

Die Zuständigkeit der EUStA im Ermittlungsverfahren und der Grundsatz „ne bis in idem“

Frank Zimmermann*

I. Einleitung: Faktischer Tatbegriff vs. materiell-rechtliche Zuständigkeitsabgrenzung

Mit der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA) bewegt sich ein neuer Akteur auf der Bühne des europäischen Strafrechts. Als eigenständige Einrichtung der Europäischen Union tritt sie neben die Strafverfolgungsorgane der Mitgliedstaaten. Das macht eine Abgrenzung des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs erforderlich. Zugleich ist eine wesentliche Errungenschaft des Unionsrechts ein weitreichendes Verbot der Doppelbestrafung, das in Art. 50 der Grundrechtecharta primärrechtlich verankert ist und in Art. 54 SDÜ partiell eine sekundärrechtliche Konkretisierung erfährt.¹

Kontrastiert man nun die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen EUStA und nationalen Behörden mit diesem „ne bis in idem“-Grundsatz, eröffnet sich ein spannendes Feld: Nach der gefestigten Rechtsprechung des EuGH liegt dem Verbot der Doppelbestrafung ein *faktischer* Tatbegriff zugrunde,² der dem prozessualen Tatbegriff des deutschen Strafverfahrensrechts nicht unähnlich ist. Das bedeutet: Maßgeblich für das Eintreten eines Strafklageverbrauchs ist nicht die materiell-rechtliche Einordnung, sondern nur, dass ein bereits rechtskräftig abgeurteilter Sachverhalt und derjenige, der später Anlass für ein erneutes Strafverfahren sein soll, einen Komplex konkreter, unlösbar miteinander verbundener Umstände bilden,³ und zwar in zeitli-

* Für wertvolle Hinweise und Diskussionen im Zuge der Vorbereitung des Beitrags bin ich Dr. *Sebastian Trautmann* (Delegierter Europäischer Staatsanwalt, Köln) zu großem Dank verpflichtet.

1 *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 10. Aufl. 2022, § 10 Rn. 57 ff.

2 Dieser wurde zunächst entwickelt für das grenzüberschreitende Verbot der Doppelbestrafung gem. Art. 54 SDÜ (EuGH, Urt. v. 9.3.2006, van Esbroeck, C-436/04, EU:C:2006:165), dann übertragen auf innerstaatliche Mehrfachverfahren und Art. 50 der Grundrechtecharta; zum faktischen Tatbegriff *Guerra*, *Eucrim* 2021, 49 (50); *Sitbon*, in: Geelhoed/Erkelens/Meij (Hrsg.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, 2017, 129 (137).

3 EuGH, Urt. v. 9.3.2006, van Esbroeck, C-436/04, EU:C:2006:165, Rn. 36.

cher und räumlicher Hinsicht sowie nach ihrem Zweck.⁴ Die Zuständigkeit der EUStA ist demgegenüber auf bestimmte *Straftatbestände* zugeschnitten; den Zuständigkeitsregeln liegt daher zwangsläufig ein *normativer* Tatbegriff zugrunde. Das hätte leicht eine Situation heraufbeschwören können, in der die Zuständigkeit der EUStA z.B. für einen Betrug zulasten der finanziellen Interessen der Union leerläuft, weil derselbe Lebenssachverhalt – nur unter einem anderen rechtlichen Aspekt – bereits rechtskräftig abgeurteilt wurde. Um solche Probleme zu vermeiden, wurde der EUStA in Art. 22 III der einschlägigen Verordnung (VO (EU) 2017/1939, kurz: EUStA-VO) neben der Zuständigkeit für die sog. PIF-Delikte, also Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Union, auch eine Zuständigkeit für andere Taten übertragen, die mit einem PIF-Delikt in einem untrennbaren Zusammenhang stehen.⁵

II. Systematische Einordnung der Zuständigkeitsausübungsschranken gem. Art. 25 EUStA-VO

Allerdings hielt sich die Begeisterung der Mitgliedstaaten über die weite Zuständigkeit der EUStA ohnehin schon in Grenzen. Angesichts der zusätzlichen Einbeziehung von untrennbar mit einem PIF-Delikt in Zusammenhang stehenden Delikten befürchteten sie – wegen des tendenziell sehr weiten Tatbegriffs des EuGH wohl nicht ganz unbegründet – eine noch massivere Ausweitung der EUStA-Kompetenzen.⁶ Deshalb verständigte man sich im europäischen Gesetzgebungsverfahren auf eine Reihe von Ausnahmen von der EUStA-Zuständigkeit.⁷ So sollen nach Art. 25 II EUStA-VO minder schwere Fälle, in denen ein Schaden von weniger als 10.000 Euro entstanden oder zu erwarten ist, normalerweise bei den mitgliedstaatlichen Behörden verbleiben. Art. 25 III EUStA-VO beschneidet die Zuständigkeit der EUStA ferner, wenn eine untrennbar mit einem PIF-Delikt in Zusammenhang stehende Tat einen gleich hohen oder höheren

4 EuGH, Urt. v. 9.3.2006, van Esbroeck, C-436/04, EU:C:2006:165, Rn. 38.

5 *Herrnfeld/Brodowski*, in: Herrnfeld/Esser (Hrsg.), Europäische Staatsanwaltschaft Handbuch, 2022, § 5 Rn. 50; Herrnfeld/Brodowski/Burchard/*Herrnfeld*, EPPO, 2021, Art. 25 Rn. 13, Art. 22 Rn. 99 ff.; *Neumann*, EuCLR 2022, 233 (237 ff.); *Bitzilekis*, in: Asp (Hrsg.), The European Public Prosecutor's Office, Legal and Criminal Policy Perspectives, 2015, 112 (114 ff.).

6 HBB/*Herrnfeld* (Fn. 5), Art. 25 Rn. 1, 13; *Neumann*, EuCLR 2022, 233 (234); *Guerra*, EuCrIm 2021, 49 (50); *Sitbon*, in: Geelhoed/Erkelens/Meij (Fn. 2), 129 (139).

7 *Herrnfeld/Brodowski*, in: Herrnfeld/Esser (Fn. 5), § 5 Rn. 70.

