

SWP-Aktuell

NR. 25 MAI 2026

Das Potential der Europäischen Staatsanwaltschaft in der EU-Sanktionspolitik

Warum die Idee reaktiviert werden sollte, das Mandat der Behörde zu erweitern

Elie Cavigneaux

Sanktionen sind ein zentrales Instrument in der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Ihre Durchsetzung hängt mit davon ab, dass die EU nicht nur politisch, sondern auch strafrechtlich auf Verstöße gegen restriktive Maßnahmen reagieren kann, die sie verhängt hat. Einer entsprechenden Strafverfolgung sind bislang jedoch enge nationalstaatliche Grenzen gesetzt. Aus diesem Grund haben Frankreich und Deutschland bereits 2022 vorgeschlagen, das Mandat der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA) auf die Verletzung von EU-Sanktionen auszuweiten. Dies scheiterte an ungenügender Unterstützung im Rat der EU. Daran änderte auch nichts, dass 2024 eine Richtlinie erlassen wurde, die Straftatbestände und Mindeststrafen bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union definierte. Der Machtwechsel in Ungarn und die für 2026 vorgesehene Bewertung (und mögliche Überarbeitung) des EUStA-Mandats bieten eine Chance, um das Thema erneut aufzugreifen.

2024 hat die EU die Richtlinie 2024/1226 verabschiedet, mit der Straftatbestände und Mindeststrafen bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union festgelegt wurden. Dies war ein wesentlicher Schritt, um die strafrechtliche Verfolgung entsprechender Handlungen durch die jeweiligen Mitgliedstaaten zu harmonisieren. Eingeleitet wurde dieser Prozess allerdings schon im Jahr 2022, als die Union begann, die Umgehung und Verletzung von EU-Sanktionen als unionsweit zu vereinheitlichende Straftatbestände einzuordnen. Der Erlass der Richtlinie war insofern eine notwendige Voraussetzung dafür, dass überhaupt eine

harmonisierte strafrechtliche Ahndung in der ganzen EU möglich wird.

Bis 2024 war der uneinheitliche Umgang mit Sanktionsverletzungen hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Rechtsrahmen hatten. Eine Studie des Genocide Network (ein von Eurojust unterstütztes europäisches Netzwerk nationaler Kontaktstellen) zeigte 2021 erhebliche Divergenzen auf, was strafrechtliche Einordnung, Zuständigkeiten sowie vorgesehene Strafen in den einzelnen Mitgliedstaaten betrifft. Vor diesem Hintergrund einigten sich die Staaten auf Vorschlag der Europäischen Kommission schon im November 2022 politisch



darauf, Verstöße gegen restriktive Maßnahmen in den Katalog der »Kriminalitätsbereiche« nach Artikel 83 Absatz 1 AEUV aufzunehmen (zu denen unter anderem Terrorismus, Geldwäsche, Korruption und Fälschung von Zahlungsmitteln gehören). Damit entstand eine Rechtsgrundlage für die strafrechtliche Harmonisierung und insbesondere für Mindestvorschriften.

Auf dieser Basis wurde im April 2024 in einem zweiten Schritt die erwähnte Richtlinie vorgeschlagen und verabschiedet. Sie enthält harmonisierte Vorschriften, die bei Verstößen gegen restriktive Maßnahmen der Union von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten anzuwenden sind. Nicht zuletzt bestimmt sie, was einen solchen Verstoß darstellt. Dazu gehören die Verbringung oder Wiederausfuhr verbotener Güter sowie die Nutzung von Finanzkonstrukten zu dem Zweck, die Herkunft oder den Bestimmungsort finanzieller Mittel zu verschleiern. Verhaltensweisen von Unternehmen oder Vermittlern, die darauf abzielen, Sanktionen zu umgehen, sind demnach ebenfalls Straftaten. Die Richtlinie sieht Mindestfreiheitsstrafen für schwere Verstöße sowie administrative und finanzielle Sanktionen für Unternehmen vor. Festgelegt wird, dass nicht nur Personen, sondern auch juristische Strukturen strafrechtlich verfolgt werden können (was in Deutschland auch weiterhin nur im Ordnungswidrigkeitenrecht möglich sein wird).

