

## Europäische Staatsanwaltschaft – Zuständigkeit auch für die Verfolgung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Europäischen Union?

von Anna Seebon, B.A.\*

### Abstract

Lässt sich die Kompetenz der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) auf die Ermittlung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der EU erweitern? Zur Klärung der Frage wird diskutiert, ob diese als Straftaten gegen finanzielle Interessen der Union (Art. 86 Abs. 1 AEUV) erfasst werden können oder ob der aufwändige Weg der Zuständigkeitsausdehnung im Bereich der schweren Kriminalität nach Art. 86 Abs. 4 AEUV beschritten werden muss.

*Should the power of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) be extended to the investigation of offences against EU restrictive measures? In order to clarify this question, it is discussed whether these can be covered as crimes affecting the financial interests of the Union (Art. 86 (1) TFEU) or whether the complex path of the extension of competences in the area of serious crime under Art. 86 (4) TFEU must be followed.*

### I. Ausgangspunkt

Der völkerrechtswidrige<sup>1</sup> Angriff Russlands auf die Ukraine verletzt den Frieden in Europa und stellt durch die Befürchtung einer Ausweitung der Aggression auf angrenzende EU-Mitgliedstaaten zudem das Konstrukt der Europäischen Union beziehungsweise Europas als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auf die Probe. Im Januar 2024 – etwa zwei Jahre nach Beginn der russischen Invasion – wurde der Schaden des Kriegs in der Ukraine bereits auf 155 Milliarden US-Dollar geschätzt; ein Großteil davon fällt auf zerstörten Wohnraum.<sup>2</sup> Während 6,5 Millionen Ukrainerinnen und Ukrainer Schutz suchen und Familien um mehr als 10.000 zivile Opfer trauern,<sup>3</sup> profi-

tieren einige russische Unternehmen von einem wirtschaftlichen Aufschwung: Das Transportunternehmen *Public Joint Stock Company (PJSC) TransContainer* etwa soll unter der Leitung von *Kontseriev* illegale Geschäfte mit Waffen betreiben und hierfür strategisch mit anderen (ausländischen) Wirtschaftsteilnehmerinnen und -teilnehmern zusammenarbeiten, um die russische Regierung gezielt bei der Offensive auf die Ukraine zu unterstützen.<sup>4</sup> Ende Juni dieses Jahres wurde der Generaldirektor der *PJSC TransContainer* nun auf die Liste der Personen und Einrichtungen gesetzt, gegen die die Europäische Union restriktive Maßnahmen verhängt.<sup>5</sup>

Restriktive Maßnahmen der Union setzen dem russischen Vorgehen eine entschiedene Antwort entgegen, doch stellt sich die Frage nach deren effektiver Durchsetzung. Auf Initiative der ehemaligen deutschen und französischen Justizminister *Buschmann* und *Dupond-Moretti* wird eine Ausweitung der Kompetenzen der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Verfolgung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen diskutiert, da „Sanktionsverstöße<sup>6</sup> nicht nur gemeinsam bestraf[t], sondern auch gemeinsam verfolg[t werden] müssen“<sup>7</sup>. Sollte also beispielsweise eine strafbare wirtschaftliche Zusammenarbeit mit *Kontseriev* zukünftig durch die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa) verfolgt werden?

Zur Einordnung der Thematik sollen zunächst einige Eckpunkte über die EUSTa skizziert werden: Im Anschluss an ein langjähriges Gesetzgebungsverfahren<sup>8</sup> wurde die EUSTa durch die EUSTa-Verordnung<sup>9</sup> aus dem Jahr 2017, die primärrechtlich auf Art. 86 AEUV gestützt wird,<sup>10</sup> mit Kompetenzen speziell zum Schutz der finanziellen Interessen der Union ausgestattet.<sup>11</sup> Da die in Art. 86 Abs. 1 UA. 1 AEUV geforderte Einstimmigkeit in Bezug

\* Anna Seebon, B.A. ist studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Europäisierung, Internationalisierung und Digitalisierung des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts an der Universität des Saarlandes (Prof. Dr. Dominik Brodowski).

<sup>1</sup> Siehe dazu u.a. Bock, UKuR 2022, 64; Britz, jM 2023, 343; Schmahl, NJW 2022, 969.

<sup>2</sup> Nivievskiy/Goriunov/Nagurney, Analyse: Schäden und Wiederaufbau der ukrainischen Infrastruktur, BPB, 15.3.2024, online abrufbar unter: <https://www.bpb.de/themen/europa/ukraine-analysen/546619/analyse-schaeden-und-wiederaufbau-der-ukrainischen-infrastruktur/> (zuletzt abgerufen am 14.11.2024).

<sup>3</sup> BPB, Krieg in der Ukraine, online abrufbar unter: <https://www.bpb.de/themen/europa/krieg-in-der-ukraine/> (zuletzt abgerufen am 14.11.2024).

<sup>4</sup> Durchführungsverordnung 2024/1842/EU des Rates vom 28. Juni 2024 zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen.

<sup>5</sup> Ebd.

<sup>6</sup> In der Literatur oft als Synonym zum rechtstechnischen Begriff „restriktive Maßnahmen“ verwendet.

<sup>7</sup> Dupond-Moretti/Buschmann, Europäische Staatsanwaltschaft muss Strafverfolgung übernehmen, LTO, 28.11.2022, online abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/justizminister-deutschland-frankreich-eu-staatsanwaltschaft-russland-ukraine-sanktionen/> (zuletzt abgerufen am 14.11.2024).

<sup>8</sup> Weiterführend Klip, European Criminal Law, 4. Aufl. (2021), S. 604 f.; Wirth, Die Europäische Staatsanwaltschaft, 2022, S. 114–153; Herrfeld, in: Herrfeld/Esser, Europäische Staatsanwaltschaft. Handbuch, 2022, § 2 Rn. 1–7.

<sup>9</sup> VO 2017/1939/EU des Rates v. 12.10.2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa). Im Folgenden EUSTa-VO.

<sup>10</sup> Hecker, Europäisches Strafrecht, 7. Aufl. (2024), 13. Kap. Rn. 39; Herrfeld, in: Herrfeld/Esser, Europäische Staatsanwaltschaft § 2 Rn. 8; Hinterhofer, in: Frankfurter Kommentar, AEUV, Bd. 2, 2. Aufl. (2023), Art. 86 Rn. 1.