Strafrahmen als das PIF-Delikt vorsieht (lit. a)).⁸ Dasselbe gilt, wenn der Schaden für die finanziellen Interessen der Union, der durch eine in die Zuständigkeit der EUStA fallende Straftat verursacht worden oder zu erwarten ist, genauso hoch oder niedriger ist als derjenige eines anderen Opfers (lit. b)). Konzentrieren wird sich der Beitrag im Folgenden auf Art. 25 III lit. a) EUStA-VO, der speziell auf Art. 22 III EUStA-VO und damit die „ne bis in idem“-Problematik Bezug nimmt. Zunächst soll das Zusammenspiel der genannten Normen abstrakt skizziert werden, bevor im Anschluss drei Problemfelder nähere Aufmerksamkeit verdienen.

1. Anleihen beim Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Wie gesehen hat die EUStA nach Art. 22 III EUStA-VO also grundsätzlich die Kompetenz auch für Begleittaten von PIF-Delikten. In den Fällen der Art. 25 III EUStA-VO darf sie diese jedoch nicht ausüben. Die darin anklingende Differenzierung mag kopflastig wirken, denn ob die EUStA eine Zuständigkeit gar nicht erst hat oder ob sie diese nicht ausüben darf, kommt im konkreten Fall auf das Gleiche heraus. Allerdings ist dieser Mechanismus im Unionsrecht nicht neu, sondern aus der generellen Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten bekannt: Der Union wurden bestimmte Kompetenzen übertragen, sie unterliegt aber den Kompetenzausübungsschranken der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.⁹ Dieser Mechanismus erlaubt ein Nebeneinander von Kompetenzen und macht ihre Abgrenzung zu einer Frage des Einzelfalles. Auch weil er sich im allgemeinen Unionsrecht als integrationsfreundlich erwiesen hat,¹⁰ war es wohl kompromissfähig, ein ähnliches Regelungsregime für die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen EUStA und mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden zu schaffen.¹¹ In Anlehnung an den eingeführten Begriff der Kompetenzausübungsschranken sollen die Regelungen

8 Kritisch zum Strafrahmenvergleich in Art. 25 III lit. a) EUStA-VO *Caianiello*, NJECL 2019, 186 (192); *Bitzilekis*, in: Asp (Fn. 5), 112 (114 ff.).

9 *Satzger* (Fn. 1), § 8 Rn. 28.

10 Auch in anderem Kontext wäre eine solche bewegliche Abgrenzung denkbar, etwa wenn bei strafrechtlichen Jurisdiktionskonflikten die Koordinierung unterschiedlicher mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten zu lösen ist – s. dazu den Regelungsvorschlag bei *Zimmermann*, *Strafgewaltkonflikte in der Europäischen Union*, 2014, S. 369 ff.

11 *HBB/Herrnfeld* (Fn. 5), Art. 25 Rn. 14.

des Art. 25 II und III EUStA-VO im Folgenden als „Zuständigkeitsausübungsschranken“ bezeichnet werden.

Dabei werden die Anleihen bei dem unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip in der De-minimis-Klausel des Art. 25 II EUStA-VO besonders deutlich: Bei einem geringen Schaden bis zu 10.000 Euro müssen zusätzliche Aspekte (Auswirkungen auf Unionsebene, Verstrickung europäischer Amtsträger) hinzukommen, die eine Behandlung des Falls auf Unionsebene erforderlich scheinen lassen.¹² Zugleich ist es ein Gebot der Verhältnismäßigkeit, vergleichsweise unbedeutende Fälle nicht auf die supranationale Ebene zu ziehen. Im Hinblick auf Art. 25 III EUStA-VO gilt im Ausgangspunkt nichts anderes: Sowohl die Klausel bzgl. des Strafrahmens (lit. a)) als auch diejenige bzgl. des Schadens (lit. b)) sollen Situationen beschreiben, in denen ein Sachverhalt nicht schwerpunktmäßig Interessen der Union betrifft, sodass er ebenso gut auf der mitgliedstaatlichen Ebene verfolgt werden kann (dazu, dass die Regelung tatsächlich weit über diese Fälle hinausreicht, s.u. III.3.). Zuletzt steht auch hinter Art. 25 IV EUStA-VO der Subsidiaritätsgedanke. Danach ist die Zuständigkeitsausübungsschranke des Art. 25 III lit. b) EUStA-VO durchbrochen, d.h. die EUSTa bleibt zur Verfolgung zuständig, wenn sie besser dazu in der Lage ist als eine nationale Behörde.

2. Unstimmigkeiten

Schon bei oberflächlicher Lektüre zeigt sich allerdings, dass das soeben beschriebene Schema „weite Zuständigkeit, dafür Zuständigkeitsausübungsschranke im Einzelfall“ in der EUSTa-VO nicht durchgehalten wird: Im Hinblick auf Mehrwertsteuerdelikte, für welche die EUSTa gem. Art. 22 I EUSTa-VO i.V.m. Art. 3 II lit. d) der Richtlinie zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen (PIF-RL)¹³ zuständig ist, schränkt Art. 22 I 2 EUSTa-VO schon die Zuständigkeit – nicht nur deren Ausübung – dahingehend ein, dass die Handlungen mit dem Hoheitsgebiet von mindestens zwei Mitgliedstaaten verbunden sein und einen Schaden von mindestens zehn Millionen Euro umfassen müssen. Diese Beschränkung im Bereich der Mehrwertsteuerdelikte ist zwar auch in Art. 2 II 2 PIF-RL angelegt. Allerdings besagt die letztgenannte Vorschrift nur, dass

12 Herrnfeld/Brodowski, in: Herrnfeld/Esser (Fn. 5), § 5 Rn. 73; HBB/Herrnfeld (Fn. 5), Art. 25 Rn. 6.

13 Richtlinie (EU) 2017/1371, ABl. Nr. L 198 vom 28.07.2017, S. 29.

bei dem Nichtvorliegen dieser Voraussetzungen keine Kriminalisierungspflicht besteht. Dennoch wird ein Mehrwertsteuerbetrug auch unterhalb des Schwellenbetrags von zehn Millionen Euro und mit Bezug zu nur einem Mitgliedstaat in aller Regel ohnehin nach dessen nationalem Recht strafbar sein. Insofern beschränkt sich die Bedeutung des Art. 2 II 2 PIF-RL vorwiegend¹⁴ darauf, dass die Mindesthöchststrafe von vier Jahren gem. Art. 7 III PIF-RL im Bereich der Mehrwertsteuerdelikte unterhalb eines Schadens von zehn Millionen Euro nicht greift. Zudem spiegelt diese Regelung, die nach ihrem Wortlaut auch nur „[f]ür die Zwecke dieser [PIF-] Richtlinie“ gedacht ist, letztlich nur die allgemeine Kompetenzausübungsschranke der Subsidiarität wider. Es hätte deshalb nahegelegen, sie in der EUStA-VO nicht durch einen pauschalen Ausschluss der Zuständigkeit abzubilden, wie es Art. 22 I 2 tut, sondern eine entsprechende Zuständigkeitsausübungsschranke in Art. 25 aufzunehmen.