Gleichwohl bleibt es eine erhebliche Herausforderung, die Strafverfolgung auf diesem Feld effektiv durchzusetzen – sprich mehr Fälle aufzudecken sowie die Zahl der Strafverfahren und Verurteilungen zu erhöhen. Obwohl die Rechtsangleichung dank der Richtlinie voranschreitet, dürfte die Strafverfolgung national deutlich fragmentiert bleiben, insbesondere was Ermittlungsintensität, Ressourcen, Prioritätensetzung und Kooperation angeht. In diesem Kontext stellt die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) in ihrem Jahresbericht 2025 fest, dass die grenzüberschreitende Justizkooperation häufig durch divergierende Verfahrensregeln und unterschied-

liche Grade staatsanwaltschaftlichen Engagements beeinträchtigt wird. Insbesondere für die Ahndung von Verstößen gegen Sanktionen gilt, dass die praktische Effektivität harmonisierter EU-Strafrechtsakte sehr begrenzt ist.

Die (wenigen) bisher bekannten Ermittlungen zu illegalen Exporten nach Russland zeigen exemplarisch, dass Sanktionsverstöße regelmäßig auf transnationalen Liefer-, Finanz- und Verschleierungsstrukturen beruhen, die eine koordinierte Strafverfolgung über mehrere Jurisdiktionen hinweg notwendig machen. Einschlägige Fälle, unter anderem in Deutschland, betreffen nicht nur inländische Handlungen, sondern mehrstufige, grenzüberschreitende Ausfuhr- und Verschleierungsnetzwerke, die Lieferungen über mehrere Staaten hinweg (darunter Drittstaaten) sowie den Einsatz von Zwischenunternehmen umfassen.

Wie komplex Verstöße gegen EU-Sanktionen sein können, zeigt sich exemplarisch, betrachtet man den Umgang mit der Luxusjacht »Dilbar« des russischen Oligarchen Alischer Usmanow seit 2022. Ermittlungs- und Vollzugsmaßnahmen in mehreren EU-Staaten sowie in Drittstaaten waren erforderlich, um Eigentumsstrukturen und Vermögensflüsse nachzuvollziehen. Zu den betroffenen Ländern gehörten Deutschland (Beschlagnahme und Ermittlungen im Zusammenhang mit Eigentumsstrukturen), Frankreich (Vollzugsmaßnahmen zur Festsetzung von Vermögenswerten im Kontext von EU-Sanktionen), Italien (Maßnahmen zur Sicherung bzw. Überprüfung von Vermögenswerten) und Spanien (Ermittlungs- und Registerprüfungen im Zusammenhang mit Eigentums- und Nutzungsstrukturen).

Der Fall dieser vielschichtigen Ermittlungen verdeutlicht einmal mehr, dass ergänzende institutionelle Arrangements erforderlich sind. Dabei stellt sich insbesondere die Frage nach einer möglichen Zuständigkeitserweiterung für die Europäische Staatsanwaltschaft.

Die EUStA und Sanktionsverstöße: Potentiale und Grenzen

Ein Meilenstein der europäischen Integration

Gegründet wurde die EUStA durch eine EU-Verordnung vom 12. Oktober 2017, die sich auf Artikel 86 AEUV stützt; voll funktionsfähig ist sie seit 2021. Damit ist es erstmals einer Behörde der Union möglich, direkt Strafverfahren einzuleiten. Die EUStA stellt sogar die einzige genuin supranationale Dimension dar, die durch den Vertrag von Lissabon in die Europäische Union eingebracht wurde. Erleichtert wurde die Entstehung der Behörde durch die Tätigkeit der 2002 geschaffenen EU-Agentur Eurojust, die dazu beitrug, die Justizministerien der Mitgliedstaaten schrittweise von den Vorzügen einer gemeinsamen Strafverfolgung zu überzeugen. Die EUStA verfügt allerdings über eigene Ermittlungs- und Anklagebefugnisse, während Eurojust lediglich die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Justizbehörden koordiniert.

