Grenzüberschreitende Strafverfahren der EUStA – Erste Einblicke in die Praxis

Andrés Ritter

I. Zum Wirken der EUStA im ersten Jahr ihrer operativen Tätigkeit

Hinsichtlich der ersten Einblicke in die Praxis möchte ich zunächst die bereits im Grußwort aufgestellte Behauptung, die EUStA sei seit dem 1. Juni 2021 erfolgreich gestartet, mit operativen Zahlen und anderen Kenngrößen näher untermauern:

- Aktuell nehmen insgesamt 113 Delegierte Europäische Staatsanwälte in 35 Zentren/Büros in den 22 teilnehmenden Mitgliedstaaten ihre Aufgaben für die EUStA wahr;
- im ersten Jahr unserer operativen Tätigkeit sind 4006 Strafanzeigen und Notifikationen eingegangen und geprüft worden;
- hieraus sind insgesamt 929 Ermittlungsverfahren eingeleitet worden;
- in diesen Ermittlungsverfahren sind vorläufige Vermögenssicherungen im Wert von mehr als 259 Millionen Euro erfolgt, wobei – lediglich zur Erinnerung – unser Budget aktuell 44,9 Millionen Euro beträgt;
- im ersten Jahr sind bereits 28 Anklagen erhoben worden und hieraus vier rechtskräftige Verurteilungen ergangen;
- allein in den ersten sieben Monaten unserer Tätigkeit bis zum 31. Dezember 2021 haben unsere Delegierten Europäischen Staatsanwälte in ihrem grenzüberschreitenden Zusammenwirken 290 Ersuchen nach Art. 31 der VO (EU) 2017/1939 („EUStA-VO“) gestellt.

II. Folgerungen aus den Kennzahlen zum ersten Jahr der EUStA

Der operative Start der EUStA am 1. Juni 2021 ist nach meinem Eindruck durchaus mit vielen Fragezeichen bzw. einer zurückhaltenden Erwartung verbunden gewesen, was diese erste supranationale Staatsanwaltschaft und neuartige europäische Institution mit zentraler Entscheidung und dezentraler Strafverfolgung zunächst zu leisten imstande sein werde.

Den eingangs dargestellten Kennzahlen kann indes nach meinem Dafürhalten entnommen werden, dass es uns dieser komplexen internen

https://doi.org/10.5771/9783748914228-15 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Struktur einer in 22 Mitgliedstaaten operierenden Staatsanwaltschaft zum Trotz gelungen ist, die EUStA wirksam in die jeweiligen nationalen Strafrechtssysteme zu integrieren. Diese Zahlen dürften meines Erachtens auch die grundsätzliche Funktionsfähigkeit einer supranationalen Staatsanwaltschaft belegen, zumal ein sehr hoher Anteil der EUStA-Fälle grenzüberschreitender Natur ist und koordinierter Ermittlungen und Verfahrensführung in mehreren Mitgliedstaaten bedürfen.

So betreffen für Deutschland deutlich über die Hälfte der Fälle Komplexe des Mehrwertsteuerbetrugs, der notwendigerweise grenzüberschreitend ist, da wir unsere Zuständigkeit nur ausüben können, wenn die Straftat Verbindungen zu zwei Mitgliedstaaten aufweist und der Schaden über zehn Millionen Euro beträgt.

Dabei hat sich das für die Verfahrensführung in der EUStA-VO gewählte dezentrale Modell sogar in mehrfacher Hinsicht als geeigneter als ein rein zentral ausgerichtetes System erwiesen, vor allem, weil so der jeweilige Bezug zum strafprozessualen Gefüge in den Mitgliedstaaten gewährleistet geblieben ist. Die Delegierten Europäischen Staatsanwälte können so die jeweiligen prozessualen Regeln und Garantien mit voller Kenntnis und im Bewusstsein des nationalen Verfahrensrechts einhalten.

Nach meiner Überzeugung belegen die erhobenen Kennzahlen aber auch, dass wir begonnen haben, das Niveau des Schutzes der finanziellen Interessen der Union nachhaltig zu verbessern.

Die von uns aufgrund von Strafanzeigen und Notifikationen geprüften Fälle stammen nämlich *nur zu etwa 5 %* von europäischen Institutionen, Organen, Einrichtungen und Agenturen, d.h. aus Erkenntnissen, die tatsächlich bis zur EU-Ebene gelangt sind. Hieraus dürfte zumindest der Schluss gerechtfertigt sein, dass in einem weit überwiegenden Teil der Fälle bislang keine grenzüberschreitende EU-Sicht weder auf die Fälle noch auf relevante Kriminalitätsphänomene möglich gewesen ist.

Ebenso haben wir ferner in der operativen Tätigkeit vielfach Verbindungen zwischen national ermittelten Fällen festgestellt, in denen parallel und in Unkenntnis voneinander ermittelt worden ist.