Noch deutlich irritierender sind, speziell verglichen mit sonstigem Unionsrecht, zwei weitere Teilregelungen des Art. 25 EUStA-VO: Nach Art. 25 IV kann die Feststellung, dass die EUStA besser zur Verfolgung in der Lage ist als die nationale Behörde (und deshalb trotz des gleich hohen oder höheren Schadens eines anderen Opfers zuständig bleibt) nur mit der Zustimmung der nationalen Behörde getroffen werden. Verallgemeinert wird dieser Ansatz in Art. 25 VI EUStA-VO. Darin ist vorgesehen, dass bei Uneinigkeit über das Eingreifen der Zuständigkeitsausübungsschranken gem. Art. 25 II und III EUStA-VO stets die *nationalen* Behörden letztgültig entscheiden.¹⁵ Dass die Art. 25 II und III EUStA-VO die EUStA in einem ersten Schritt zu Konsultationen mit den nationalen Behörden verpflichten, ist zwar isoliert betrachtet vollkommen einleuchtend. Wenn aber am Ende die mitgliedstaatlichen Behörden ohnehin das letzte Wort behalten, kann die EUStA in diesen „Konsultationen“ nur als Bittstellerin auftreten. Hier haben sich die Mütter und Väter der Verordnung also für einen sehr viel vorsichtigeren Weg als beim allgemeinen Subsidiaritätstest entschiede-

14 Gewiss sind weitere Auswirkungen denkbar – so muss etwa keine Versuchsstrafbarkeit gem. Art. 5 II PIF-Richtlinie vorgesehen werden und es gibt keine Pflicht, nach Art. 10 PIF-Richtlinie die Einziehung von Tatwerkzeugen und -erträgen vorzusehen. Ähnlich wie im Hinblick auf das Fehlen einer Pönalisierungspflicht dürften aber auch dies in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten theoretische Folgen bleiben.

15 Zu Zuständigkeitskonflikten mit nationalen Behörden *Herrnfeld/Brodowski*, in: *Herrnfeld/Esser* (Fn. 5), § 5 Rn. 84 f.; ausführliche Regelungen finden sich auch in den Guidelines on Investigation, Evocation Policy and Referral of Cases, Decision of the College of the European Public Prosecutor’s Office of 21 April 2021, amended by Decision 026/2022 of 29 June 2022, Annex 1, Nr. 4.

den; die Vorschrift birgt auch ein latentes Missbrauchspotenzial. Einen gewissen Trost mag man darin sehen, dass die mitgliedstaatlichen Behörden bei der Entscheidung gem. Art. 25 IV und VI EUStA-VO ihre allgemeine Loyalitätspflicht gegenüber der Union (Art. 4 III EUV) zu beachten haben. Etwaige Missbrauchsfälle eröffnen daher prinzipiell die Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens.¹⁶ Das ist aber ein so langer und steiniger Weg, dass für das konkrete Strafverfahren damit nichts gewonnen ist.

Bereits an dieser Stelle lässt sich daher festhalten: Restlos stimmig ist die Regelung der Zuständigkeitsausübungsschranken in der EUStA-Verordnung nicht.

III. Problemfeld 1: Anwendungsfragen des Art. 25 III lit. a) EUStA-VO

Wenden wir uns nun speziell Art. 25 III EUStA-VO zu: Die Rechtsfolge dieser recht verschachtelten Regelung ist für beide Varianten (Strafrahmen oder Schaden) identisch: Die EUStA kann ihre Zuständigkeit „[i]n Bezug auf unter Artikel 22 [EUStA-VO] fallende Straftaten“ nicht ausüben. Da Art. 22 EUStA-VO in seinem ersten Absatz allgemein auf die PIF-Richtlinie verweist, bedeutet das: Greift die Zuständigkeitsausübungsschranke nach Art. 25 III EUStA-VO, kann die EUStA von ihrer Zuständigkeit *insgesamt* keinen Gebrauch machen. Nicht lediglich eine untrennbar verbundene Straftat i.S.d. Art. 25 III lit. a) verbleibt also in der Zuständigkeit der mitgliedstaatlichen Behörden, sondern auch das PIF-Delikt ist dem Zugriff der EUStA entzogen.¹⁷ Vor dem Hintergrund des Zwecks von Art. 22 III EUStA-VO, Doppelverfolgungen und „ne bis in idem“-Konstellationen zu vermeiden,¹⁸ ist das folgerichtig – es bleibt bei der Verschmelzung zu einem Verfahren, das entweder bei der EUStA oder – falls die Zuständigkeitsausübungsschranke aktiviert wird – bei der nationalen Strafverfolgungsbehörde konzentriert wird. Im Hinblick auf die Wahrung des Grundsatzes „ne bis in idem“ ergibt sich aus Art. 25 III lit. a) EUStA-VO also zumindest nach einer ersten Lektüre *kein* Problem (s. aber noch III.4.). Auf einem anderen Blatt steht, ob die Regelung auch im Übrigen überzeugend ist.

16 Zöller/Bock, in: Böse (Hrsg.), Enzyklopädie Europarecht, Band 11 – Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2021, § 22 Rn. 30; Hecker, Europäisches Strafrecht, 6. Aufl. 2021, Kap. 4 Rn. 24, Kap. 7 Rn. 4; Csonka/Juszczak/Sason, Eucrim 2017, 125 (128).

17 Herrnfeld/Brodowski, in: Herrnfeld/Esser (Fn. 5), § 5 Rn. 77; HBB/Herrnfeld (Fn. 5), Art. 25 Rn. 15; Neumann, EuCLR 2022, 233 (249).