Die Aufgabe dieser potentiell mächtigen Staatsanwaltschaft besteht jedoch bis heute ausschließlich darin, Verstöße im Bereich der finanziellen Interessen der EU wirksamer zu ahnden. Dies betrifft sämtliche Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerte, die den Haushalten der Union und ihrer Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen zuzuordnen sind. Zu den entsprechenden Delikten gehören insbesondere grenzüberschreitender Mehrwertsteuerbetrug, sofern er einen Schaden von mehr als 10 Millionen Euro verursacht, sowie die Veruntreuung von EU-Mitteln. Der Tätigkeitsbereich der EUStA stützt sich unmittelbar auf Richtlinie 2017/1371 über die strafrechtliche Bekämpfung von Betrug, der sich gegen die finanziellen Interessen der Union richtet. Diese sogenannte PIF-Richtlinie (nach französisch *protection des intérêts financiers*) definiert Straftaten, die entsprechende EU-Interessen beeinträchtigen. Sie hat auch einen unionsweit harmonisierten strafrechtlichen Mindeststandard geschaffen. Für Delikte im Zusammenhang mit der

Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung ist die EUStA nur zuständig, wenn der Schwerpunkt der betreffenden Handlung darauf liegt, eine der in der PIF-Richtlinie genannten Straftaten zu begehen.

Die Souveränitätsproblematik ist offensichtlich der Grund dafür, dass es so lange gedauert hat, die EUStA als Institution ins Leben zu rufen. Die Europäische Kommission hatte 2013 ein quasi-supranationales, stark zentralisiertes Modell für eine Europäische Staatsanwaltschaft vorgeschlagen. Dabei dachte man an eine einheitliche, von der EU eingesetzte Behörde mit Staatsanwälten, die direkt Luxemburg unterstellt gewesen wären. Dieses Modell wurde damals von den Mitgliedstaaten abgelehnt, weil sie ihre Strafrechtshoheit nicht ausreichend respektiert sahen.

Die EUStA wurde 2017 schließlich im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit (zunächst von 20 der 27 Mitgliedstaaten) nach einem hybriden Modell errichtet und zweistufig organisiert. Die zentrale Ebene ist in Luxemburg angesiedelt und wird insbesondere vom Kollegium der Europäischen Staatsanwälte getragen. Die dezentrale Ebene bilden die sogenannten Delegierten Europäischen Staatsanwälte. Diese sind in den jeweiligen nationalen Justizapparat der beteiligten Mitgliedstaaten eingebunden, führen dort die Ermittlungen und erheben Anklage.

Nach der russischen Völlinvasion in der Ukraine im Jahr 2022 rückte zunehmend die Frage nach der Wirksamkeit der EU-Sanktionen in den Mittelpunkt der Brüsseler Gespräche. In diesem Zusammenhang gewann auch die Diskussion über eine Erweiterung des Mandats der damals noch jungen EUStA an Bedeutung.

Die deutsch-französische Initiative von 2022

Das erste Sanktionspaket der EU gegen Russland wurde am 23. Februar 2022 verabschiedet, unmittelbar nachdem Moskau die selbsternannten Volksrepubliken Donezk und Luhansk anerkannt hatte. Dies war der Auftakt, um die seit März 2014 be-

stehenden EU-Sanktionen gegen Russland massiv auszuweiten. Ein zweites, wesentlich umfangreicheres Paket folgte am 24. Februar, dem Tag des Beginns der Großinvasion. Die europäische Reaktion war also von Anfang an schnell und politisch koordiniert. Doch schon bald trat ein strukturelles Problem zutage. Die Sanktionen wurden je nach Mitgliedstaat unterschiedlich umgesetzt oder umgangen, und die Strafverfolgung bei Verstößen war schwach. Es mangelte an hinreichender Abschreckung.

