



**Brüssel, den 21. September 2026  
(OR. en)**

**13401/26**

**EPPO 40  
COPEN 341  
FIN 1330  
GAF 43**

### **ÜBERMITTLUNGSVERMERK**

|                |                                                                                                                                                                                  |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Absender:      | Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission                                                                                    |
| Eingangsdatum: | 18. September 2026                                                                                                                                                               |
| Empfänger:     | Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union                                                                                                        |
| Nr. Komm.dok.: | COM(2026) 491 final                                                                                                                                                              |
| Betr.:         | BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Durchführung und die Auswirkungen der Verordnung (EU) 2017/1939 über die Europäische Staatsanwaltschaft |

Die Delegationen erhalten als Anlage das Dokument COM(2026) 491 final.

Anl.: COM(2026) 491 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 18.9.2026  
COM(2026) 491 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN  
RAT**

**über die Durchführung und die Auswirkungen der Verordnung (EU) 2017/1939 über  
die Europäische Staatsanwaltschaft**

{SWD(2026) 278 final}

## 1. Einführung

2017 erließ der Rat die Verordnung (EU) 2017/1939 vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) („EUSTa-Verordnung“)<sup>1</sup>, die am 20. November 2017 in Kraft trat. Während des Bewertungszeitraums nahmen drei EU-Mitgliedstaaten (Dänemark, Ungarn und Irland) nicht an der EUSTa teil. Am 29. Mai 2026 teilte Ungarn der Kommission jedoch seine Absicht mit, der EUSTa beizutreten. Die Kommission nahm ihren Beschluss zur Bestätigung des Beitritts Ungarns zur EUSTa am 10. Juli 2026 an, der am 2. August 2026 in Kraft trat<sup>2</sup>.

Die EUSTa ist die Staatsanwaltschaft der EU, die für die Ermittlung, strafrechtliche Verfolgung und Anklageerhebung in Bezug auf Personen zuständig ist, die Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU begangen haben, die in der Richtlinie (EU) 2017/1371 (im Folgenden „PIF-Richtlinie“)<sup>3</sup> vorgesehen und in der EUSTa-Verordnung festgelegt sind (im Folgenden „PIF-Straftaten“). Die PIF-Richtlinie enthält eine Definition der folgenden Straftaten sowie die dafür vorgesehenen Strafen, soweit diese die finanziellen Interessen der EU beeinträchtigen oder beeinträchtigen könnten: i) Betrug, einschließlich grenzüberschreitender Mehrwertsteuerbetrug mit einem Gesamtschadensvolumen von mindestens 10 Mio. EUR, ii) Bestechung bzw. Bestechlichkeit<sup>4</sup>, iii) missbräuchliche Verwendung und iv) Geldwäsche. Sie enthält auch Bestimmungen zu akzessorischen Straftaten. Darüber hinaus ist die EUSTa für die Ermittlung und Strafverfolgung in folgenden Fällen zuständig: i) Straftaten im Zusammenhang mit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung, wenn der Schwerpunkt der kriminellen Vereinigung auf der Begehung von PIF-Straftaten liegt, und ii) Straftaten, die untrennbar mit PIF-Straftaten verbunden sind<sup>5</sup>.

Die EUSTa, die unabhängig ist und im Interesse der gesamten EU handelt, nahm ihre Tätigkeit am 1. Juni 2021 auf. Die EUSTa ist ein Schlüsselement der Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU, die sich im Laufe der Zeit mit einer Reihe von Strategien, Einrichtungen und Mechanismen weiterentwickelt hat. Zu diesen Richtlinien, Gremien und Mechanismen, aus denen die Betrugsbekämpfungsarchitektur besteht, gehören: i) Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), ii) Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust), iii) Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol), iv) die Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung und v) neue und künftige Akteure wie die Zollbehörde der Europäischen Union. Mit ihrem Weißbuch vom Juli 2025 hat die Kommission Überlegungen darüber angestoßen, wie die Betrugsbekämpfungsarchitektur der

---

<sup>1</sup> ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj>.