18 HBB/Herrnfeld (Fn. 5), Art. 25 Rn. 13, 15; Guerra, Eucrim 2021, 49 (49).

1. Die Grundidee der Regelung

Beginnen wir mit einem Beispiel, das gewissermaßen versucht, den „Normalfall“ nachzuzeichnen, für den Art. 25 III lit. a) EUStA-VO sinnvoll ist: Man stelle sich vor, EU-Subventionsgelder werden in einem in Deutschland spielenden Fall entgegen den Vorgaben verwendet (das ist strafbar gem. § 264 StGB, Höchststrafe fünf Jahre), um einen terroristischen Anschlag zu finanzieren (das ist strafbar gem. § 89c StGB, Höchststrafe zehn Jahre). Oder noch etwas stärker zugespitzt: Die Subventionsempfängerin tötet eine Mitwisserin, damit sie die Subvention wie geplant zweckwidrig verwenden kann.¹⁹ In beiden Situationen greift wegen der höheren Strafdrohung für die mit dem PIF-Delikt in Zusammenhang stehende Tat Art. 25 III lit. a) EUStA-VO ein. Dass in diesen Konstellationen der Schwerpunkt nicht auf dem PIF-Delikt liegt und die Verfolgung in den Händen der mitgliedstaatlichen Behörden bleiben sollte, die anders als die EUStA über Routine und eingespielte Verfahren im Hinblick auf Terrorismus- und Kapitaldelikte verfügen, leuchtet ein.

2. Umgehungsgefahren

Dennoch zeigt sich schnell, dass die Vorschrift nicht recht in das durch die EUStA-VO geschaffene Zuständigkeitsgefüge passen will: Sie birgt zunächst eine gewisse Umgehungsgefahr. Ein Mitgliedstaat könnte durch eine gezielte Erhöhung seiner Höchststrafen für Nicht-PIF-Delikte dafür sorgen, dass sehr häufig Art. 25 III lit. a) EUStA-VO greift. Ein solches Konstrukt ließe sich sogar gezielt auf eine Ausschaltung der EUStA zuschneiden, indem man typischerweise mit PIF-Delikten einhergehende Straftaten mit einer höheren Strafdrohung versieht. Schrankenlos können die Mitgliedstaaten dies freilich nicht. Zum einen ergibt sich aus der allgemeinen Loyalitätspflicht der Mitgliedstaaten gem. Art. 4 EUV erneut die im Wege eines Vertragsverletzungsverfahrens justiziable Verpflichtung, der EUStA nicht gezielt das Wasser abzugraben.²⁰ Zum anderen setzt die Rückausnahme nach dem letzten Halbsatz von Art. 25 III lit. a) EUStA-VO eine wichtige Grenze: Die Zuständigkeit der EUStA bleibt erhalten, wenn eine mit einem PIF-Delikt in untrennbarem Zusammenhang stehende Tat zwar

¹⁹ *Brodowski*, StV 2017, 684 (687).

²⁰ *Satzger* (Fn. 1), § 9 Rn. 9, 12, 27 ff.; *Hecker*, Europäisches Strafrecht (Fn. 16), Kap. 4 Rn. 24, Kap. 7 Rn. 4.

eine gleich hohe oder höhere Strafdrohung als das PIF-Delikt aufweist, aber lediglich das *Mittel* zu deren Begehung war.²¹ Das Paradebeispiel hierfür wäre eine den Subventionsbetrug vorbereitende Urkundenfälschung.²² Kurioserweise fällt – zumindest dem Wortlaut nach – aber auch der in Ermöglichungsabsicht begangene Mord in dem gekünstelten Beispiel von gerade eben unter die Rückausnahme; er wäre danach durch die EUStA zu verfolgen.

3. Das Zusammentreffen von PIF-Delikten mit anderen Delikten

a) Beispiele für problematische Fälle

Auch jenseits einer gezielt missbräuchlichen Ausgestaltung der Straffrahmen im innerstaatlichen Recht, die hoffentlich ein hypothetisches Szenario bleibt, ist die Zuständigkeitsausübungsschranke des Art. 25 III lit. a) EUStA-VO sehr weitreichend. So bedarf es oftmals gar keiner raffinierten Winkelzüge, um ein anderes Delikt mit höherer oder gleich hoher Strafdrohung in Zusammenhang mit einem PIF-Delikt zu finden, wie die folgenden Beispiele zeigen:

- Man stelle sich etwa vor, dass ein Unternehmen Subventionen sowohl von der EU als auch vom Bundeswirtschaftsministerium erhält, im Anschluss aber gegenüber beiden Geldgebern eine subventionserhebliche Tatsache verschweigt. In diesem Fall ist § 264 I Nr. 3 StGB zweimal verwirklicht: zum einen im Hinblick auf den Unionshaushalt (vgl. § 264 VIII Nr. 2 StGB) – und insoweit wäre die EUStA gem. Art. 22 I EUStA-VO i.V.m. Art. 3 II lit. a) iii) PIF-Richtlinie grundsätzlich für die Verfolgung zuständig. Zum anderen wurde in diesem Beispiel aber auch ein Subventionsbetrug zulasten des Bundeshaushalts begangen.²³
- Ein weiteres, mutmaßlich recht praxisrelevantes Beispiel wäre der Fall, dass bei der Einfuhr von Tabakwaren in die Union deren Wert bewusst zu niedrig angegeben wird, sodass sowohl der Zoll als auch die natio-

21 Herrnfeld/Brodowski, in: Herrnfeld/Esser (Fn. 5), § 5 Rn. 79; HBB/Herrnfeld (Fn. 5), Art. 25 Rn. 14.

22 Gleß/Wahl, in: Schomburg/Lagodny (Hrsg.), Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 6. Aufl. 2020, III. D. 5 Einf. Rn. 6; Sitbon, in: Geelhoed/Erkelens/Meij (Fn. 2), 129 (136); Brodowski, StV 2017, 684 (686).

23 Neumann, EuCLR 2022, 233 (250).

nale Tabaksteuer verkürzt wird.²⁴ Beide Aspekte werden vom Straftatbestand des § 370 AO erfasst (vgl. § 3 III 1 und § 369 I AO für die Zollhinterziehung). Nur im Hinblick auf die Hinterziehung der Zölle wäre aber die EUStA zuständig. Normalerweise wären dies klare Fälle für Art. 22 III EUStA-VO. Da aber auf das PIF-Delikt und das untrennbar verbundene Nicht-PIF-Delikt jeweils derselbe Straftatbestand und damit die gleiche Strafdrohung zur Anwendung kommt, darf die EUStA ihre Zuständigkeit gem. Art. 25 III lit. a) EUStA-VO nicht ausüben.