Am 29. November 2022 veröffentlichten die damaligen Justizminister Frankreichs und Deutschlands einen gemeinsamen Gastbeitrag in einer französischen Zeitung. Darin forderten sie, die Zuständigkeit der EUStA auf die Verletzung restriktiver Maßnahmen auszuweiten. Es reiche nicht aus, Sanktionen zu verhängen – sie müssten auch durchgesetzt werden. Dafür bedürfe es koordinierter Ermittlungen und strafrechtlicher Verfolgung bei Verstößen. Die Übertragung der nötigen Kompetenzen auf die EUStA erscheine als Garant für Effizienz und als Möglichkeit, europäische Entscheidungen und Werte zu verteidigen. Abschließend riefen die beiden Minister die Kommission dazu auf, entsprechende Vorschläge vorzulegen, und baten die übrigen Mitgliedstaaten um Unterstützung.

Ein relevanter Ansatz

Die deutsch-französische Initiative ist deshalb relevant, weil die EUStA gerade für die Bearbeitung komplexer grenzüberschreitender Fälle, insbesondere im wirtschaftlichen Bereich, konzipiert wurde. Dies schafft einen potentiellen Mehrwert für die Strafverfolgung von Verstößen gegen EU-Sanktionen.

Bevor die EUStA zum Schutz der finanziellen Interessen der Union gegründet wurde, ließ sich das tatsächliche Ausmaß entsprechender Delikte nur unzureichend erfassen, weil die Zuständigkeits- und Verfolgungsstruktur zwischen den Mitgliedstaaten zersplittert war. Die nationalen Behörden erkannten und verfolgten Fälle im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, etwa

beim innergemeinschaftlichen Karussellbetrug, wobei sie sich aber jeweils nur einem Ausschnitt des Gesamtbildes widmeten.

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) empfahl 2021 die Wiedereinziehung von 527,4 Millionen Euro an EU-Mitteln, die infolge von Unregelmäßigkeiten, Betrugsdelikten oder Zollverstößen verlorengegangen waren. Dagegen hatte die EUStA im Zeitraum 2021 – 2025 allein mit Mehrwertsteuerbetrug in einem Schadensausmaß von schätzungsweise 45 Milliarden Euro zu tun. Diese Diskrepanz weist auf eine strukturelle Untererfassung entsprechender Deliktphänomene auf Unionsebene hin. Indem sie Bankunterlagen, Zeugenaussagen und Beschlagnahmen bündelte, konnte die EUStA – anders als OLAF – den tatsächlichen Schaden ermitteln. Laut dem EUStA-Jahresbericht 2026 zählt übrigens Deutschland zu den Mitgliedstaaten, die am stärksten von Mehrwertsteuerbetrug betroffen sind, mit rund 300 laufenden Ermittlungen und geschätzten Verlusten von über 10 Milliarden Euro. Zum Vergleich: Im Falle Frankreichs sind es etwas mehr als 150 Ermittlungen und ein Schaden von schätzungsweise rund 5 Milliarden Euro.

Außerdem wird oft verkannt, dass es einen Zusammenhang gibt zwischen Sanktionsverstößen und Mehrwertsteuerbetrug (und eigentlich auch Geldwäsche, mit der die Herkunft von Geldern durch mehrere Transaktionen verschleiert wird). Beide Delikte beruhen häufig auf denselben komplexen Handelsstrukturen. Russland etwa hatte schon vor dem Angriff auf die Ukraine 2022 begonnen, potentielle Umgehungsnetzwerke aufzubauen, indem es Briefkastenfirmen im EU-Raum einrichtete. Solche Strukturen entsprechen typischen Mustern des Mehrwertsteuerbetrugs, insbesondere des Karussellbetrugs, bei dem Steuervorteile über fingierte Lieferketten erzielt werden. So verkauft etwa Unternehmen A eine Ware mehrwertsteuerfrei an Unternehmen B in einem anderen Mitgliedstaat; B veräußert sie mit Mehrwertsteuer weiter, führt diese jedoch nicht ab und verschwindet anschlie-

ßend. Die Ware wird in der Regel über weitere zwischengeschaltete Unternehmen erneut – oft wieder grenzüberschreitend und steuerfrei – an ein mit A verbundenes Unternehmen verkauft, so dass der Kreislauf (»Karussell«) sich fortsetzt, während die Mehrwertsteuer systematisch abgeschöpft wird.