<sup>11</sup> Pohlmann, KriPoZ 2023, 396 (397). Zur Struktur der EUSTa etwa Klip, European Criminal Law, S. 608 ff.; Brodowski, StV 2017, 684 (685).

auf die Errichtung der EUSTa gescheitert war,<sup>12</sup> wurde auf Art. 86 Abs. 1 UA. 3 AEUV zurückgegriffen. Danach können „mindestens neun Mitglieder [...] eine Verstärkte Zusammenarbeit<sup>13</sup> auf der Grundlage des betreffenden Entwurfs [des zuvor gemäß Art. 86 Abs. 1 UA. 1 AEUV befassten Europäischen Rates]“ bilden. Eine Besonderheit der EUSTa liegt also darin, dass sie nicht von allen EU-Mitgliedstaaten begründet wird, sondern dass die EUSTa-VO nur für die Teilnehmer an der Verstärkten Zusammenarbeit<sup>14</sup>, d.h. unter Ausschluss von Ungarn, Dänemark und Irland,<sup>15</sup> bindend ist.<sup>16</sup> De lege lata ist die EUSTa zusammenfassend für die Ahndung von ausgabe-seitigem und einnahmeseitigem Betrug (Art. 22 Abs. 1 EUSTa-VO i.V.m. Art. 3 Abs. 2 PIF-RL<sup>17</sup>) sowie von Geldwäsche, Korruption und missbräuchlicher Verwendung von EU-Mitteln (Art. 22 Abs. 1 EUSTa-VO i.V.m. Art. 4 PIF-RL) zuständig.<sup>18</sup> Gemeinsam ist diesen Taten, dass durch sie ein über das Interesse der einzelnen Staaten hinausgehender Belang erfasst wird, nämlich das finanzielle Interesse der Union.<sup>19</sup> Die Handlung muss nach nationalem Recht (des ermittelnden Staates) strafbar sein, wobei die entsprechenden Straftatbestände unionsrechtlich harmonisiert sind.<sup>20</sup>

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit den rechtlichen Voraussetzungen einer Kompetenzerweiterung auf die strafrechtliche Verfolgung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union. Aus gegebenem Anlass

sowie aufgrund der räumlichen Nähe des Konflikts liegt der Fokus dabei auf restriktiven Maßnahmen gegen Russland.

## II. Zuständigkeitserweiterung

Zuständigkeitserweiterungen wurden in der Literatur bereits grundlegend diskutiert.<sup>21</sup> Die konkrete Frage der Erweiterung auf die Verfolgung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der EU wird aktuell allerdings noch wenig beachtet.<sup>22</sup>

### 1. Restriktive Maßnahmen gegen Russland

Restriktive Maßnahmen sind in der Regel außenpolitisch motivierte Maßnahmen, die mit einer Beschränkung der Wirtschaftsbeziehungen zu einem Staat einhergehen, um diesen von seinem völkerrechtswidrigen Verhalten abzubringen.<sup>23</sup> Sie können auf Grundlage des Art. 29 EUV und Art. 215 AEUV im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) erlassen werden.<sup>24</sup> In Bezug auf restriktive Maßnahmen gegen Russland können, neben sonstigen nicht zu kategorisierenden restriktiven Maßnahmen (beispielsweise dem Sende- und Propagandasender),<sup>25</sup> vier Kategorien unterschieden werden: personenbezogene, güterbezogene, finanzielle und territoriale restriktive Maßnahmen.<sup>26</sup> Die bereits im Jahre

<sup>12</sup> Dannecker, in: Streinz, AEUV, 3. Aufl. (2018), Art. 86 Rn. 18; Herrnfeld, in: Herrnfeld/Esser, Europäische Staatsanwaltschaft, § 2 Rn. 6.

<sup>13</sup> Zur Effektivität der EUSTa hinsichtlich ihrer Gründung durch eine Verstärkte Zusammenarbeit: *Di Francesco Maesa*, eucrim 2017, 156.

<sup>14</sup> Im Text, wenn nicht anders gekennzeichnet, als „Mitgliedstaaten“ bezeichnet.

<sup>15</sup> EPPO, Participating EU Member States, online abrufbar unter: <https://www.eppo.europa.eu/en/about/members> (zuletzt abgerufen am 14.11.2024). Zu Polen siehe Beschl. 2024/807/EU der Kommission v. 29.2.2024 zur Bestätigung der Beteiligung Polens an der Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft. Zu Schweden siehe Beschl. 2024/1952/EU der Kommission v. 16.7.2024 zur Bestätigung der Beteiligung Schwedens an der Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft.

<sup>16</sup> Vgl. Herrnfeld, in: EPPO Commentary, 2021, Introduction Rn. 9; Herrnfeld, in: Herrnfeld/Esser, Europäische Staatsanwaltschaft, § 2 Rn. 16.

<sup>17</sup> RL 2017/1371/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.7.2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug.

<sup>18</sup> *Grasso/Sicurella/Giuffrida*, in: Ligeti/Antunes/Giuffrida, The European Public Prosecutor's Office at Launch, 2020, S. 43 ff.; Herrnfeld/Brodowski, in: Herrnfeld/Esser, Europäische Staatsanwaltschaft, § 5 Rn. 16 ff.; Brodowski, in: EPPO Commentary, Art. 22 Rn. 11 ff.; Hinterhofer, in: Frankfurter Kommentar, AEUV, Art. 86 Rn. 20.

<sup>19</sup> Brodowski, in: EPPO Commentary, Art. 22 Rn. 8.

<sup>20</sup> Herrnfeld/Brodowski, in: Herrnfeld/Esser, Europäische Staatsanwaltschaft, § 5 Rn. 9; Brodowski, StV 2017, 684 (686).

<sup>21</sup> Siehe im Allgemeinen u.a. Dannecker, in: Streinz, AEUV, Art. 86 Rn. 6 ff.; Hinterhofer, in: Frankfurter Kommentar, AEUV, Art. 86 Rn. 48 ff.; Meyer, in: Herrnfeld/Esser, Europäische Staatsanwaltschaft, § 3 Rn. 22 ff.; Suhr, in: Calliess/Ruffert, AEUV, 6. Aufl. (2022), Art. 86 Rn. 22 ff.; Vogel/Eisele, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, 82. EGL (2024), AEUV, Art. 86 Rn. 67 ff. sowie zur Diskussion um Kompetenzerweiterungen für Terrorismus- und Umweltdelikte u.a. Petzsche, in: Brodowski/Castellani/Trautmann, The European Public Prosecutor's Office as Motor for Transformation in the European Area of Freedom, Security and Justice, 2024 (in Vorbereitung); Seiler, in: Chevallier-Govers/Weyembergh, La création du Parquet européen, 2021, S. 405; Christodoulou, *Revue pénale luxembourgeoise* 2023, 11; *di Francesco Maesa*, eucrim 2017, 156 (158 f.); Fontaine, *Revue pénale luxembourgeoise* 2023, 19.

<sup>22</sup> Siehe nur Petzsche, in: Brodowski/Castellani/Trautmann, The European Public Prosecutor's Office as Motor for Transformation in the European Area of Freedom, Security and Justice (in Vorbereitung); Pohlmann, KriPoZ 2023, 396; Csonka/Zoli, The New Directive on the Violation of Union Restrictive Measures in the Context of the EPPO, eucrim, 12.6.2024, online abrufbar unter: <https://eucrim.eu/articles/the-new-directive-on-the-violation-of-union-restrictive-measures-in-the-context-of-the-eppo/> (zuletzt abgerufen am 14.11.2024).

<sup>23</sup> Nestler, Bank- und Kapitalmarktrecht, 2017, Rn. 922 f.; Osteneck, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, AEUV, 4. Aufl. (2019), Art. 215 Rn. 4.