- Ähnliche Probleme treten auch bei der Einfuhr anderer Güter auf: Wird deren Wert zu niedrig deklariert, werden dadurch sowohl Zölle als auch die Einfuhrumsatzsteuer verkürzt. Beide fallen zwar grundsätzlich unter Art. 3 II lit. c) und lit. d) der PIF-Richtlinie, sodass prinzipiell die EUStA zuständig wäre. Liegt der Schaden im Hinblick auf die Einfuhrumsatzsteuer aber unter zehn Millionen Euro, greift die bereits erwähnte Ausnahme in Art. 22 I 2 EUStA-VO. Insoweit fehlt es also an einer originären Zuständigkeit der EUStA, die den Mehrwertsteuerbetrag nur als eine mit der Zollverkürzung in Zusammenhang stehende Tat verfolgen dürfte. In Anbetracht der – jedenfalls nach deutschem Recht, vgl. nochmals § 370 AO – identischen Strafdrohung ist also wiederum die Zuständigkeitsausübungsschranke des Art. 25 III lit. a) EUStA-VO einschlägig.

Verständlicherweise sind diese Ergebnisse aus der Perspektive der EUStA wenig befriedigend. Speziell das dritte Beispiel gibt besonderen Anlass zu Kritik an der geltenden Regelung, handelt es sich doch im Ausgangspunkt um *zwei PIF-Delikte*, die nur aufgrund zweier politischer Kompromisse – bzgl. der Mehrwertsteuer und der Strafdrohung für untrennbar verbundene Delikte – dann plötzlich *beide* nicht mehr durch die EUStA verfolgbar wären. Aber vielleicht lässt die Verordnung ja doch Spielraum für ein abweichendes Ergebnis:

b) Lösungsansatz 1: Beschränkung auf sachlich untrennbar verbundene Delikte

Ein erster Ansatz könnte darin bestehen, die Zuständigkeitsausübungsschranke des Art. 25 III lit. a) EUStA-VO auf Fälle zu begrenzen, in denen nicht lediglich formal (durch die Verankerung in ein und derselben Norm), sondern sachlich besonders eng verwobene Tatbestände in Rede

²⁴ Herrnfeld/Brodowski, in: Herrnfeld/Esser (Fn. 5), § 5 Rn. 80; Neumann, EuCLR 2022, 233 (251, 257).

stehen. Dann ließe sich im zweiten Beispiel argumentieren, dass Zölle und nationale Steuern doch zwei verschiedene, voneinander unabhängige Abgabenarten seien, die jeweils eigenen Regeln folgten und nur aufgrund eines Beliebens des Gesetzgebers beide unter die Generalnorm des § 370 AO fielen. Sonderlich überzeugend erschiene dieser Ansatz aber nicht. Erstens brächte er schwierigste Abgrenzungsfragen mit sich – liegt etwa im dritten Beispiel bei Zöllen und Einfuhrumsatzsteuern nicht möglicherweise doch eine enge sachliche Verknüpfung vor? Zweitens zeigt die in Art. 25 III lit. a) EUStA-VO enthaltene Gegenausnahme mit dem idealtypischen Beispiel des Urkundendelikts, dass die Vorschrift vom europäischen Gesetzgeber grundsätzlich sehr wohl dazu gedacht ist, verschiedenartige Tatbestände – selbst mit unterschiedlichen Schutzgütern – zu erfassen. Auch dass Art. 25 III lit. a) EUStA-VO auf eine divergierende Strafdrohung abstellt, die bei sehr unterschiedlichen Delikten geradezu der Regelfall ist, deutet darauf hin, dass eine Beschränkung wie die soeben angedachte nicht im Sinne der Erfinderinnen wäre.

c) Lösungsansatz 2: Nichtanwendung bei identischem Straftatbestand

Überzeugender erschiene demgegenüber ein zweiter Ansatz, der genau in die entgegengesetzte Richtung zielt: Man könnte in Betracht ziehen, aus dem Anwendungsbereich des Art. 25 III lit. a) EUStA-VO die Fälle auszuschließen, in denen das PIF-Delikt und das untrennbar verbundene Delikt einen identischen Straftatbestand verwirklichen.²⁵ Das wäre in den drei Beispielen der Fall (§ 264 StGB im ersten Beispiel, § 370 AO im zweiten und dritten), sodass die EUStA ihre nach Art. 22 I und III EUStA-VO begründete Zuständigkeit für das gesamte Geschehen ausüben könnte.

Ein systematisches Argument für diesen Vorschlag mag man darin sehen, dass Art. 25 III lit. b) EUStA-VO speziell die Fälle in den Blick nimmt, in denen eine Tat mehreren Opfern Schaden zufügt. In aller Regel dürften das Fälle sein, in denen derselbe Straftatbestand zulasten unterschiedlicher Personen verwirklicht wurde. Hätte diese Konstellation mit lit. a) erfasst werden sollen, dann hätte lit. b) keinen eigenständigen Anwendungsbereich;²⁶ eine Differenzierung nach Schadenshöhen, wie sie lit. b) vorsieht,

25 Neumann, EuCLR 2022, 233 (251).

26 Dass für das PIF-Delikt eine höhere Strafe droht (und deshalb lit. a) nicht greift), aber der Schaden für ein anderes Opfer als die Union größer ist, dürfte allenfalls denkbar sein, wenn nicht der identische Straftatbestand zur Anwendung kommt.

wäre überflüssig. Ein Einwand könnte sein, dass die Schranke des Art. 25 III lit. b) EUStA-VO nach Art. 25 III UAbs. 2 für viele Fälle des Betrugs zulasten des Unionshaushalts gar nicht gilt, sondern ausschließlich für Taten in Bezug auf Einnahmen, die nicht solche aus Mehrwertsteuer-Eigenmitteln sind (Art. 3 II lit. c) PIF-RL), daneben für sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete Straftaten (Art. 4 PIF-RL). Es ließe sich daher bezweifeln, ob aus lit. b) wirklich Rückschlüsse für die Auslegung von lit. a) gezogen werden können.²⁷ Allerdings gibt es eben doch eine Reihe von Delikten, bei denen prinzipiell beide Regelungen des Art. 25 III EUStA-VO nebeneinander gelten; das systematische Argument bleibt also valide.