Diese bereits offenbar gewordene breitere Aufdeckung und Effizienz in der Aufklärung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union folgt nicht zuletzt aus dem besonderen Mechanismus des grenzüberschreitenden Zusammenwirkens nach Art. 31 der EUStA-VO. Nach diesem Mechanismus weist der verfahrensführende Delegierte Europäische Staatsanwalt grenzüberschreitende Ermittlungshandlungen direkt an einen in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Kollegen innerhalb der EUStA, also innerhalb einer supranationalen Behörde, zu, wobei die jederzeitige Konsultation über die Recht- und Zweckmäßigkeit der Maßnah-

https://doi.org/10.5771/9783748914228-15 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

men zwischen den Delegierten Europäischen Staatsanwälten formlos möglich ist. Die bereits angesprochene Tatsache, dass in den ersten sieben Monaten bereits 290 Amtshilfeersuchen zwischen den Delegierten Europäischen Staatsanwälten aus verschiedenen Mitgliedstaaten gestellt worden sind, macht deutlich, dass diese Kooperation aus einer einheitlichen Behörde praktisch funktioniert.

Diese neue Qualität des grenzüberschreitenden Zusammenwirkens aus einer einheitlichen Behörde sowie insbesondere die sich hieraus ergebenden Beschleunigungs- und Effizienzgewinne möchte ich anhand eines Beispielsfalles aus dem EUStA-Zentrum in München veranschaulichen.

Der rechtlich wie tatsächlich komplexe Fall betrifft den Verdacht des Mehrwertsteuerbetruges mit hochwertigen Fahrzeugen bei einem inländischen Steuerschaden von mindestens 18 Millionen Euro, wobei die Tathandlungen in Deutschland, Italien und Bulgarien begangen worden sind und das Betrugsschema selbst aus Deutschland heraus organisiert worden ist:

- Das EUStA-Verfahren ist aufgrund einer Evokation des Falles nach Art. 24 II EUStA-VO noch im Juni 2021 eingeleitet worden.
- Beim sogenannten „Action Day" vier Monate später im Oktober 2021 haben gleichzeitige Durchsuchungen und Vernehmungen an 24 Orten in Deutschland, an 30 Orten in Italien sowie in Bulgarien stattgefunden.
- Aufgrund der gesammelten Erkenntnisse sind nachfolgend zwölf Festnahmen in den drei Ländern mit anschließender Auslieferung der Beschuldigten nach Deutschland erfolgt.
- Inzwischen sind Anklagen gegen vier der Beschuldigten im März und April 2022 erhoben worden.
- In dem Verfahrenskomplex sind bereits Vermögenswerte in Höhe von 3,4 Millionen Euro gesichert worden.
- Die erste Hauptverhandlung aus dem Verfahrenskomplex steht im nächsten Monat vor einer Wirtschaftsstrafkammer des Landgerichts München an; weitere Terminierungen stehen unmittelbar an.

Kurzum: Es ist uns meines Erachtens in diesem ersten Jahr gelungen, uns operativ so aufzustellen, dass wir die uns zugedachte Rolle beim Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union erfüllen können.

https://doi.org/10.5771/9783748914228-15 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

III. Fortbestehende Herausforderungen und insbesondere Anpassungsbedarf beim legislativen Rahmen

Im ersten Jahr der Tätigkeit sind allerdings zugleich bereits erhebliche Hindernisse offenbar geworden, die zur Folge haben, dass die EUStA nicht so wirksam die finanziellen Interessen der Union schützen kann, wie sie es sonst könnte.

Solche Verbesserungen hängen zwar einerseits von den uns gewährten Ressourcen und von einer fortwährenden Optimierung unserer internen Organisation ab, aber auch ganz entscheidend von gezielten legislativen Anpassungen.

Wir haben die Europäische Kommission angesichts dieser festgestellten erheblichen Hindernisse bereits auf die legislativen Änderungen aufmerksam gemacht, die wir für eine wirksamere Tätigkeit der EUStA zum Schutz der finanziellen Interessen der Union für dringend und wesentlich halten.

Sie betreffen insbesondere die – auf der Tagesordnung der Tagung stehenden – Zuständigkeitsregelungen in Art. 25 III der EUStA-VO, die zu dem Problem einer „asymmetrischen Kompetenz" der EUStA führen. Vereinfacht ausgedrückt: Je nach Ausgestaltung des materiellen Strafrechts in den Mitgliedstaaten können wir bei gleichartigen Fällen in einigen Mitgliedstaaten unsere Zuständigkeit ausüben, in anderen aber nicht mit der Folge, dass eine kohärente Kriminalitätspolitik und eine wirksame Verfolgung wesentlich erschwert werden.

Deutlich geworden ist es zum Beispiel anhand von Fällen aus der Slowakei, wo in der Umsetzung der PIF-Richtlinie ein neuer Straftatbestand des Subventionsbetrugs zum Nachteil der Europäischen Union neben dem bereits bestehenden „allgemeinen" Tatbestand des Subventionsbetruges geschaffen worden ist, wobei der Strafrahmen jeweils identisch bestimmt worden ist. Diese Tatbestände sind jedoch in dem regelmäßigen Fall der Finanzierung sowohl aus nationalen als auch aus Unionsmitteln untrennbar miteinander verbunden, so dass gemäß Art. 25 III lit. a) der EUStA-VO die EUStA an der Ausübung ihrer Zuständigkeit gehindert ist, selbst wenn der Schaden für den Unionshaushalt deutlich überwiegt. Zudem haben wir in der anschließenden internen Prüfung festgestellt, dass die Problematik in gleicher oder ähnlicher Weise insgesamt sieben Mitgliedstaaten betrifft.