<sup>24</sup> Terhechte, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, EUV, Art. 29 Rn. 6 f.; Kaufmann-Bühler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, EUV, Art. 29 Rn. 2, 5; van der Hout, *Zeus* 2022, 773 (775). Zur Legalität und Legitimität Knierim, in: FS Ignor, 2023, S. 947; Lange, *EuR* 2024, 3; Valta, Wirtschaftssanktionen gegen Russland und ihre rechtlichen Grenzen, *Verfassungsblog*, 28.2.2022, online abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/wirtschaftssanktionen-gegen-russland-und-ihre-rechtlichen-grenzen/> (zuletzt abgerufen am 14.11.2024). Kritik am „personenbezogenen Strafrecht“ übt Nestler, in: Esser/Rübenstahl/Saliger/Tsambikakis, *Wirtschaftsstrafrecht*, 2017, § 18 Rn. 18 m.w.N.

<sup>25</sup> Schwendinger/Göcke, *EuZW* 2022, 499 (507); van der Hout, *Zeus* 2022, 773 (783).

<sup>26</sup> Van der Hout, *Zeus* 2022, 773 (778). Überblick über die Sanktionen bei Schwendinger/Göcke, *EuZW* 2022, 499.

2014 erlassenen Verordnungen 269/2014/EU<sup>27</sup> und 883/2014/EU<sup>28</sup> wurden im Rahmen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine mehrfach ergänzt.<sup>29</sup> In Deutschland werden die Straftatbestände in den §§ 18, 19 AWG begründet, wobei die Blanketttatbestände durch das EU-Recht ausgefüllt werden.<sup>30</sup>

## 2. Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union als Finanzdelikt?

Dank des dynamischen Verweises in Art. 22 Abs. 1 EUStA-VO wäre eine Zuständigkeitsausweitung im Bereich der Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union durch eine Änderung der PIF-RL zu bewirken.<sup>31</sup> Gegen die These, dass Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union Finanzdelikte seien, spricht allerdings zum einen, dass ein direkter Einfluss auf das Schutzzut – den EU-Haushalt – durch die Verschiebung von Geldern und den Handel mit Gütern nicht ohne weiteres besteht, da sich der Haushalt hauptsächlich aus Eigenmitteln bestehend aus Zöllen, (Mehrwertsteuer-)Abgaben und Anteilen am Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten zusammensetzt.<sup>32</sup> Zum anderen kann auch im „Verschwinden“ von Vermögen nach Russland kein Schaden gesehen werden, denn durch das Einfrieren von Vermögenswerten ergeben sich keine Veränderungen der Eigentumsverhältnisse.<sup>33</sup> Es muss mithin eine andere Möglichkeit der Zuständigkeitserweiterung gefunden werden.

## 3. Kompetenzerweiterung auf einen Bereich der schweren Kriminalität i.S.d. Art. 86 Abs. 4 AEUV

Nach Art. 86 Abs. 4 AEUV können die Befugnisse „zur Bekämpfung der schweren Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension“ durch einstimmigen Beschluss des Rates nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und nach Anhörung der Kommission durch das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren<sup>34</sup> ausgedehnt werden. Von dem Kriminalitätsbereich umfasst sind zumindest die in Art. 83 Abs. 1 UA. 2 AEUV genannten besonders

schweren Straftaten,<sup>35</sup> zudem müssten die Taten europarechtlich harmonisiert werden, wenn eine europäische Strafverfolgung angestrebt wird.<sup>36</sup> Zusätzlich müsste die in Art. 86 Abs. 1 AEUV genannte Verordnung den erweiterten Kompetenzbereich einbeziehen, sodass eine Modifizierung der EUStA-VO notwendig wäre.<sup>37</sup>

### a) EU-Gesetzgebungsverfahren

Unlängst waren bereits erste Schritte der EU-Institutionen in diese Richtung zu verzeichnen. Mit Beschluss des Rates vom 28.11.2022<sup>38</sup> wurde der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der EU in die Liste der Kriminalitätsbereiche des Art. 83 Abs. 1 AEUV aufgenommen und hiermit der Weg einer einheitlichen strafrechtlichen Durchsetzung geebnet. Darauf aufbauend kann eine Richtlinie gemeinsame Begriffsbestimmungen sowie Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen bemessen.<sup>39</sup> Dies geschah mit einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union und zur Änderung der RL 2017/1673/EU vom 24.4.2024,<sup>40</sup> die sich auf einen Vorschlag der Kommission vom 2.12.2022<sup>41</sup> stützt. Grundlegend wurde dem Beschluss des Rates die Notwendigkeit zugrunde gelegt, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Strafen für den Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union zu schaffen und dabei auch die Umgehung<sup>42</sup> zu ahnden.<sup>43</sup>

### b) Bezugspunkt der Einstimmigkeit

In Bezug auf eine Kompetenzerweiterung nach Art. 86 Abs. 4 AEUV richtet sich der Blick zunächst auf die Frage, auf welche Mitglieder sich die Einstimmigkeit im Rat bezieht. Nach einer restriktiven Ansicht scheitert die Kompetenzerweiterung grundsätzlich schon an der Gründung der EUStA als Verstärkte Zusammenarbeit, da eine Änderung der Verträge nur durch einzelne Mitgliedstaaten nicht erfolgen dürfte.<sup>44</sup> Allerdings könnte bereits die Annahme des Art. 86 AEUV mit dem Lissaboner Vertrag als vorgelagertes Einverständnis der Mitgliedstaaten über

<sup>27</sup> VO 269/2014/EU des Rates v. 17.3.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen.

<sup>28</sup> VO 833/2014/EU des Rates v. 31.7.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren.

<sup>29</sup> *Schmahl*, NJW 2022, 969 (972).

<sup>30</sup> *Nestler*, Bank- und Kapitalmarktstrafrecht, Rn. 933. Siehe auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Rechtliche Einzelaspekte von Verstößen gegen EU-Sanktionen, Sachstand v. 21.6.2022, WD 7 – 3000 – 049/22, S. 6, online abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/908294/d974b882dff06f0bb9ca8719265cb720/WD-7-049-22-pdf.pdf> (zuletzt abgerufen am 14.11.2024).

<sup>31</sup> Vgl. *Brodowski*, in: EPPÖ Commentary, Art. 22 Rn. 90; *Herrnfeld*, in: *Herrnfeld/Esser*, Europäische Staatsanwaltschaft, § 2 Rn. 11; *Wirth*, Die Europäische Staatsanwaltschaft, S. 251 ff.

<sup>32</sup> *Ungerer*, in: *Bergmann*, Handlexikon der Europäischen Union, 6. Aufl. (2022), S. 569; *Storr*, in: *Niedobitek*, Europarecht, 2. Aufl. (2020), § 9 Rn. 27 ff.

<sup>33</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Rechtliche Einzelaspekte von Verstößen gegen EU-Sanktionen, Sachstand v. 21.6.2022, WD 7 – 3000 – 049/22, S. 5; *Schwendinger/Göcke*, EuZW 2022, 499 (501).

<sup>34</sup> *Böse*, in: *Schwarze/Becker/Hatje/Schoo*, EU-Kommentar, AEUV, Art. 86 Rn. 8; *Suhr*, in: *Calliess/Ruffert*, AEUV, Art. 86 Rn. 23.

<sup>35</sup> *Böse*, in: *Schwarze/Becker/Hatje/Schoo*, EU-Kommentar, AEUV, Art. 86 Rn. 8; *Dannecker*, in: *Streinz*, AEUV, Art. 86 Rn. 6; *Zöller/Bock*, in: *Böse*, Europäisches Strafrecht. Enzyklopädie Europarecht, 2. Aufl. (2021), § 22 Rn. 27.