Möglicherweise ließe sich diese Einschränkung sogar an der im letzten Halbsatz des Art. 25 III lit. a) EUStA-VO vorgesehenen Rückausnahme festmachen. Zwar scheint die Formulierung, dass das Nicht-PIF-Delikt „Mittel“ zur Begehung des PIF-Delikts gewesen sein müsse, auf eine chronologische Abfolge hinzudeuten. Man könnte aber argumentieren, dass in den obigen Beispielen der Subventionsbetrug zulasten der Union kaum gelingen würde, wenn gegenüber der nationalen Förderstelle alle subventionserheblichen Tatsachen offengelegt würden; ebenso wäre in den Schmuggelfällen die Zollhinterziehung zum Scheitern verurteilt, wenn im Hinblick auf die Tabak- bzw. die Einfuhrumsatzsteuer zutreffende Angaben gemacht würden. Mit anderen Worten: Der Begriff „Mittel“ muss nicht zwangsläufig eng verstanden werden. Die französische Sprachfassung der EUStA-VO verwendet tatsächlich die deutlich weitere Umschreibung „contribué“ – die untrennbar verbundene Tat muss danach nur zur Begehung des PIF-Delikts „beigetragen“ haben. Auch wird aus Erwägungsgrund Nr. 56 deutlich, dass der Unionsgesetzgeber Fälle meinte, in denen das Nicht-PIF-Delikt akzessorischen, unterstützenden (englisch: „ancillary“) Charakter hat.²⁸

d) Reformbedarf

Allerdings wären selbst auf der Grundlage dieses Vorschlags keineswegs alle Probleme aus der Welt geschafft: Denn ob ein Geschehen zweimal den

²⁷ So bliebe – bei der soeben angedachten Nichtanwendung des Art. 25 III lit. a) EUStA-VO – im ersten und im dritten Beispiel die EUStA gem. Art. 25 III UAbs. 2 unabhängig von der Schadenshöhe zuständig.

²⁸ *Herrnfeld/Brodowski*, in: *Herrnfeld/Esser* (Fn. 5), § 5 Rn. 79; *HBB/Herrnfeld* (Fn. 5), Art. 25 Rn. 14.

identischen Straftatbestand verwirklicht, ist letztlich ein rein formales Kriterium. So steht es etwa im Belieben des mitgliedstaatlichen Gesetzgebers, die Hinterziehung von Zöllen und Tabak- oder Einfuhrumsatzsteuern in zwei unterschiedlichen Tatbeständen zu erfassen. Letztlich wird es deshalb dem Unionsgesetzgeber obliegen, die allzu weitreichende Beschneidung der EUStA-Zuständigkeit in Art. 25 III lit. a) EUStA-VO zu korrigieren. Als vergleichsweise einfache Lösung wäre es beispielsweise denkbar, untrennbar verbundene Sachverhalte in der EUStA-Zuständigkeit zu belassen, solange die Strafdrohung des Nicht-PIF-Delikts nicht *höher* ist als diejenige des PIF-Delikts. Ebenfalls wäre es denkbar, Art. 25 III EUStA-VO so umzuformulieren, dass es für eine Zuständigkeit der EUStA ausreicht, wenn entweder der Strafrahmen des PIF-Delikts oder der Schaden der Union höher ist.²⁹

4. Sonderkonstellation: Gerichtsbarkeit mehrerer Mitgliedstaaten

Ein weiteres Problem rund um Art. 25 III lit. a) EUStA-VO soll nicht unerwähnt bleiben: Die angedrohten Höchststrafen sind in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgestaltet und wurden durch Art. 7 PIF-RL kaum angeglichen.³⁰ Dadurch entsteht das Phänomen „asymmetrischer Zuständigkeiten“: Nach dem Recht eines Mitgliedstaats A wäre die EUStA möglicherweise zuständig (weil dort das PIF-Delikt die höhere Höchststrafe aufweist), nach dem Recht eines anderen Mitgliedstaats B hingegen nicht (weil dort das untrennbar verbundene Nicht-PIF-Delikt eine gleich hohe oder höhere Höchststrafe vorsieht).³¹ Damit droht zugleich der zentrale Gedanke der Zuständigkeitskonzentration mit dem Ziel, „ne bis in idem“-Konstellationen vorzubeugen, konterkariert zu werden. Denn wenn im Hinblick auf die unterschiedlichen Strafdrohungen die EUStA im Verhält-

29 Aktuell ist es umgekehrt: Sowohl eine gleich hohe oder geringere Höchststrafe des PIF-Delikts als auch ein geringerer oder gleich hoher Schaden der Union hindert die EUStA daran, ihre Zuständigkeit auszuüben.

30 Dass die Strafdrohung gem. Art. 7 I und II PIF-RL wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein sowie (für die meisten Fälle) im Höchstmaß eine Freiheitsstrafe androhen muss, belässt den Mitgliedstaaten so große Spielräume, dass von einer Angleichung keine Rede sein kann. Selbst die Mindesthöchststrafe gem. Art. 7 III PIF-RL hat wegen fehlender Vorgaben zum Strafuntermaß und zur Strafzumessung bestenfalls einen sehr begrenzten Harmonisierungseffekt, s. *Satzger* (Fn. 1), § 9 Rn. 51.