<sup>2</sup> Beschluss (EU) 2026/1701 der Kommission (ABl. L 2026/1701, 13.7.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2026/1701/oj>). Mit dem Inkrafttreten dieses Beschlusses ist die EUSTa-Verordnung nicht mehr ein im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit erlassener Rechtsakt, sondern automatisch ein ordentlicher Rechtsakt des Unionsrechts, der als Teil des Besitzstands zu betrachten ist, der von den Bewerberländern für den Beitritt zur EU angenommen werden muss.

<sup>3</sup> ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2017/1371/oj>. PIF steht für „Protection des intérêts financiers“ (Schutz der finanziellen Interessen).

<sup>4</sup> Mit Inkrafttreten der Richtlinie (EU) 2026/1021 zur Bekämpfung der Korruption (ABl. L, 2026/1021, 11.5.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2026/1021/oj>) wurden die Bezugnahmen auf „corruption“ in der englischen Fassung der PIF-Richtlinie durch „bribery“ ersetzt (für beide Begriffe steht in der deutschen Fassung jeweils „Bestechung“ bzw. „Bestechlichkeit“).

<sup>5</sup> Die Europäische Staatsanwaltschaft kann ihre Zuständigkeit für Straftaten, die untrennbar mit PIF-Straftaten verbunden sind, nur ausüben, wenn die in Artikel 25 Absatz 3 der Verordnung genannten Bedingungen erfüllt sind (siehe unten, Fn. 16). Sofern nichts anderes bestimmt ist, beziehen sich die in diesem Bericht genannten Artikel und Kapitel auf die Artikel und Kapitel der EUSTa-Verordnung.

EU gestärkt und modernisiert werden kann, um die finanziellen Interessen der EU besser zu schützen<sup>6</sup>.

Die Errichtung der EUSTa zielte darauf ab, den Schutz des EU-Haushalts zu verbessern und seit Langem bestehende Mängel in der Betrugsbekämpfungsarchitektur zu beheben, insbesondere bei der Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von PIF-Straftaten. Vor der Errichtung der EUSTa waren die nationalen Behörden die einzigen, die für die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung von PIF-Straftaten zuständig waren, und sie waren mit erheblichen Einschränkungen konfrontiert, insbesondere in grenzüberschreitenden Fällen. Diese Zersplitterung führte zu erheblichen Herausforderungen bei der Bekämpfung komplexer Betrugsfälle, einschließlich des grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrugs in großem Umfang. Den nationalen Behörden fehlten häufig die erforderlichen Instrumente, Ressourcen und/oder Fachkenntnisse, um in allen Rechtsordnungen rasch und wirksam zu handeln, was zu Lücken bei der Durchsetzung und Rechenschaftspflicht führte.

Gleichzeitig verfügten die bestehenden Einrichtungen und Agenturen der EU aufgrund ihrer begrenzten Mandate nur über begrenzte Mittel, um den wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der EU zu gewährleisten. Eurojust und Europol beschränkten sich darauf, die nationalen Justiz- und Strafverfolgungsbehörden zu unterstützen und ihre Arbeit zu koordinieren. Ebenso hat sich das OLAF als mit der Durchführung von verwaltungsrechtlichen Untersuchungen betrautes Organ bei etwaigen justiziellen Folgemaßnahmen auf die nationalen Behörden verlassen und ist weiterhin auf diese angewiesen. Die unzureichende Einziehung von Erträgen aus PIF-Straftaten und die unzureichende Rückführung dieser Erträge in den EU-Haushalt waren zusätzliche Probleme, die auch heute noch bestehen. In der Folgenabschätzung zum Vorschlag der Kommission für eine EUSTa-Verordnung wurde geschätzt, dass weniger als 10 % des Gesamtbetrugsbetrags jemals eingezogen wurden<sup>7</sup>. Auch die Abschreckungswirkung war gering.