<sup>36</sup> *Seiler*, in: *Chevallier-Govers/Weyembergh*, La création du Parquet européen, S. 405 (417); *Pohlmann*, KriPoZ 2023, 396 (399).

<sup>37</sup> *Suhr*, in: *Calliess/Ruffert*, AEUV, Art. 86 Rn. 23; *Pohlmann*, KriPoZ 2023, 396 (398).

<sup>38</sup> Beschl. 2022/2332/EU des Rates v. 28.11.2022 über die Feststellung des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union als einen die Kriterien nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erfüllenden Kriminalitätsbereich.

<sup>39</sup> ErwG 18 Beschl. 2022/2332/EU.

<sup>40</sup> RL 2024/1226/EU. Siehe dazu *Csonka/Zoli*, The New Directive on the Violation of Union Restrictive Measures in the Context of the EPPO, eucrim, 12.6.2024.

<sup>41</sup> COM (2022) 684 final.

<sup>42</sup> Siehe dazu statt vieler *Galander/Göcke*, UKuR 2023, 7; *Lehner*, UKuR 2023, 105.

<sup>43</sup> ErwG 4 Beschl. 2022/2332/EU.

<sup>44</sup> *Vogel/Eisele*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Recht der EU, AEUV, Art. 86 Rn. 67.

die vereinfachte Vertragsänderung im Hinblick auf die Kompetenzerweiterung gesehen werden.<sup>45</sup> Denkbar wäre also, auch hier wieder nur auf die Teilnehmer der Verstärkten Zusammenarbeit abzustellen. Dies würde die Arbeitsfähigkeit der Verstärkten Zusammenarbeit erhöhen und überdies scheint die Zuständigkeit der EUStA ohnehin hauptsächlich die an ihr teilnehmenden Mitgliedstaaten zu betreffen. In diesem Sinne argumentiert *di Francesco Maesa*, welche die allgemeinen Regelungen über die Verstärkte Zusammenarbeit aus den Art. 326–334 AEUV zu Rate zieht und sich diesbezüglich vor allem auf Art. 330 AEUV stützt.<sup>46</sup> Nach Abs. 1 sind „nur die Mitglieder des Rates, die die an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten vertreten, [...] stimmberechtigt“. Expliziter ist Art. 330 Abs. 2 AEUV, nach welchem sich die „Einstimmigkeit [...] allein auf die Stimmen der Vertreter der an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten“ bezieht. Nach *di Francesco Maesa* sind die Art. 326–334 AEUV demnach *legi generali* zu den Vorschriften in Art. 86 AEUV, welche gerade dann zur Anwendung kommen, wenn keine spezielle Vorschrift besteht.<sup>47</sup> Art. 86 Abs. 4 AEUV bleibt in Bezug auf die Einstimmigkeit stumm, sodass nach dieser Auslegung die allgemeinen Vorschriften zur Verstärkten Zusammenarbeit zur Anwendung kämen.

Die wohl herrschende Ansicht versteht das Einstimmigkeitserfordernis hingegen wörtlich, wonach daher alle Staaten, wonach daher alle Staaten, auch die nicht an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligten, stimmberechtigt sind.<sup>48</sup> Hierfür spricht das systematische Argument, da Art. 86 Abs. 4 AEUV im Gegensatz zu Art. 86 Abs. 1 AEUV gerade keine Vorschriften zur Verstärkten Zusammenarbeit umfasst,<sup>49</sup> als *lex specialis* jedoch vorrangig anwendbar ist.<sup>50</sup> Folgte man letztgenannter Ansicht, sind allerdings Besonderheiten der verbliebenen Staaten zu beachten: So ist Dänemark wegen des Zusatzprotokolls Nr. 22 zum AEUV bei einstimmigen Ratsbeschlüssen über Maßnahmen zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, zu welchen Art. 86 AEUV gehört, ohnehin nicht stimmberechtigt.<sup>51</sup> Selbiges gilt für Irland, dem es freisteht, sich an diesen Maßnahmen zu beteiligen.<sup>52</sup>

Beide Staaten sind daher prinzipiell nicht von der Einstimmigkeit erfasst.<sup>53</sup> Somit verbleibt lediglich das „Sorgenkind“ Ungarn.

Eine Umgehung der Einstimmigkeit wäre auch dann denkbar, wenn die Gründung einer zusätzlichen Verstärkten Zusammenarbeit mit erweiterten Kompetenzen möglich wäre. Allerdings scheitert dies daran, dass der kompetenzerweiternde Ratsbeschluss aus Art. 86 Abs. 4 AEUV in Art. 86 Abs. 1 AEUV nicht bedacht wird.<sup>54</sup> Für eine analoge Anwendung der allgemeinen Vorschriften über die Verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 326 ff. AEUV mangelt es hingegen an einer Regelungslücke.<sup>55</sup>

### c) Anforderungen an die Straftaten

Für die vorliegende Betrachtung besonders relevant ist daneben, dass es sich bei den Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union nach Art. 86 Abs. 4 AEUV um „schwere, mehr als einen Mitgliedstaat betreffende Straftaten“ handeln muss.<sup>56</sup> Dabei dürfte, im Lichte des Wortlauts des ErWG 37 der EUStA-VO, vor allem die Schwere der Tat im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Unionsebene von Relevanz sein. Der Einmarsch Russlands in die Ukraine im Februar 2022 stellte „die grundlegendste Erschütterung der europäischen Sicherheitsordnung seit Ende des Kalten Kriegs“<sup>57</sup> dar, die „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit dauerhaft bedroht, die Festigung und Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten untergräbt sowie erheblichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Schaden verursachen kann“<sup>58</sup>. Der Aggressionskrieg geht mit einem schweren Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot des Art. 2 Nr. 4 der UNCh einher.<sup>59</sup> Da dieses erga omnes gilt, können auch Gegenmaßnahmen der EU gerechtfertigt sein, wenngleich sich der Angriff gegen die Ukraine und somit gegen einen Drittstaat<sup>60</sup> richtet.<sup>61</sup> Mithilfe der restriktiven Maßnahmen sollen die Finanzierung des Kriegs sowie der Zugang zu Waffen erschwert und die illegale Ausbeutung natürlicher Ressourcen verhindert werden.<sup>62</sup> Die Zuwiderhandlung, d.h. etwa die Verfügung

<sup>45</sup> Brodowski, GA 2022, 421 (430). So im Ergebnis auch *Wasmeier/Killmann*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, AEUV, 7. Aufl. (2015), Art. 86 Rn. 49, die keine Vertragsänderung i.e.S. sehen.

<sup>46</sup> *Di Francesco Maesa*, eucrim 2017, 156 (159).

<sup>47</sup> Ebd.

<sup>48</sup> So *Herrnfeld*, in: Herrnfeld/Esner, Europäische Staatsanwaltschaft, § 2 Rn. 12; *Böse*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, AEUV, Art. 86 Rn. 8; *Hinterhofer*, in: Frankfurter Kommentar, AEUV, Art. 86 Rn. 52; *Suhr*, in: Calliess/Ruffert, AEUV, Art. 86 Rn. 25; *Petzsch*, in: Brodowski/Castellani/Trautmann, The European Public Prosecutor's Office as Motor for Transformation in the European Area of Freedom, Security and Justice (in Vorbereitung).

