

4 Durchführung der Untersuchung

4.1 Zur Methode

Die Untersuchung muss in einem ersten Schritt aufarbeiten, ob bereits Länderanalysen oder spezielle Hinweise zu einzelnen Mitgliedsländern vorliegen. Weiterhin ist der veröffentlichte Wissensvorrat abzuklären, wobei es sich dabei um die Analyse von

- Quellen,
- Literaturanalysen,
- statistischen Analysen und
- Interviews der beteiligten Institutionen

handelt. Dieses methodische Vorgehen ist die Grundlage für die Module I „Rechtslage“ und II „Kontrolllage“ sowie zu einem gewissen Teil auch für das Modul III „Rechtstatsachen“.

Für die einzelnen Landesanalysen wird das Untersuchungsteam die Mitarbeit von speziellen

- Experten in diesen Ländern bzw. deren Erkenntnisse sowie
- durch die Vergabe von Landesanalysen an Personen des Forschungsstabes, die über eine spezielle Landeskunde verfügen,

einbeziehen.

Daneben muss die Schaffung einer einheitlichen Untersuchungsgrundlage für die Synopse und die Gesamtkoordinierung des Projektes durch die

- Projektleitung selbst

vorgenommen werden.

Auf der Grundlage dieser 27 Landesanalysen müssen dann in Form einer komparativen Untersuchung die Unterschiede in der Gesetzgebung und der Organisation, die eventuell bestehenden Gesetzeslücken und Spezialtatbestände herausgearbeitet werden.

4.2 Zeit- und Kostenplan

Der Zeit- und Kostenplan wird auf der Grundlage der Formblätter des Projektes AGIS erstellt und hier nicht gesondert dargestellt.

5 *Literaturverzeichnis*

- Albrecht, Hans-Jörg (2003): Forschungen zur Wirtschaftskriminalität in Europa: Konzepte und empirische Befunde, in: Albrecht, Hans-Jörg/Entorf, Horst (Hg.), *Kriminalität, Ökonomie und Europäischer Sozialstaat*, Heidelberg, S. 37 - 69
- Albrecht, Hans-Jörg/Kilchling, Michael/Braun, Elisabeth (2002): *Criminal preventive risk assessment in the law-making procedure*, Freiburg
- Alvesalo, Anne/Tombs, Steve (2001): The Emergence of a „War“ on Economic Crime: The Case of Finland, in: *Business and Politics*, 3. Jahrgang, Heft 3, S. 239 – 267
- Alvesalo, Anne/Tombs, Steve (2001a): *Regulation Business: The Emergence of an Economic Crime Control Programme in Finland*, Paper presented from the British Society of Criminology, Conference Leicester
- Alvesalo, Anne/Tombs, Steve (2004): *Economic Crime Control in Finland*, in: *Sociology*, 38. Jahrgang, Heft 1, S. 165 - 174
- BBC News Online (2001): UK: Northern Ireland, Inquiry into sheep subsidy fraud, unter: www.news.bbc.co.uk/1/low/northern_ireland/1530487.stm (7.5.04)
- Bora, Alfons/Liebl, Karlhans/Poerting, Peter/Risch, Hedwig (1992): *Polizeiliche Bearbeitung von Insolvenzstrafverfahren*, Wiesbaden
- Brandstetter, Wolfgang (2002): Aktuelle Fragen des Insolvenzstrafrechts, in: Bundesministerium der Justiz (Hg.), *Strafrechtliche Probleme der Gegenwart*, Referate des 29. v. d. Vereinigung Österreichischer Richter veranstalt. Forschungsseminars aus Strafrecht und Kriminologie, Wien, S. 77 – 107
- Bundesministerium der Justiz (1984): *Anschluß- und Vertiefungsuntersuchungen zur Bundesweiten Erfassung von Wirtschaftsstraftaten nach einheitlichen Gesichtspunkten*, Band II: Subventions- und Kreditbetrug, Bonn
- Claessens, Stijn/Klapper, Leora F. (2002): *Bankruptcy around the world: Explanations of its relative use*, World Bank Research Working Paper No. 2865, New York
- Conference on Accession (2000): *Conference on Accession to the European Union, Poland, European Union common position*, Brussels
- Council of the European Union (2003): *Commission of the European Communities: Commission Staff Working Paper, Sixth Report, On the implementation of the title VI Programmes (Grotius II-Criminal, Oisin II, Stop II, Hippocrate and Falcone Programmes)*, Year 2002, Brussels