Von der EUSTa wurde daher erwartet, dass sie sich mit der Notwendigkeit befasst, i) PIF-Straftaten besser zu verhindern, ii) die gemeinsame Ermittlung und Durchsetzung bei solchen Straftaten sicherzustellen und iii) eine gemeinsame europäische Strafverfolgungspolitik für diese Straftaten einzuführen. Um diesem Bedarf gerecht zu werden, wurde in der EUSTa-Verordnung das **allgemeine Ziel** festgelegt, durch die folgenden vier spezifischen Ziele zur Stärkung des Schutzes der finanziellen Interessen der EU beizutragen:

- Ermittlung, strafrechtliche Verfolgung sowie Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer PIF-Straftaten begangen haben,
- Ermöglichung wirksamerer Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen bei grenzüberschreitenden PIF-Straftaten durch die Schaffung eines gemeinsamen EU-Ermittlungs- und Strafverfolgungsraums und die Ermöglichung wirksamerer Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen in grenzüberschreitenden Fällen,
- Gewährleistung von Kohärenz und Fairness in allen Mitgliedstaaten durch die Festlegung gemeinsamer Vorschriften und Verfahren für die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung von PIF-Straftaten,

---

<sup>6</sup> Weißbuch zur Überprüfung der Betrugsbekämpfungsarchitektur, COM(2025) 546 final, 16.7.2025. Die Ergebnisse der Überprüfung der Betrugsbekämpfungsarchitektur werden in einer für Ende 2026 geplanten Mitteilung der Kommission vorgestellt.

<sup>7</sup> SWD(2013) 274 final (im Folgenden „Folgenabschätzung“), 17.7.2013, S. 24. Die Folgenabschätzung ist abrufbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=swd%3ASWD\\_2013\\_0274](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=swd%3ASWD_2013_0274).

- Gewährleistung der Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht der Strafverfolgung bei PIF-Straftaten und Gewinnung/Förderung des Vertrauens der Öffentlichkeit in diese Strafverfolgung.

## **2. Zweck und Gegenstand der Bewertung**

Zweck und Gegenstand dieser Bewertung sind in Artikel 119 Absatz 1 der EUSTa-Verordnung geregelt. Die Bewertung dient vier Hauptzielen. Zunächst wird untersucht, ob die EUSTa-Verordnung vollständig und ordnungsgemäß umgesetzt wurde. Zweitens werden die Governance und die Ressourcennutzung der EUSTa bewertet, einschließlich erheblicher Hindernisse für ihre Tätigkeiten und möglicher Bereiche für eine Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands. Drittens werden die Leistung und die Arbeitsweise der EUSTa in Bezug auf ihre Ziele und Aufgaben (sowie die Gesamtauswirkungen der EUSTa auf die Probleme, die sie angehen sollte) anhand der Grundsätze der besseren Rechtsetzung (Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert) bewertet. Viertens werden die gewonnenen Erkenntnisse ermittelt und Bereiche aufgezeigt, in denen Verbesserungsbedarf besteht.

Die Bewertung erstreckt sich auf den Zeitraum vom Inkrafttreten der EUSTa-Verordnung am 20. November 2017 bis Ende Juni 2025, wobei gegebenenfalls die Entwicklungen bis zum 13. Juli 2026 berücksichtigt werden. Sie erstreckt sich auf die 24 EU-Mitgliedstaaten, die während des Bewertungszeitraums an der Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der EUSTa teilnehmen (im Folgenden „Mitgliedstaaten“), und gegebenenfalls auf die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten. Bei der Bewertung wird auch die Zusammenarbeit der EUSTa mit den einschlägigen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU sowie mit internationalen Organisationen und Nicht-EU-Ländern, einschließlich Erweiterungspartnern, berücksichtigt.