<sup>49</sup> Vgl. *Suhr*, in: Calliess/Ruffert, AEUV, Art. 86 Rn. 25.

<sup>50</sup> *Seiler*, in: Chevallier-Govers/Weyembergh, La création du Parquet européen, S. 405 (410).

<sup>51</sup> Art. 1 Protokoll Nr. 22 über die Position Dänemarks, ABl. C 326/1 v. 26.10.2012.

<sup>52</sup> Art. 1, 3 Protokoll Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. C 202/295 v. 7.6.2016. Siehe auch *Röben*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, AEUV, Art. 67 Rn. 41 ff.

<sup>53</sup> *Anders Seiler*, in: Chevallier-Govers/Weyembergh, La création du Parquet européen, S. 405 (410).

<sup>54</sup> *Wasmeier/Killmann*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, AEUV, Art. 86 Rn. 52.

<sup>55</sup> A.a.O., Rn. 53.

<sup>56</sup> Vgl. *Hinterhofer*, in: Frankfurter Kommentar, AEUV, Art. 86 Rn. 50; *Vogel/Eisele*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, AEUV, Art. 86 Rn. 69.

<sup>57</sup> *Van der Hout*, Zeus 2022, 773 (774).

<sup>58</sup> ErWG 10 Beschl. 2022/2332/EU.

<sup>59</sup> *Schaller*, NJW 2022, 832 (832); *Schmahl*, NJW 2022, 969 (969).

<sup>60</sup> Die Ukraine ist aber seit 2022 EU-Beitrittskandidat: Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, Ukraine, online abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/enlargement/ukraine/> (zuletzt abgerufen am 14.11.2024).

<sup>61</sup> *Kokott*, ZEuS 2023, 3 (5); *Schmahl*, NJW 2022, 969 (973).

<sup>62</sup> ErWG 10 Beschl. 2022/2332/EU.

über Vermögenswerte trotz Verbotes, führt dazu, dass Gelder aus der EU weiterhin genutzt und den Krieg unterstützende Güter erworben werden können (siehe I.). Ein Verstoß gegen restriktive Maßnahmen ist mithin förderlich für die genannten Verbrechen. Allerdings muss restriktiv geprüft werden, ob die konkrete Tat ein solches Ausmaß erreicht, dass ein gravierender Einfluss auf die Union besteht, die Handlung daher als schwerwiegende Straftat bezeichnet werden kann und auf Unionsebene verfolgt werden sollte. Auszuschließen ist dies zumindest bei unbedeutenden Transaktionen oder Schenkungen, die das Kriegsgeschehen nicht zu beeinflussen vermögen. Ähnlich wie bei den bestehenden Regelungen in Art. 25 Abs. 2 EUStA-VO können zum Zweck der Abgrenzung von Bagatelldelikten entsprechende Grenzwerte in die EUStA-VO aufgenommen werden (De-minimis-Klauseln)<sup>63</sup>, nach denen die Kompetenzausübung der EUStA etwa auf Vermögensverschiebungen von über 10.000 € beschränkt wird, während die Zuständigkeit wiederum bestehen bliebe, wenn trotz Nichteinhaltung der Grenzwerte von „Auswirkungen auf Unionsebene“ auszugehen ist. Letzteres kann beispielsweise der Fall sein, wenn eine Täterin oder ein Täter ähnliche, jedoch voneinander unabhängige, Straftaten in mehreren Mitgliedstaaten begeht.<sup>64</sup> Fraglich bleibt, inwieweit die Taten einen grenzüberschreitenden Charakter aufweisen, denn die Straftaten müssen gemäß Art. 86 Abs. 4 AEUV – anders als bei der aktuellen Zuständigkeit der EUStA nach Art. 86 Abs. 1 AEUV im Bereich der finanziellen Interessen der Union – mehrere EU-Mitgliedstaaten betreffen,<sup>65</sup> mithin einen Bezug zu mindestens zwei Mitgliedstaaten durch die Tat handlung oder den Taterfolg aufweisen.<sup>66</sup> Vor dem Hintergrund fortschreitender Globalisierung sind Grenzübertritte zumindest beim Transport von Materialien und Gütern oder aber bei der Durchreise von Personen denkbar. Außerdem ist nicht ausgeschlossen, dass eine gelistete natürliche oder juristische Person oder Organisation ihr Vermögen, welches in Folge der restriktiven Maßnahmen eingefroren wurde, und damit auch ihren Einfluss in mehreren EU-Ländern verteilt hat.<sup>67</sup> Weiterhin können Tochterunternehmen in verschiedenen EU-Ländern ansässig sein. Aufgrund der weltweiten Tätigkeit von Straftäterinnen und Straftätern sowie grenzüberschreitender Verhaltensweisen ist eine gemeinsame grenzüberschreitende Antwort auf Unionsebene somit erforderlich.<sup>68</sup> Diesbezüglich muss allerdings der Bezugspunkt der Straftat zu mindestens zwei Mitgliedstaaten im Einzelfall nachgewiesen werden. Beachtenswert ist, dass die Richtlinie unter anderem die Zusammenarbeit mit den EU-Institutionen zur Ermittlung und Verfolgung von Straftaten fordert und dabei ausdrücklich die EUStA erwähnt.<sup>69</sup> Die bereits nach

Art. 22 Abs. 3 EUStA-VO teilweise bestehende Zuständigkeit für die Ermittlung einiger Verstöße gegen restriktive Maßnahmen, die untrennbar mit Delikten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union nach Art. 22 Abs. 1 EUStA-VO verbunden sind, könnte folglich in diesem Sinne ausgeweitet werden.<sup>70</sup>

#### 4. Vorteile der europäischen Strafverfolgung

Für die Auseinandersetzung mit dieser Möglichkeit sind grundlegende Aspekte herauszukristallisieren, welche die Ermittlung durch die EUStA im Vergleich zur rein nationalen Strafverfolgung vorteilhaft erscheinen lassen. *Brodowski* schlägt hierzu drei Kriterien vor: Zunächst wird nach einem gesamteuropäischen Interesse gefragt, welches über die einzelstaatlichen Interessen hinausgeht (a), weiterhin nach der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes (b) und drittens, ob die Ermittlungstätigkeit der EUStA die Kohärenz der einzelstaatlichen Maßnahmen wahrt (c).<sup>71</sup> Diese sollen für den vorliegenden Beitrag um das Prinzip der Verhältnismäßigkeit europäischer Strafverfolgung (d) ergänzt werden.<sup>72</sup>

##### a) Gesamteuropäisches Interesse

Der Ukraine-Krieg bedroht durch seine räumliche Nähe und die Konfliktbereitschaft Russlands im weiteren Sinne auch die Sicherheit der EU. Würde das EU-Beitrittsersuchen der Ukraine vom Februar 2022 Erfolg haben, befände sich ein EU-Mitglied im Krieg mit Russland.<sup>73</sup> Auch wenn man einen solchen Beitritt in nächster Zeit als unwahrscheinlich betrachtet und daher für die vorliegende Frage vernachlässigt,<sup>74</sup> führt der Verstoß Russlands gegen das Gewaltverbot (siehe II.3.c)) dazu, dass sich die EU auf das (kollektive) Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UNCh stützen kann.<sup>75</sup>

Gemäß Art. 3 Abs. 1 EUV ist es das Ziel der Union, den Frieden, die Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern. Dieser Friedensbestrebung wirkt der Angriffskrieg entgegen. Anders gesagt steht die EU für ihr Vorhaben, Frieden zu schaffen und zu erhalten, ein, indem sie die Kriegsführung Russlands durch Erhebung restriktiver Maßnahmen erschwert.<sup>76</sup> Mit diesem Ziel einher geht daher ein Schutz der Glaubwürdigkeit der EU-Organe sowie des Vertrauens der Bürger in die EU.<sup>77</sup> Da es sich um kollektive Werte der Union handelt, besteht auch ein besonderer Bedarf des gemeinsamen Vorgehens auf Unions-ebene.<sup>78</sup> Zudem wurden die in Frage stehenden restriktiven Maßnahmen von der EU-Staatengemeinschaft auf Grundlage des EU-Primärrechts erlassen (siehe II.1.). Da-

<sup>63</sup> *Brodowski*, StV 2017, 684 (687).