- Council of the European Union (2000): 1998 – EU Organised Crime Situation Report, Brussels/The Hague
- Dannecker, Gerhard (1993): Combatting subsidy fraud in the EC area, Köln
- de Groot, Rolf (1993): Erfahrungsbericht aus den Niederlanden unter Berücksichtigung der organisierten Kriminalität, in: Dannecker, Gerhard (1993): Combatting subsidy fraud in the EC area, Köln, S. 88 - 102
- Department of Agriculture and Rural Development (2001): Rodgers releases data on subsidy claims by farmers in cull areas, London
- Durán, Ignacio (2003): The „Ensenad@ Project“, Modernising the Spanish Cadastre, in: FIG Working Week, Paris, April 13-17
- Entorf, Horst/Spengler, Hannes (2002): Crime in Europa, Heidelberg
- Europa-Olaf (2004): Die Bühne der Partner, Carabinieri, unter: europa.eu-int/comm/anti_fraud/partners/tribune/eu/italie/c/de.html vom 1.4.04
- European Commission/Enterprise Directorate-General (2003): Best project on restructuring, bankruptcy and a fresh start, Final report of the Expert Group, Brussels
- European Parliament (2002): Working Document, Committee on Budgetary Control, o.O. (Strasbourg)
- European Voice (2001): Pressure on De Palacio over subsidy fraud probe, unter: www.european-voice.com (7.5.04)
- Häder, Michael (2002): Delphi-Befragungen, Wiesbaden
- Haigermoser, Hofmann (2004): Anfrage des Abgeordneten Haigermoser und Kollegen an den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft betreffend des spanischen Olivenöl-Subventionsbetruges an der EU, in: Parlamentarische Materialien: Nationalrat (XXII. GP) sowie Dokumente, unter: www1.parlinkom.gv.at/pd/pm/XXII/pmnr_m.html vom 5.5.04
- Hausmann, Hartmut (2003): Ein Verlust von fünf Milliarden Euros, in: Internetausgabe „Das Parlament“ vom 1.8.2003 unter: www.bundestag.de/cgi-bin/durck.pl?N=parlament
- Hommelhoff, Peter (2003): Der Wettbewerb der Rechtsordnungen im Europäischen Unternehmensrecht, unter: www.uni-heidelberg.de (20.11.03)
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Bericht der Kommission: Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und Betrugsbekämpfung, Jahresbericht 2002, Brüssel
- Leigh, Leonard H. (1993): Subvention frauds: The British experience, in: Dannecker, Gerhard (1993): Combatting subsidy fraud in the EC area, Köln, S. 103 - 126
- Liebl, Karlhans (1984): Geplante Konkurse?, Pfaffenweiler

- Liebl, Karlhans (1988): Geplante Konkurse?, 2. erweiterte Auflage, Pfaffenweiler
- Liebl, Karlhans (2004): Polizeiliche Bekämpfung von Insolvenzkriminalität, Machbarkeitsstudie, Pfaffenweiler
- Ministerstvo (2000): Negotiatin position ot the Slovak Republic, Ministerstvo zahranicnych vecí Slovenskey republiky, Bratislava
- Olaf (Hg.) (2003): Bericht des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, Vierter Tätigkeitsbericht für das im Juni 2003 endende Jahr, Brüssel
- Porteous, Samuel D. (2000): Le menace découlant du crime transnational dans le contexte du renseignement encadré, Sercie canadien du renseignement de sécurité, Commentaire No. 70, Ottawa
- Prosecutor General (2001): Annual Report of the Prosecutor General, Helsinki
- Report by the Benefit Fraud Inspectorate (2003): Findings, London
- Schürholz, Franz-Hellmut (1994): Erscheinungsformen und Lagebild der Wirtschaftskriminalität, Stuttgart, unter: www.lpd.bwue.de/publikat/grenzlos/erschein.htm vom 5.5.04
- Sieber, Ulrich (1998): Eurofraud, Subventionsbetrug und Steuerhinterziehung zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft, in: Streinz, Rudolf/Dannecker, Gerhard/Sieber, Ulrich/Ritter, Markus (Hg.), Die Kontrolle der Anwendung des Europäischen Wirtschaftsrechts in den Mitgliedstaaten, Bayreuth, S. 75 – 141, hier nach der Online-Ausgabe zitiert: www.jura.uni-muenchen.de/sieber (vom 12.1.04)
- Teufel, Manfred (1981): Insolvenzkriminalität, Lübeck
- van der Vijver, Kees (2000): Policy development in the police organisation: The role of the citizen surveys, Amsterdam
- Warner, Carolyn M. (2003): Creating a Common Market for Fraud in the European Union, in: The Independent Review, 8 Jg., No. 2, S. 249-257
- White-collar crime (2004): Subventionsbetrug, unter: www.white-collar-crime.de/html/subventionsbetrug.html (vom 5.5.04)
- World Bank (2004): Reports for a fresh start, unter: extsearch.worldbank.org (5.5.2004)