31 Zu asymmetrischen Zuständigkeiten vertieft *Neumann*, EuCLR 2022, 233 (251 ff.).

nis zu Mitgliedstaat A zuständig bleibt, im Verhältnis zu Mitgliedstaat B aber zurückstecken muss, besteht die Gefahr, dass doch parallel wegen derselben Tat i.S.d. Art. 54 SDÜ ein Verfahren durch die EUStA und ein zweites durch nationale Behörden des Mitgliedstaats B geführt wird.³²

Um dies zu vermeiden, muss festgelegt werden, auf welche Höchststrafdrohung es ankommen soll, wenn die untrennbar verbundenen Straftaten der Gerichtsbarkeit mehrerer Mitgliedstaaten unterfallen. Beispielsweise könnte man sich vorstellen, dass der Täter unserer Zoll- und Tabaksteuerhinterziehung Italiener ist, aber in Deutschland gehandelt hat. Unterstellt, dass in Italien für das Hinterziehen von Tabaksteuern eine niedrigere Strafdrohung vorgesehen ist als für das Zolldelikt, könnte die EUStA sich dann darauf berufen, dass sie auf der Grundlage der italienischen Straftatbestände ihre Zuständigkeit ausüben dürfe? Man wird in solchen Fällen die Wertung des Art. 26 IV EUStA-VO berücksichtigen müssen, wonach prinzipiell die Ermittlungen im Tatortstaat zu führen sind und dementsprechend auch die Strafrahmen dieses Mitgliedstaats bei der Anwendung des Art. 25 III lit. a) EUStA-VO den Ausschlag geben sollten. Stattdessen das Verfahren in einen anderen Mitgliedstaat zu verlagern, nur um die Zuständigkeitsausübungsschranke zu umgehen, wäre keine „gebührende Begründung“ im Sinne des Art. 26 IV 2 EUStA-VO.

IV. Problemfeld 2: Ausnahme von „ne bis in idem“ bei Umgehung der EUStA-Zuständigkeit?

Lösen wir uns nun von Art. 25 III EUStA-VO – denn es gibt noch zwei weitere Problemkreise im Zusammenhang mit der Ermittlungszuständigkeit der EUStA und „ne bis in idem“, die hier kurz angesprochen werden sollen. Eine interessante Situation tritt ein, wenn eine mitgliedstaatliche Strafverfolgungsbehörde trotz der Zuständigkeit der EUStA selbst das Strafverfahren durchpeitscht und zu einem rechtskräftigen Abschluss bringt, der aus Sicht der EUStA unangemessen milde ist – sei es durch ein mildes Urteil, sei es durch eine Einstellung gegen Auflagen, wie es § 153a StPO vorsieht.³³

Vorstellbar wäre dies erstens in der Konstellation, dass die nationale Behörde die EUStA gar nicht erst von einem Verfahren in Kenntnis setzt, das

³² Neumann, EuCLR 2022, 233 (252).

³³ Zu deren „ne bis in idem“-Wirkung i.S.d. Art. 54 SDÜ s. bereits EuGH, Urt. v. 11.2.2003, Gözütok/Brügge, verb. Rs. C-187/01 und C-385/01, EU:C:2003:87.

in deren Zuständigkeit fällt oder fallen könnte. Das wäre ein klarer Verstoß gegen die in Art. 24 I bis III EUStA-VO etablierten Mitteilungspflichten. In der Folge könnte natürlich die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen diesen Mitgliedstaat anstrengen. Die EUStA hingegen hätte im Hinblick auf das konkrete Strafverfahren, das ihr durch die mitgliedstaatlichen Behörden vorenthalten wurde, keine Handhabe. Die Verordnung enthält für diesen Fall schlicht keine Regelung. Da etwaige Einschränkungen oder Ausnahmen vom Verbot der Doppelbestrafung in Art. 50 Grundrechtecharta nach deren Art. 52 I gesetzlich vorgesehen sein müssten, bliebe es in diesem Fall bei der Geltung des Grundsatzes „ne bis in idem“.

Die zweite Konstellation ist diejenige, dass die EUStA ihre Zuständigkeit bereits ausgeübt hat, die mitgliedstaatlichen Behörden „ihr“ Verfahren aber dennoch weiterbetreiben und schneller zum rechtskräftigen Abschluss bringen. In einem solchen Fall läge ebenfalls ein klarer Verstoß gegen die EUStA-Verordnung vor, diesmal gegen Art. 25 I 2 EUStA-VO: Danach darf die mitgliedstaatliche Behörde das Verfahren nicht selbst fortführen, sobald die EUStA ihre Zuständigkeit ausgeübt hat. Wenn sie es doch tut, verstößt das also gegen eine unmittelbar anwendbare Vorschrift des Unionsrechts. Art. 25 I 2 EUStA-VO dürfte hinreichend klar und bestimmt, mit anderen Worten self-executing sein. Was bedeutet das nun für den Grundsatz „ne bis in idem“ – könnte Art. 25 I 2 EUStA-VO möglicherweise als sekundärrechtliche Einschränkung des in Art. 50 der Charta geltenden Verbots der Doppelbestrafung verstanden werden? Eine gesetzliche Grundlage, wie sie Art. 52 I der Charta voraussetzt, gäbe es hier ja immerhin; die Lage wäre insofern anders als in der ersten Konstellation, in der die EUStA gar nicht die Chance hatte, ihre Zuständigkeit auszuüben. Dennoch sollte der Grundsatz „ne bis in idem“ ungeachtet des Rechtsverstößes der mitgliedstaatlichen Behörden auch in diesem Fall gelten: Kompetenzstreitigkeiten zwischen Behörden dürfen nicht auf dem Rücken des Verfahrensbetroffenen ausgetragen werden. Wenn die EUStA meint, aufgrund des mitgliedstaatlichen Rechtsverstößes ihr eigenes Revier markieren zu müssen, rechtfertigt es dies nicht, dem bereits Abgeurteilten die Belastungen eines weiteren Strafverfahrens aufzubürden. Diese Position lässt sich auch auf die EuGH-Rechtsprechung zu Ausnahmen von Art. 50 Grundrechtecharta in den Rechtssachen *Menci* und *Garlsson Real Estate* stützen: Danach setzen mehrfache Strafverfahren wegen derselben Tat voraus, dass

die beiden Verfahren eng koordiniert werden.³⁴ Das ist bei einem „Wettlauf“ der Verfolgungsbehörden aber gerade nicht der Fall.