Ebenso ist bei Fällen des Schmuggels der nationale Schaden aus der hinterzogenen Einfuhrumsatzsteuer regelmäßig höher als der der Union entstehende Zollschaden, so dass je nach der nationalen Gesetzgebung die EUStA an der Ausübung ihrer Zuständigkeit nach Art. 25 III lit. b) der EUStA-VO gehindert ist.

https://doi.org/10.5771/9783748914228-15 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

Bereits eine Änderung des Art. 25 der EUStA-VO dahingehend, dass die restriktive Einengung der Kompetenzausübung für die EUStA durch flexiblere Regelungen ersetzt wird, die dem Gedanken des Art. 25 IV der EUStA-VO allgemein Rechnung tragen, würde einen wesentlichen Beitrag zu mehr Kohärenz und Gleichförmigkeit in der Strafverfolgung leisten.

Ebenso werfen die Regelungen in Art. 31 der EUStA-VO vielfach rechtliche Fragen auf, die im Sinne von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit der Klarstellung bedürfen und auf die in der Tagung näher eingegangen werden wird.

Parallel dazu müssen wir die Aufdeckung von Betrug zu Lasten des EU-Haushalts weiter verbessern. Wer ist aber für eine bessere Aufdeckung von EU-Betrug zuständig? Das ist an sich nicht die EUStA. Wir ermitteln, verfolgen und stellen gegebenenfalls vor Gericht. Aber das können wir nicht, wenn wir im Dunkeln gelassen werden und keine Informationen erhalten.

Natürlich können wir uns auf Bürger, NROs, Whistleblower, Journalisten usw. verlassen. Die Tatsache, dass wir viele Informationen von ihnen erhalten, ist ein Zeichen von Vertrauen. Die Tatsache aber, dass wie bereits erwähnt 95 % der EUStA-Strafanzeigen von nationalen Behörden und privaten Personen und nicht von europäischen Institutionen, Organen, Einrichtungen und Agenturen stammen, ist schwer zu verstehen.

Bis zur Errichtung der EUStA stützte sich der Schutz des EU-Haushalts auf die Einrichtung und generelle Kontrolle von Schutzsystemen und die Arbeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden. Dieses System funktioniert jedoch, wie unsere Zahlen und die wenigen uns von OLAF gemeldeten Fälle belegen, nur bedingt.

Unsere Erhebungen aus den eingeleiteten Fällen zeigen ferner, dass der EU-Haushalt in den Mitgliedstaaten nicht in gleichem Maße geschützt ist. Besonders deutlich wird dies auf der Einnahmenseite des EU-Haushalts, bei der mehrere Mitgliedstaaten uns keinen Fall des Umsatzsteuerbetruges notifiziert haben und die Anzahl der Meldungen über Zollvergehen erstaunlich niedrig ist. Wir stellen insgesamt fest, dass das Niveau der Aufdeckung durch die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der EU und der Mitgliedstaaten unzureichend ist.

Eines dürfte sicher sein: Organisierte kriminelle Gruppen arbeiten unter solchen Bedingungen gerne mit EU-Geldern. Dies ist der Nährboden für systemische Korruption, die gewichtige Folgen für die Lebensqualität, aber auch für das Vertrauen der Bürger in die demokratischen Institutionen und die EU-Integration als solche hat.

In diesem Sinne: Wir stehen immer noch am Anfang einer – aus meiner Sicht – vielversprechenden Entwicklung. Die Errichtung der EUStA ist

https://doi.org/10.5771/9783748914228-15 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND

dabei nicht die Kirsche auf der Torte oder das fehlende Teil einer ansonsten tadellos funktionierenden Maschine. Wir sehen die EUStA vielmehr als einen Katalysator für den Wandel sowohl in rechtlicher als auch in praktischer Sicht, weil wir in einer besonderen Lage sind zu erkennen, was nicht funktioniert.

Wir haben bereits aus unserer operativen Erfahrung festgestellt, was angepasst werden sollte, um unsere Effizienz zu verbessern. Wir müssen nach unseren bereits getroffenen Feststellungen insbesondere „unsere Gründungsverordnung" wieder öffnen und schnell und gezielt anpassen.

Auch in dieser Hinsicht bin ich mir sicher, dass aus den heutigen Diskussionen wichtige Anstöße für eine Revision und Fortentwicklung des Rechtsrahmens unserer Tätigkeit – auch in prozessualer Hinsicht – folgen werden, auf die ich gespannt bin.

https://doi.org/10.5771/9783748914228-15 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY-NC-ND