<sup>64</sup> *Herrnfeld/Brodowski*, in: Herrnfeld/Esner, Europäische Staatsanwaltschaft, § 5 Rn. 75.

<sup>65</sup> Siehe *Seiler*, in: Chevallier-Govers/Weyembergh, La création du Parquet européen, S. 405 (417).

<sup>66</sup> *Hinterhofer*, in: Frankfurter Kommentar, AEUV, Art. 86 Rn. 50; *Vogel/Eisele*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Recht der EU, AEUV, Art. 86 Rn. 69.

<sup>67</sup> Vgl. auch *Nestler*, Bank- und Kapitalmarktstrafrecht, Rn. 929.

<sup>68</sup> Vgl. ErwG 13 Beschl. 2022/2332/EU; ErwG 41 RL 2024/1226/EU.

<sup>69</sup> ErwG 35 RL 2024/1226/EU.

<sup>70</sup> *Csonka/Zoli*, The New Directive on the Violation of Union Restrictive Measures in the Context of the EPPO, eucrim, 12.6.2024.

<sup>71</sup> *Brodowski*, GA 2022, 421 (430).

<sup>72</sup> Siehe auch *Christodoulou*, Revue pénale luxembourgeoise 2023, 11 (15 ff.).

<sup>73</sup> Siehe dazu *Brauneck*, DÖV 2022, 969 (970).

<sup>74</sup> *Lorenzmeier*, UKuR 2022, 390 (393); *Schmahl*, NJW 2022, 969 (972). Vgl. auch *Brauneck*, DÖV 2022, 969.

<sup>75</sup> Vgl. *Schmahl*, NJW 2022, 969 (973).

<sup>76</sup> *Van der Hout*, ZeuS 2022, 773 (788).

<sup>77</sup> Siehe dazu ErwG 59 EUStA-VO.

<sup>78</sup> Vgl. auch ErwG 12 Beschl. 2022/2332/EU.

raus lässt sich begründen, dass es sich um europäische restriktive Maßnahmen handelt, welche demnach auch im europäischen Interesse durchgesetzt werden sollen. Hinzu kommt, dass restriktive Maßnahmen ihre Wirkung – den völkerrechtswidrig agierenden Staat zu einem Umdenken zu zwingen – ohnehin nur durch die konsequente Durchsetzung durch alle beteiligten Staaten entfalten können. Schon für den Schutz der finanziellen Interessen der Union durch die EUSTa wurde begründet, dass ein über das Interesse der einzelnen Staaten hinausgehender Belang erfasst wird (siehe I.). Indem die Sicherheit sowie die Werteordnung der EU im Ganzen bedroht wird, gilt Gleiches aus den eben genannten Gründen auch für die restriktiven Maßnahmen, sodass ein gesamteuropäisches Interesse begründet ist.

#### b) Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes

Damit die Zuständigkeitsübertragung auf die EUSTa dem in Art. 5 Abs. 3 EUV festgelegten Subsidiaritätsgrundsatz gerecht wird, muss zum einen die Unzulänglichkeit der nationalen Ermittlungstätigkeit in diesem Bereich aufgezeigt und zum anderen der Mehrwert einer europäischen Strafverfolgung nachgewiesen werden.<sup>79</sup> Auf ersteres verweist bereits die Kommission in der Begründung des Richtlinienvorschlages. Demnach hätten Ermittlungsverfahren wegen Verstößen gegen restriktive Maßnahmen nur unzureichende Priorität und außerdem seien die Kooperationsverhältnisse der operativen Zusammenarbeit mangelhaft.<sup>80</sup> Gleichwohl müssten die von den Mitgliedstaaten angesetzten Strafverfolgungsmaßnahmen nach Wirksamwerden der Harmonisierungsrichtlinie<sup>81</sup> erneut überprüft werden, um sich auf ein genaues Bild davon stützen zu können, inwieweit die Mitgliedstaaten EU-weit angepassten Forderungen nachkommen können und wollen.

Grundsätzlich kann die zentrale Koordination der EUSTa zu einer effektiveren unionsweiten Strafverfolgung führen. Hierdurch werden Jurisdiktionskonflikte und damit einhergehende Streitigkeiten reduziert.<sup>82</sup> Die Arbeit der Delegierten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ist gemäß Art. 13 Abs. 1 UA, 2 S. 2 EUSTa-VO den Weisungen der zuständigen Kammer unterworfen,<sup>83</sup> sodass einheitliche Vorgaben durchgesetzt werden können und die koordinierte und kohärente Strafverfolgung deren Effektivität

steigert.<sup>84</sup> Als Kritikpunkt wird eingewandt, dass die EUSTa aufgrund ihrer Abhängigkeit vom nationalen Strafprozessrecht und der Kollegialität der Entscheidungsfindung nicht ausreichend angepasst sei.<sup>85</sup> Zwar ist diesbezügliche Kritik zu hören; sie streitet aber letztlich dafür, eine noch weitergehende europäische Integration durch Übertragung zusätzlicher Kompetenzen im Bereich des europäischen Strafrechts zu akzeptieren.<sup>86</sup> Hingegen spricht die Handhabung zum jetzigen Zeitpunkt vielmehr auch für das demokratische System und die Bewahrung der Vielfalt europäischer Strafrechtssysteme,<sup>87</sup> welche in der EUSTa zwar harmonisiert, nicht jedoch vollkommen vereinheitlicht werden sollen.

Im Besonderen liegt das Wesen restriktiver Maßnahmen – wie unter II.4.a) beschrieben – im grenzüberschreitenden Vollzug.<sup>88</sup> Eine effektive gesamteuropäische Durchsetzung ist notwendig, um den sanktionierten Staat zu einem Umdenken zu zwingen.<sup>89</sup> Die Ermittlung durch eine supranationale Behörde würde dieses Ziel, das auch in ErwG 16 des Ratsbeschlusses zum Ausdruck kommt, jedenfalls fördern.<sup>90</sup> Hinzu kommt die Fachkenntnis der europäischen Strafverfolgungsbehörde im Bereich internationaler Finanzströme.<sup>91</sup> Die illegale Verschiebung von Vermögenswerten, die mit dem Verstoß gegen restriktive Maßnahmen einhergeht, weist zumindest in dieser Hinsicht Ähnlichkeiten mit den Finanzdelikten der PIF-RL auf, sodass sich die hierzu bei der EUSTa aufgebaute Expertise nutzen ließe. Wie der *EuGH* im Urteil vom 23.12.2023 bestätigte,<sup>92</sup> ist auch die Verfolgung grenzüberschreitender Kriminalität durch die Maßnahmen des Art. 31 EUSTa-VO im Vergleich zur nationalstaatlichen Ermittlung vereinfacht. Aus diesen Gründen ist die Zuständigkeitsausdehnung auf die Verfolgung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen mit dem Subsidiaritätsgrundsatz aus Art. 5 Abs. 3 EUV konform, wenn eine erneute Überprüfung die Unzulänglichkeit der mitgliedstaatlichen Strafverfolgung nahelegen würde.