Die Europäische Staatsanwaltschaft wäre theoretisch eigentlich schon heute zuständig, wenn Sanktionsumgehungen mit Mehrwertsteuerbetrug oder der zweckwidrigen Verwendung von EU-Mitteln einhergehen. Reine Verstöße gegen Sanktionen ohne Bezug zu den finanziellen Interessen der EU fallen hingegen nicht in ihre Zuständigkeit. Bislang ist kein Fall dokumentiert, in dem die EUStA Ermittlungen oder Strafverfolgungsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Sanktionsregime gegen Russland eingeleitet hätte.

Die Hürde der Einstimmigkeit für eine Mandatserweiterung

Der deutsch-französische Vorschlag, das Mandat der EUStA auszuweiten, konnte sich 2022 nicht durchsetzen. Obwohl die Behörde im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit gegründet wurde, müsste ein entsprechender Beschluss (gemäß Artikel 86 Absatz 4 AEUV) im Europäischen Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments gefasst werden. Der Prozess kann durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten oder durch die Europäische Kommission angestoßen werden.

Die PIF-Richtlinie könnte zwar theoretisch – im Gegensatz zur EUStA-Verordnung von 2017 – mit qualifizierter Mehrheit geändert werden, um Sanktionsdelikte einzubeziehen. Eine solche Änderung würde aber nicht ausreichen, um der EUStA weitere Zuständigkeiten zu übertragen. In der Praxis müsste man entweder davon ausgehen, dass die betreffenden Verstöße bereits in den Bereich der finanziellen Interessen der Union fallen. Oder man müsste auf den genannten Artikel 86 Absatz 4 AEUV zurückgreifen und die Zustimmung aller Mitgliedstaaten einholen (einschließ-

lich jener, die bislang nicht an der Verstärkten Zusammenarbeit teilnehmen), um das EUStA-Mandat zu erweitern.

Dass es für diesen Schritt im Rat der EU an Einstimmigkeit fehlte, war zwar nicht ausschließlich auf die Position Ungarns unter dem damaligen Premierminister Viktor Orbán zurückzuführen. Die Teilnehmer der Verstärkten Zusammenarbeit im Falle der EUStA waren nicht durchgehend Befürworter einer Mandatserweiterung. Dies gilt etwa für die Niederlande, die 2024 ein Nonpaper zur europäischen Kooperation bei der Durchsetzung restriktiver Maßnahmen der EU erstellten, ohne die Behörde zu erwähnen. Gleichwohl könnte der jüngste Machtwechsel in Budapest in dieser Hinsicht entscheidend sein.

Die aktuelle Bedeutung der EUStA im Kontext von Sanktionen

Eine neue politische Dynamik

Es gibt im Zusammenhang mit der EUStA eine gewisse politische Dynamik, auch wenn sie bislang mehr der Mitgliedschaft als einer Mandatserweiterung gilt. Zu Beginn 2017 waren es lediglich 20 Staaten, von denen die Verstärkte Zusammenarbeit zur Errichtung der EUStA eingeleitet wurde. 2022, im Jahr der deutsch-französischen Initiative, waren noch fünf Mitgliedstaaten außen vor. Seit 2024 beteiligen sich 24 EU-Staaten an der Behörde, nachdem zuletzt Polen und Schweden beigetreten sind. Damit sind fast alle teilnahmeberechtigten Staaten vertreten (Irland aufgrund der Opt-in-Klausel ausgenommen, Dänemark wegen seiner Ausnahmeregelung).

Im Nachgang zum Beitritt Polens nutzte die Warschauer EU-Ratspräsidentschaft die informelle Tagung der Justiz- und Innenminister (JI) am 30. und 31. Januar 2025, um die Diskussion über die strafrechtliche Verfolgung von Verstößen gegen EU-Sanktionen erneut stärker in den Vordergrund zu rücken.