V. Problemfeld 3: EUStA-Zuständigkeit und Fragen der Rechtshängigkeit

Zuletzt sei noch ein Schlaglicht auf Fragen der Rechtshängigkeit geworfen, die nach deutschem Strafverfahrensrecht ein Prozesshindernis begründet und nach h.M. ab der ersten Anklageerhebung ein paralleles Strafverfahren wegen derselben Tat unterbindet.³⁵ Ein vergleichbares Institut gibt es im Unionsrecht nicht, weil die „ne bis in idem“-Garantien in Art. 50 Grundrechtecharta und Art. 54 SDÜ eine rechtskräftige Aburteilung voraussetzen.³⁶ Was bedeutet dies für den Fall, dass eine nationale Staatsanwaltschaft Anklage erhebt und sich erst danach herausstellt, dass die EUStA zuständig wäre? Nach Art. 27 VII UAbs. 2 EUStA-VO ist die Ausübung des Evokationsrechts durch die EUStA prinzipiell nicht mehr möglich, sobald die Ermittlungen abgeschlossen sind oder Anklage erhoben wurde.³⁷ Vielleicht gibt es aber Hintertüren, die es der EUStA doch noch ermöglichen, das Verfahren an sich zu ziehen:

Solange sich der Fall noch im Zwischenverfahren befindet, ist nach deutschem Recht gem. § 156 StPO eine Rücknahme der Anklage möglich.³⁸ Jedenfalls wenn die EUStA signalisiert, dass sie weiteren Ermittlungsbedarf sieht und das Verfahren übernehmen will, ließe sich argumentieren, dass sich das Rücknahmeermessen der nationalen Staatsanwaltschaft unionsrechtlich zu einer Rücknahmepflicht verdichte.³⁹ Allerdings setzt dies immer noch ein entsprechendes Tätigwerden der mitgliedstaatlichen Staatsanwaltschaft voraus. Die mit der EUStA-VO begründete Zuständigkeitsordnung führt also auch dann nicht zu einem automatischen Wegfall der Anklage. Anderenfalls würde die Verfahrenshandlung der Anklageerhebung letztlich als nichtig behandelt. Ein solches Konstrukt dürfte

34 EuGH, Urt. v. 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, Rn. 63; EuGH, Urt. v. 20.3.2018, Garlsson Real Estate and Others, C-537/16, EU:C:2018:193, Rn. 42 ff.

35 HK-GS-StPO/Bröckers, 5. Aufl. 2022, § 207 Rn. 8.

36 MüKo-StGB/Ambos, 4. Aufl. 2020, Vorbemerkung zu § 3 Rn. 74 ff.

37 HBB/Herrnfeld, (Fn. 5), Art. 27 Rn. 20, 27.

38 LR-StPO/Mavany, 27. Aufl. 2019, § 156 Rn. 2; MüKo-StPO/Teßmer, 2016, § 156 Rn. 2.

39 Dies folgt zwar nicht aus Art. 25 I 2, weil die EUStA in diesem Zeitpunkt ihr Evokationsrecht nicht mehr ausüben kann (vgl. Art. 27 VII UAbs. 2). Stattdessen dürfte die unionsrechtliche Treuepflicht eine Rücknahme der Anklage erfordern.

schon allgemein auf wenig Zuspruch stoßen, noch weniger etabliert erscheint es im Zusammenspiel mit dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts (Umkehrschluss aus Art. 27 VII UAbs. 2 EUStA-VO).

Sobald das Hauptverfahren eröffnet wurde, ist eine Anklagerücknahme gem. § 156 StPO dagegen ohnehin nicht mehr möglich.⁴⁰ In diesen Fällen ist die EUStA auf eine Zuschauerrolle festgelegt – es sei denn... sie könnte mit ihrem Verfahren auf einen anderen Mitgliedstaat ausweichen (Art. 54 SDÜ greift ja nicht, da noch keine rechtskräftige Aburteilung vorliegt). Ein solches Vorgehen müsste aber, auch wenn die Vorschrift dies nicht ausdrücklich sagt, zumindest das in Art. 26 IV EUStA-VO geschaffene Zuständigkeitsregime respektieren und sich namentlich auf den Mitgliedstaat beschränken, in dem der Schwerpunkt der Tathandlung stattgefunden hat. Zudem wäre auch sehr zweifelhaft, ob der dann zu erwartende Wettlauf um den früheren rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens zwischen den mitgliedstaatlichen Stellen und der EUStA im Sinne einer rechtsstaatlichen Strafrechtspflege wäre – umso mehr, als es dann oft der Beschuldigte in der Hand haben wird, durch kooperatives Verhalten in dem einen Verfahren eine für ihn günstige Absprache herbeizuführen und das andere Verfahren durch eine entsprechende Prozesstaktik bis dahin hinauszuzögern.

VI. Fazit

Der Grundsatz „ne bis in idem“ ist, insbesondere in seiner grenzüberschreitenden Ausprägung gem. Art. 54 SDÜ und Art. 50 Grundrechtecharta, ein zentrales Justizgrundrecht und eine der wichtigsten strafprozessualen Errungenschaften im Recht der Europäischen Union. Dass die EUStA-VO in Art. 22 III das Ziel einer Bündelung von sachlich miteinander verknüpften Strafverfahren verfolgt, ist daher zu begrüßen. Umgekehrt ist es vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips verständlich, dass die Mitgliedstaaten bestrebt waren, die damit verbundene Ausweitung der EUStA-Zuständigkeiten zu begrenzen. Der im Gesetzgebungsverfahren zur EUStA-VO für diesen Interessenwiderspruch gefundene Kompromiss überzeugt jedoch nicht: Zum einen reicht namentlich die Kompetenzausübungsschranke des Art. 25 III lit. a) EUStA-VO viel zu weit, da sie selbst bei nur identischer Strafdrohung für ein untrennbar verbundenes Nicht-

40 HK-GS-StPO/Pfordte (Fn. 35), § 156 Rn. 1; KK-StPO/Diemer, 8. Aufl. 2019, § 156 Rn. 1, 4.

PIF-Delikt der EUStA den kompletten Fall entzieht. Zum anderen steigert das „letzte Wort“, das den mitgliedstaatlichen Behörden nach Art. 25 IV und VI EUStA-VO hinsichtlich der Zuständigkeit zukommt, die Gefahr, dass der EUStA Fälle sachwidrig entzogen werden. De lege lata lassen sich diese Herausforderungen allenfalls zum Teil lösen, indem Art. 25 III lit. a) EUStA-VO nicht angewendet wird, wenn ein PIF-Delikt und ein untrennbar verbundenes Nicht-PIF-Delikt unter denselben Straftatbestand fallen. Im Übrigen ist ein Nachsteuern des europäischen Gesetzgebers angezeigt. Ein solches ist auch für den Fall in Erwägung zu ziehen, dass mitgliedstaatliche Behörden entgegen ihren Verpflichtungen aus der EUStA-VO ein Verfahren weiterbetreiben oder sogar rechtskräftig zum Abschluss bringen, für das eigentlich die EUStA zuständig wäre.