#### c) Kohärenz im Hinblick auf mitgliedstaatliche Systeme

Überdies müsste gewährleistet sein, dass die nationalen Strafrechtssysteme weiterhin Anwendung finden können und die innere Sicherheit zwischen den Mitgliedstaaten gewahrt bleibt.<sup>93</sup> ErwG 21 des Ratsbeschlusses betont

<sup>79</sup> Seiler, in: Chevallier-Govers/Weyembergh, La création du Parquet européen, S. 405 (415); Christodoulou, Revue pénale luxembourgeoise 2023, 11 (15).

<sup>80</sup> COM (2022) 684 final, S. 4.

<sup>81</sup> RL 2024/1226/EU.

<sup>82</sup> Vgl. Meyer, in: Herrnfeld/Esser, Europäische Staatsanwaltschaft, § 3 Rn. 27; Seiler, in: Chevallier-Govers/Weyembergh, La création du Parquet européen, S. 405 (424).

<sup>83</sup> Burchard, in: EPPO Commentary, Art. 13 Rn. 5; Herrnfeld, in: Herrnfeld/Esser, Europäische Staatsanwaltschaft, § 4 Rn. 27; Wirth, Die Europäische Staatsanwaltschaft, S. 201.

<sup>84</sup> Siehe dazu auch ErwG 58 der EUSTa-VO; Petzsche, in: Brodowski/Castellani/Trautmann, The European Public Prosecutor's Office as Motor for Transformation in the European Area of Freedom, Security and Justice (in Vorbereitung).

<sup>85</sup> Siehe etwa Wirth, Die Europäische Staatsanwaltschaft, S. 213 ff.; Seiler, in: Chevallier-Govers/Weyembergh, La création du Parquet européen, S. 405 (427); Sicurella, NJECL 2023, 18 (21 ff.).

<sup>86</sup> Siehe zu Zweifeln an der auf die Demokratie- und Souveränitätstheorie gestützte „Sonderstellung“ des Strafrechts Bäcker, in: Bäcker/Burchard, Strafverfassungsrecht, 2022, S. 169; Brodowski, in: Bäcker/Burchard, Strafverfassungsrecht, S. 139.

<sup>87</sup> Vgl. van der Hout, ZeuS 2022, 773 (788).

<sup>88</sup> ErwG 41 RL 2024/1226/EU.

<sup>89</sup> Vgl. van der Hout, ZeuS 2022, 773 (786).

<sup>90</sup> Zur Kritik v. a. in Bezug auf verfügbare Ressourcen der EUSTa siehe Petzsche, in: Brodowski/Castellani/Trautmann, The European Public Prosecutor's Office as Motor for Transformation in the European Area of Freedom, Security and Justice (in Vorbereitung).

<sup>91</sup> Petzsche, in: Brodowski/Castellani/Trautmann, The European Public Prosecutor's Office as Motor for Transformation in the European Area of Freedom, Security and Justice (in Vorbereitung); Pohlmann, KriPoZ 2023, 396 (399); Csonka/Zoli, The New Directive on the Violation of Union Restrictive Measures in the Context of the EPPO, eucrim, 12.6.2024.

<sup>92</sup> *EuGH*, NJW 2024, 487 (490).

<sup>93</sup> Brodowski, GA 2022, 421 (430).

dazu die Notwendigkeit, „die Vielfalt der nationalen Systeme und [die] grundlegenden Aspekte [...] der Strafrechtsordnungen der Mitgliedstaaten“ zu berücksichtigen. Die EUStA-VO lässt nationales Straf(verfahrens)recht unberührt und enthält zahlreiche Verweise auf die nationalen Vorschriften, sodass kein supranationales Strafprozessrecht eingeführt wurde (vgl. etwa Art. 5 Abs. 3 EUStA-VO).<sup>94</sup> Generell ist vielmehr das materielle und nicht das prozessuale Strafrecht vom Souveränitätsanspruch der Nationalstaaten betroffen,<sup>95</sup> sodass die Frage nach Kohärenz verstärkt im Rahmen der ohnehin erfolgten Verabschiedung der Harmonisierungsrichtlinie 2024/1226/EU zu beachten war. Für die Diskussion um eine gemeinsame europäische Durchsetzung bereits erlassener Vorschriften kann sie daher zurücktreten.

Lediglich die unter II.3.c) bereits angedeutete Problematik, den grenzüberschreitenden Charakter der Verstöße gegen restriktive Maßnahmen auszumachen, spielt vorliegend eine Rolle. Es müsste genau herausgearbeitet und definiert werden, wann mindestens zwei Mitgliedstaaten betroffen sind, da die Mitgliedstaaten zuständig blieben, wenn diese notwendige Voraussetzung im konkreten Fall nicht vorliegt.<sup>96</sup> Hierfür kann ein Vergleich mit der derzeitigen Regelung hilfreich sein: Die EUStA-VO sieht in Art. 25 Abs. 4 vor, dass trotz des prinzipiellen Vorrangs der EUStA<sup>97</sup> die Letztentscheidungskompetenz einer nationalen Justizbehörde zukommt, wenn Uneinigkeiten zwischen der EUStA und der zuständigen Justizbehörde eines Mitgliedstaates über die Zuständigkeit aufkommen.<sup>98</sup> Dementsprechend kann sich die EUStA nicht über die Mitgliedstaaten hinwegsetzen und ein Verfahren an sich ziehen. Diese Regelung greift ebenfalls im Fall einer Ausweitung der Zuständigkeit auf die Ahndung anderer schwerer grenzüberschreitender Taten, wodurch die soeben geforderte Kohärenz gewahrt bleibt.