Péter Magyar wiederum kündigte bei seiner ersten Pressekonferenz als desig-

nierter Ministerpräsident Ungarns im April 2026 den Beitritt seines Landes zur EUStA an. Damit eröffnen sich neue Horizonte. Die Teilnahme Budapests wäre grundsätzlich unumkehrbar, denn es ist kein Mechanismus vorgesehen, um aus einer verstärkten Zusammenarbeit wieder auszusteigen. Dies könnte in Zukunft von besonderer Bedeutung sein, sollte das Mandat der EUStA tatsächlich auf Sanktionsverstöße erweitert werden und in Ungarn abermals eine politische Wende (zurück zur pro-russischen Linie) eintreten.

Den politischen Schwung im Hinblick auf eine sanktionsbezogene Mandatserweiterung aufrechtzuerhalten wäre umso bedeutsamer, als das Mandat der Behörde im Jahr 2026 von der Europäischen Kommission evaluiert und gegebenenfalls überarbeitet werden soll. Eine solche Überprüfung war in der Verordnung 2017/1939 ausdrücklich vorgesehen.

Zunehmende Aktivitäten der EUStA seit 2021

Mittlerweile hat die EUStA an Effizienz und Glaubwürdigkeit gewonnen. Sie stellt gegenüber dem früheren System national getrennter Strafverfolgung einen Fortschritt dar, weil sie Parallelverfahren und Zuständigkeitskonflikte zwischen Mitgliedstaaten deutlich reduziert hat. Durch die zentrale Fallsteuerung und die koordinierte Nutzung nationaler Ermittlungsbehörden wird heute eine Auslastung der Strafverfolgungskapazitäten erreicht.

Die Jahresberichte der EUStA zeigen, dass die Behörde nach einer Startphase, die von institutionellen Anpassungen geprägt war, einen dynamischen Zuwachs ihrer Tätigkeit verzeichnet hat. So wies der Bericht 2025 (für das Jahr 2024) 2666 laufende Ermittlungen aus, die sich auf Delikte mit einem geschätzten Schaden von 28,8 Milliarden Euro bezogen. Dem Bericht von März 2026 zufolge hatte sich die Zahl der Ermittlungen inzwischen um 35 Prozent auf 3602 erhöht, während der geschätzte Schaden mit 67,3 Milliarden Euro nun mehr als doppelt so hoch lag. Besondere Aufmerksamkeit

fand im Februar 2026 der Fall »Moby Dick« – eine großangelegte Untersuchung zu einem Netzwerk grenzüberschreitenden Finanzbetrugs, der vor allem im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuer erfolgte. Im Rahmen der Ermittlung, welche die EUStA koordinierte, wurde ein geschätzter Gesamtschaden von rund 520 Millionen Euro aufgedeckt; in einzelnen Verfahren wurden Vermögenswerte in Höhe von etwa 40 Millionen Euro gerichtlich eingezogen. Wie der Fall unterstrich, gewinnt die EUStA an Durchschlagskraft gegenüber einer Wirtschaftskriminalität, die in zunehmendem Maße professionell und transnational agiert.

Angesichts solcher Erfolge wurden in den Medien verschiedene Ideen erörtert, auf welche Bereiche sich das Mandat der EUStA ausdehnen ließe. Dabei wurden etwa auch Umweltkriminalität und Korruption genannt, doch die größten Chancen gibt es derzeit für den Bereich der Sanktionsverletzungen. Dies liegt vor allem daran, dass hier zwei zentrale Voraussetzungen erfüllt sind: eine unmittelbare wirtschafts- und sicherheitspolitische Bedeutung für die EU sowie ein unionsrechtlicher Rahmen, wie er durch die erwähnte Richtlinie von 2024 (mit Mindestvorschriften zur Definition von Straftatbeständen) bereits besteht. Hinzu kommt eine weitere Richtlinie von 2024 zur Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten, durch welche die unionsrechtlichen Möglichkeiten zur Sicherstellung und Konfiszierung deliktischer Erträge erheblich erweitert wurden. Gerade vor dem Hintergrund der Debatte um ein »from freezing to seizing« bei russischen Vermögenswerten unterstreicht dies die zunehmende strategische Bedeutung, die einer effektiven strafrechtlichen Verfolgung von Verstößen gegen EU-Sanktionen zukommt.