Dies ist die erste Bewertung der EUSTa-Verordnung. Als Ausgangspunkt dient daher die Situation vor der Gründung der EUSTa, als die nationalen Behörden für die Ermittlung und Strafverfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständig waren. Die in der Folgenabschätzung von 2013 vorgelegten Daten beziehen sich auf die Situation im Jahr 2011, etwa ein Jahrzehnt vor der Aufnahme der Tätigkeit der EUSTa, und sind insgesamt recht begrenzt. Die Folgenabschätzung lieferte einige Daten darüber, inwieweit die Mitgliedstaaten Fälle, die vom OLAF an nationale Justizbehörden weitergeleitet wurden, weiterverfolgt haben. Demnach hatten die nationalen Justizbehörden bis Ende 2011 über 471 von insgesamt 1 030 Fällen entschieden, die OLAF ihnen im Zeitraum zwischen 2006 und 2011 übergeben hatte. Von diesen 471 Entscheidungen hatten 199 zu einer Verurteilung durch ein Strafgericht geführt<sup>8</sup>.

Die jährlichen finanziellen Auswirkungen der vom OLAF im Jahr 2011 als „Betrugsverdacht“ eingestuften Unregelmäßigkeiten wurden auf insgesamt 404 Mio. EUR geschätzt (295 Mio. EUR bei den Ausgaben und 109 Mio. EUR bei den Einnahmen)<sup>9</sup>. In der Folgenabschätzung von 2013 wurde jedoch festgestellt, dass dieser Betrag erheblich unterschätzt wird, da er von der Bereitschaft und Fähigkeit der Mitgliedstaaten abhängt, Straftaten aufzudecken und zu erfassen und sie auch den zuständigen EU-Stellen zu melden<sup>10</sup>.

## **3. Wichtigste Ergebnisse**

### **3.1. Wirksamkeit**

---

<sup>8</sup> Ebenda, S. 15.

<sup>9</sup> Ebenda, S. 75.

<sup>10</sup> Ebenda, S. 91.

Die Bewertung ergab, dass die **EUStA-Verordnung wirksam dazu beigetragen hat, einen neuen, gut funktionierenden Ermittlungs- und Strafverfolgungsrahmen für PIF-Straftaten auf EU-Ebene zu schaffen und umzusetzen** und frühzeitige operative Ergebnisse zu erzielen, die mit ihren Zielen im Einklang stehen. Seit der Aufnahme ihrer Tätigkeit im Jahr 2021 hat die EUStA ihre Aktivitäten stetig ausgeweitet. Dies spiegelt sich unter anderem in dem deutlichen Anstieg der Zahlen in folgenden Bereichen wider: i) eingeleitete Ermittlungen (576 im Jahr 2021 und 2 030 im Jahr 2025), ii) von nationalen Behörden auf Antrag der EUStA erlassene Sicherstellungsanordnungen (147,3 Millionen Euro im Jahr 2021 und 1,13 Milliarden Euro im Jahr 2025), iii) Anklageerhebungen (5 im Jahr 2021 und 275 im Jahr 2025) und iv) ergangene Verurteilungen (1 im Jahr 2021 und 159 im Jahr 2025)<sup>11</sup>.

Auch wenn der Mangel an strukturierten Daten aus der Zeit vor der Einführung der EUStA einen Vergleich erschwerte, stützen die vorliegenden Erkenntnisse die Schlussfolgerung, dass die EUStA die Fragmentierung der nationalen Strafverfolgung beseitigt und die Bearbeitung von Fällen, insbesondere grenzüberschreitender Fälle, verbessert hat.