#### d) Verhältnismäßigkeit der Maßnahme

Zuletzt muss die Zuständigkeitsübertragung der Verfolgung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen auf die EUStA auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gemäß Art. 5 Abs. 4 EUV genügen.<sup>99</sup> Der legitime Zweck liegt, wie unter II.3.c) begründet, im Erhalt des Friedens und der europäischen Werteordnung,<sup>100</sup> im Schutz der Integrität des Binnenmarktes und der Sicherheit Europas.<sup>101</sup> Die zentrale Koordination und strafrechtliche Ermittlung ist zumindest förderlich für eine konsequente Durchsetzung der Straftatbestände sowie für den damit einhergehenden Einstand für die Werte der EU, mithin ist die Zuständigkeitsausweitung auch zur Zweckerfüllung geeignet. Zudem geht die Übertragung auf die EUStA nicht über das erforderliche Maß hinaus, da eine gleichermaßen effek-

tive Verfolgung derartiger Verstöße auf nationaler Ebene nicht zu erreichen ist. Weiterhin müsste der Einschnitt in den Zuständigkeitsbereich<sup>102</sup> der Mitgliedstaaten in Abwägung mit den Interessen der Union angemessen sein. Der Erhalt der Menschenrechte, der Freiheit und Demokratie ist ein grundlegender Aspekt des europäischen Raums gemäß Art. 2 Abs. 1 EUV, mithin ein schwerwiegendes Gut. Im Gegensatz dazu bestehen – wie z.B. unter II.4.c) beschrieben – weitreichende Kontrollmöglichkeiten, um den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten nicht zu sehr einzuengen. Zudem haben diese mit dem Beitritt zur EU den Verträgen zugestimmt, in welchen bereits die Einrichtung der EUStA mit Perspektive der Kompetenzerweiterung auf schwere Kriminalitätsbereiche vorgesehen wurde, sodass es als weniger schwerwiegend angesehen werden muss, wenn tatsächlich von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden soll. Hinzu tritt, dass die für das eigentliche Ermittlungsverfahren zuständigen Delegierten Staatsanwältinnen und Staatsanwälte mit dem nationalen Justizsystem verflochten sind und lediglich „funktional zu [Beamtinnen und Beamten] europäische[r] Behörden“<sup>103</sup> werden,<sup>104</sup> sodass die Mitgliedstaaten auch bei der Auswahl der mit dieser Aufgabe betrauten Personen (Art 17 Abs. 1 EUStA-VO) sowie den Vollzugshandlungen (Art. 28 Abs. 1 EUStA-VO) weiterhin mitwirken. Zum Zweck des Einstehens für den europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist es nur folgerichtig, eine unionsrechtliche Strafverfolgungseinrichtung einzusetzen und deren Kenntnisse zu nutzen. Die konstruktive und effektive Verfolgung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen ist ein mildes Mittel im Rahmen einer europäischen Antwort auf den völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands, ohne sich umgehend der Gefahr einer militärischen Beteiligung auszusetzen. Selbstverständlich lässt sich über Verbesserungspotential der EUStA-VO Position beziehen und ihre Weiterentwicklung sollte zudem vor oder zumindest parallel mit einer eventuellen Zuständigkeitserweiterung in den Blick genommen werden. Dennoch ist das Konzept einer effektiven gesamteuropäischen Strafermittlung und -verfolgung für die in Frage stehenden Fälle vor allem im Hinblick auf den verfolgten Versuch der Friedenssicherung durch (Straf-)Recht langfristig überzeugend, sodass die Vorteile schwerer wiegen als ein teilweiser Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten. Probleme und Unsicherheiten, welche sich auf dem Weg zur Erreichung dieses Ziels präsentieren, sollten keinen Grund darstellen, von dem Vorhaben generell Abstand zu nehmen. Dementsprechend erscheint es auch angemessen, die Zuständigkeit für die strafrechtliche Ermittlung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der EU auf eine europäische Institution zu übertragen.

<sup>94</sup> Brodowski, GA 2022, 421 (427); Zöller/Bock, in: Böse, Europäisches Strafrecht, § 22 Rn. 32.

<sup>95</sup> Brodowski, GA 2022, 421 (431). Siehe aber Fn. 86.

<sup>96</sup> Seiler, in: Chevallier-Govers/Weyembergh, La création du Parquet européen, S. 405 (417).

<sup>97</sup> Siehe ErwG 58 EUStA-VO.

<sup>98</sup> Siehe dazu Herrnfeld, in: EPO Commentary, Art. 25 Rn. 23 ff.

<sup>99</sup> Vgl. Christodoulou, Revue pénale luxembourgeoise 2023, 11 (15).

<sup>100</sup> ErwG 2 RL 2024/1226/EU.

<sup>101</sup> ErwG 1 RL 2024/1226/EU.

<sup>102</sup> Siehe aber zur Kritik Fn. 86.

<sup>103</sup> Trautmann, in: Herrnfeld/Esser, Europäische Staatsanwaltschaft, § 6 Rn. 29.

<sup>104</sup> Siehe auch Sicurella, NJECL 2023, 18 (22); Schneider, in: Niedernhuber, Die neue Europäische Staatsanwaltschaft, 2023, S. 39 (42 f.).

### III. Fazit

Insgesamt lässt sich somit begründen, dass eine Zuständigkeitsübertragung für die Ahndung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen auf die EUSTa zu begrüßen und auf Grundlage des Art. 86 Abs. 4 AEUV rechtlich möglich ist. Zusammenfassend kann ein gemeinsames Einstehen für die europäische Werteordnung durch die konsequente Verfolgung von Verstößen gegen restriktive Maßnahmen bewiesen werden, was wiederum durch die einheitliche Strafverfolgung durch die Europäische Staatsanwaltschaft gelingt. Der Rat und das Europäische Parlament sind mit ihrer Einigung in Bezug auf eine Richtlinie zur Harmonisierung der Straftatbestände einen wichtigen Schritt im Hinblick auf eine mögliche Erweiterung der Zuständigkeit der EUSTa gemäß Art. 86 Abs. 4 AEUV im Bereich der besonders schweren Kriminalität i.S.d. Art. 83 Abs. 1 AEUV gegangen. In jedem Fall muss abschließend festgehalten werden, dass die Kompetenzerweiterung der EUSTa, wenngleich sie bereits in den europäischen Verträgen vorgesehen ist, nicht

wegen des aktuellen politischen Drucks voreilig angegangen werden darf.<sup>105</sup> Weitreichende Neuerungen in kurzer Zeit könnten die ohnehin bereits zu verzeichnende Europaskepsis verschärfen und dem Populismus zugutekommen.<sup>106</sup> Stattdessen muss die Zuständigkeitsausdehnung zunächst genau durchdacht, relevante Begriffe umfassend definiert und Regelungsbedarf in der EUSTa-VO erörtert werden, um die Zuständigkeiten der nationalen und der europäischen Ebene klar abgrenzen zu können. In dieser Hinsicht sollte vor allem eine erneute Überprüfung darüber angestellt werden, ob die Mitgliedstaaten ihrer Strafverfolgungsobliegenheit im Bereich der Verstöße gegen restriktive Maßnahmen auch nach Harmonisierung der Straftatbestände nicht umfassend nachkommen und eine einheitliche Strafverfolgung durch die EUSTa daher erwiesenermaßen von Vorteil wäre. Ohnehin bleibt abzuwarten, ob die politische Bereitschaft zu einer Kompetenzausdehnung besteht – unter den aufgezeigten Bedingungen wäre sie aber rechtlich möglich und auch wünschenswert.

<sup>105</sup> So auch *Petsche*, in: Brodowski/Castellani/Trautmann, The European Public Prosecutor's Office as Motor for Transformation in the European Area of Freedom, Security and Justice (in Vorbereitung).

<sup>106</sup> Siehe *Schellenberg/Schellenberg*, Rechtspopulismus im europäischen Vergleich – Kernelemente und Unterschiede, BPP, 14.10.2024, online abrufbar unter: <https://www.bpb.de/themen/parteien/rechtspopulismus/240093/rechtspopulismus-im-europaeische-n-vergleich-kernelemente-und-unterschiede/> (zuletzt abgerufen am 14.11.2024).