Ein erhöhtes Bewusstsein für Verletzungen von EU-Sanktionen

Auch wenn seit 2022 kein Verfahren eingeleitet werden konnte, um den Zuständigkeitsbereich der EUStA auszuweiten, hat die Europäische Kommission dazu beige-

tragen, das Interesse an der Durchsetzung von Sanktionen aufrechtzuerhalten. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten hat sie mit der Richtlinie 2024/1226 einen kohärenten europäischen Strafrechtsrahmen geschaffen. Dieser könnte eines Tages als Grundlage für ein erweitertes EUSTa-Mandat dienen. Sollte die Behörde für Verstöße gegen Sanktionen zuständig werden, wäre sie in der Lage, Ermittlungen durchzuführen und Strafverfolgungsmaßnahmen einzuleiten, ohne allzu große rechtliche Unterschiede zwischen den Staaten befürchten zu müssen – wie dies bereits bei jenen Delikten der Fall ist, die unter die PIF-Richtlinie fallen. Die EUSTa könnte sich auf einen harmonisierten europäischen Straftatbestand stützen.

Das Europäische Parlament trug es 2024 aktiv mit, die erwähnte Richtlinie zur strafrechtlichen Durchsetzung von EU-Sanktionen zu verabschieden, und signalisierte so ein deutlich gestiegenes Interesse an diesem Thema. Innerhalb des Parlaments hat sich außerdem die liberale Fraktion Renew Europe regelmäßig für eine Erweiterung des EUSTa-Mandats auf Sanktionsverletzungen ausgesprochen.

2025 beschlossen Parlament und Rat, das Mandat von Europol auf Verstöße gegen EU-Sanktionen und deren Umgehung auszuweiten. Im selben Jahr wurde die Zusammenarbeit zwischen Europol und OLAF verstärkt. Beide Schritte unterstreichen das anhaltende Interesse der EU, Sanktionsdelikte auf operativer Ebene zu bekämpfen. Zugleich eröffnet dies Chancen für die EUSTa, ihre ohnehin enge Kooperation mit Europol weiter zu vertiefen und ihre Rolle in diesem Bereich auszubauen.

Deutschland hat 2023 die Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung (ZFS) eingerichtet. Es handelt sich um eine Bundesbehörde, die (neben der Zollverwaltung) dafür zuständig ist, die administrative Implementierung internationaler Sanktionen, insbesondere jener der EU, zu koordinieren und zu stärken. Bislang waren dafür vor allem die Bundesländer zuständig, was die Wirksamkeit der Kontrollen einschränkte. Die ZFS zentralisiert Informationen, unterstützt

komplexe Finanzermittlungen und erleichtert die Ermittlung sowie Sicherstellung von Vermögenswerten. Ihre Gründung signalisiert ein erhöhtes Engagement Deutschlands für die Wirksamkeit europäischer Sanktionen.

Das Zusammenspiel mit der Anti-Betrugs-Architektur der EU

Werden Finanz-, Handels- und Sicherheitsinformationen enger miteinander verzahnt und Umgehungs- sowie Ausweichkanäle systematisch geschlossen, könnte die EU ihre Fähigkeit erheblich steigern, restriktive Maßnahmen effektiv zu implementieren. Initiativen und Überlegungen zur europäischen Anti-Betrugs-Architektur werden angesichts der Sanktionsproblematik noch relevanter. Sie betreffen insbesondere das Zusammenspiel von OLAF, EUSTa sowie weiteren Kontroll- und Koordinierungsmechanismen.