Die EUStA-Verordnung und die EUStA selbst haben einen wesentlichen Beitrag zu den angestrebten Zielen geleistet, indem sie einen operativen Rahmen geschaffen haben, der es ermöglicht, unabhängige Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen im Rahmen eines gemeinsamen EU-Mandats durchzuführen, wobei sie sich hauptsächlich auf eine dezentrale Bereitstellung über nationale Systeme stützen. Die Daten belegen die zunehmende operative Tätigkeit der EUStA und ihre wachsende Fähigkeit, komplexe Fälle zu bearbeiten, insbesondere grenzüberschreitende Fälle, bei denen die Wirksamkeit der EUStA und der Mehrwert für die EU noch größer sind. Die EUStA ist über die traditionellen Mechanismen der justiziellen Zusammenarbeit hinausgegangen, **indem sie einen integrierten EU-weiten Rahmen für die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung bei PIF-Straftaten geschaffen hat**. Nach dem früheren System beruhte die grenzüberschreitende Beweiserhebung in hohem Maße auf häufig zeitaufwendigen Rechtshilfeverfahren. Im Rahmen der EUStA können Delegierte Europäische Staatsanwälte (EDStA) Ermittlungsmaßnahmen direkt Delegierten Europäischen Staatsanwälten in anderen teilnehmenden Mitgliedstaaten zuweisen, wodurch grenzüberschreitende Ermittlungen erheblich vereinfacht werden. Allein im Jahr 2025 stellten die Delegierten Europäischen Staatsanwälte 1 524 derartige Ersuchen.

Eine weitere wichtige Errungenschaft besteht in der erfolgreichen Umsetzung des hybriden institutionellen Modells der EUStA, **bei dem eine zentrale Stelle mit in die nationalen Systeme eingebettet und dort tätigen Delegierten Europäischen Staatsanwälten kombiniert wird**. Diese Struktur hat der EUStA im Vergleich zu den nationalen Behörden eine bessere Sichtbarkeit in Bezug auf komplexe Fälle und die Koordinierung zwischen den Gerichtsbarkeiten ermöglicht und so einen kohärenteren Ansatz für Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen ermöglicht. Der zentralisierte Überblick der EUStA über die Ermittlungen in Verbindung mit den Delegierten Europäischen Staatsanwälten vor Ort stellt einen erheblichen operativen Vorteil dar. Dadurch kann die EUStA Zusammenhänge zwischen Fällen aufdecken, die den nationalen Behörden andernfalls möglicherweise verborgen blieben, wie die Vorzeigefälle der EUStA – Admiral, Calypso und Midas – zeigen. So organisierte die EUStA beispielsweise im Jahr 2024 41 Aktionstage mit mehreren Standorten. Aktionstage haben sich als wirksames operatives Instrument erwiesen, da dabei gleichzeitig in mehreren Zuständigkeitsbereichen Durchsuchungen, Festnahmen und Beschlagnahmungen von Vermögenswerten durchgeführt werden. Die Governance-Regelungen, einschließlich der Rolle der Ständigen Kammern der EUStA und des Kollegiums der EUStA, haben zur strategischen

---

<sup>11</sup> Die Daten für 2021 beziehen sich nur auf sieben Monate (1. Juni bis 31. Dezember).

Ausrichtung und Aufsicht beigetragen, auch wenn die Faktenlage für die interne Arbeitsweise der EUSTa nach wie vor begrenzt ist<sup>12</sup>.

Darüber hinaus hat sich auch die Zusammenarbeit der EUSTa mit nationalen Behörden, EU-Organen und externen Partnern positiv entwickelt, was den Zugang zu Informationen und operativer Unterstützung ermöglicht. Es bestehen jedoch nach wie vor Herausforderungen, wie in Abschnitt 3.3 näher erläutert wird.

Die Bewertung ergab, dass das spezifische Ziel der EUSTa-Verordnung, durch die Festlegung gemeinsamer Vorschriften und Verfahren für die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung von PIF-Straftaten **Kohärenz und Fairness in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten**, noch nicht vollständig erreicht ist. Das Kollegium der EUSTa hat interne Vorschriften und Leitlinien angenommen, um einen einheitlichen operativen Rahmen zu gewährleisten, und die Ständigen Kammern sorgen für Kohärenz in EUSTa-Fällen. Die Kohärenz hängt jedoch in hohem Maße von der Durchführung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten ab. In der Bewertung wird auf einige Bereiche hingewiesen, in denen die EUSTa durch eine uneinheitliche Umsetzung daran gehindert wurde, ihre Ermittlungsbefugnisse in vollem Umfang auszuüben.