Am 5. Mai 2026 vereinbarte der Rat der EU im Rahmen einer vorläufigen politischen Einigung neue Vorschriften zur Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug. Wie in diesem Beschluss zum Ausdruck kommt, hat sich die Zusammenarbeit zwischen OLAF und EUSTa institutionell weiter verdichtet. Ziel ist dabei, die Kohärenz von administrativer Aufklärung und strafrechtlicher Verfolgung im Bereich der Finanzkriminalität zu stärken.

Parallel dazu erfolgt der Ausbau der neuen EU-Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (AMLA) in Frankfurt am Main sowie der künftigen EU-Zollbehörde mit Sitz in Lille. Dies eröffnet Möglichkeiten, die Sanktionsdurchsetzung der Europäischen Union strukturell zu verbessern und strategisch neu auszurichten.

Handlungsempfehlungen

Die Debatte über das EUSTa-Mandat sollte in Brüssel und den EU-Staaten unter der Prämisse stehen, dass es der Stärkung der europäischen Außen- und Sicherheitspoli-



Dieses Werk ist lizenziert unter CC BY 4.0

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2026A25

tik wie auch des Rechtsstaates dient, wenn Sanktionsverstöße geahndet werden. Die EUStA erscheint als geeignete europäische Institution, um komplexe Delikte wie die Verletzung von EU-Sanktionen strafrechtlich wirksam zu ahnden und gleichzeitig eine ganzheitliche Sichtweise auf dieses Thema zu bieten. Angesichts der positiven Erfahrungen der Behörde im Kampf gegen Mehrwertsteuerbetrug ist davon auszugehen, dass sie mit ihrem grenzüberschreitenden Vorgehen bisher ungeahnte Fälle aufdecken würde, sollte sie auch für die Verfolgung von Sanktionsdelikten zuständig werden.

Deutschland und Frankreich sollten politisches Kapital investieren, um die Idee einer Mandatserweiterung wiederzubeleben und umzusetzen. Deutschland ist das Heimatland des künftigen Leiters der EUStA, der seinen Posten im November 2026 antreten wird. Frankreich setzt sich ebenso wie die Bundesrepublik für die Unterstützung der Ukraine und eine glaubwürdige europäische Sanktionspolitik ein.

Wie in der EU-Verordnung von 2017 vorgesehen, wird das EUStA-Mandat im Jahr 2026 überprüft und gegebenenfalls überarbeitet. Paris und Berlin sollten dies – zusammen mit Warschau und möglicherweise auch Budapest – nutzen, um das Thema erneut aufzugreifen. Sie sollten die Europäische Kommission in dieser Frage unterstützen und die im ersten Halbjahr 2027 anstehende EU-Ratspräsidentschaft Litauens ermutigen, das Anliegen zu fördern. Letztere könnte eher als die im zweiten Halbjahr 2026 amtierende irische Präsidentschaft geneigt sein, eine weitere Stärkung der EUStA mitzutragen, insbesondere im Kontext europäischer Sicherheits- und Resilienzpolitik. Das Thema ließe sich auf die Tagesordnung eines deutsch-französischen Ministerrats sowie einer Sitzung des Weimarer Dreiecks (Berlin und Paris zusammen mit Warschau) setzen.

Auch über die Bewältigung der sicherheits- und sanktionspolitischen Lage hinaus, wie sie sich mit dem Ukraine-Krieg verschärft hat, sollte die Europäische Union ein kohärentes und effektives Gesamtsystem der Sanktionsdurchsetzung entwickeln. In dessen Zentrum sollte die EUStA stehen, ist sie derzeit doch die einzige EU-Institution mit der Befugnis, Ermittlungen in eine strafrechtliche Verfolgung und damit auch Sanktionierung zu überführen. Der europäische Mehrwert bestünde darin, eine integrierte Architektur zu schaffen, die die bislang zersplitterten Vollzugsstrukturen überwindet, systemische Durchsetzungslücken schließt und die Handlungsfähigkeit der EU im Finanz-, Zoll- und Sanktionsbereich nachhaltig verbessert. Damit würde die Europäische Union ihre außenpolitische Glaubwürdigkeit erhöhen und zugleich ihre eigene Sicherheit stärken.

Elie Cavigneaux ist Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe EU/Europa.