Qualitative Erkenntnisse zeigen, dass die Errichtung der EUSTa zu einem größeren Vertrauen der Öffentlichkeit geführt hat, wobei mehrere Interessenträger die Bedeutung einer wirklich unabhängigen Staatsanwaltschaft auf EU-Ebene betonen, die für die Bekämpfung von PIF-Straftaten zuständig ist.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass trotz einiger Einschränkungen im Zusammenhang mit der uneinheitlichen Umsetzung der EUSTa-Verordnung mit den Tätigkeiten der EUSTa die wichtigsten Schwachstellen, die zum Zeitpunkt der Basisbewertung festgestellt wurden, wirksam angegangen wurden, insbesondere: i) die Zersplitterung bei der Umsetzung, ii) ungleiche Priorisierung von PIF-Straftaten, und iii) praktische Hindernisse für die Verfolgung komplexer grenzüberschreitender Fälle durch rein nationale Mechanismen.

Was die weiter reichenden Auswirkungen der Tätigkeiten der EUSTa betrifft – darunter rechtskräftige Urteile, durch rechtskräftige Entscheidungen erzielte finanzielle Rückforderungen sowie längerfristige Auswirkungen wie beispielsweise die abschreckende Wirkung –, liegen nur teilweise aussagekräftige Belege vor, anhand derer sich diese Auswirkungen messen ließen. Dies ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen: Erstens betreffen die von der EUSTa erhobenen Daten Ermittlungs- und Strafverfolgungstätigkeiten und nicht die umfassenderen Auswirkungen dieser Tätigkeiten. Zweitens können Strafverfahren erst dann als abgeschlossen betrachtet werden, wenn alle verfügbaren Rechtsbehelfe ausgeschöpft sind – ein Verfahren, das oft mehrere Jahre dauert. Drittens sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, der EUSTa Informationen wie die Zahl der Verurteilungen, Freisprüche oder wiedererlangten Beträge zu melden. Schließlich spiegeln diese Daten, selbst wenn sie verfügbar sind, nur die unmittelbaren Auswirkungen der EUSTa auf die von ihr bearbeiteten Fälle wider und messen keine umfassenderen Auswirkungen wie eine verstärkte Abschreckung oder einen besseren Schutz der finanziellen Interessen der EU.

### 3.2. Effizienz

Die Bewertung ergab, dass **die EUSTa die ihr zugewiesenen Ressourcen im Allgemeinen effizient eingesetzt hat**, um ihre Ziele zu erreichen, und zwar in einem Kontext, in dem der

---

<sup>12</sup> Das Forschungsteam, das die Studie zur externen Unterstützung durchführte, stand vor der Herausforderung, Primärdaten in ausreichender Breite und Ausgewogenheit zu beschaffen, da ihm kein direkter Zugang zu den Delegierten Europäischen Staatsanwälten gewährt wurde.

**Umfang ihrer operativen Tätigkeit die Erwartungen bei Weitem übertraf.** Im überarbeiteten Finanzbogen für Rechtsakte<sup>13</sup> wurde davon ausgegangen, dass die EUSTa ab 2023 jährlich rund 970 aktive Fälle bearbeiten wird. In der Praxis bearbeitete die EUSTa in den ersten sieben Monaten ihrer Tätigkeit im Jahr 2021 bereits 515 laufende Fälle; bis Ende 2025 stieg diese Zahl auf 3 602 laufende Fälle. Auch das Budget und der Personalbestand der EUSTa wurden im Bewertungszeitraum erheblich aufgestockt, um der gestiegenen Arbeitsbelastung gerecht zu werden, unter anderem angesichts der zwingenden Strafverfolgungspflichten der EUSTa<sup>14</sup> und der wachsenden Zahl von Strafanzeigen.

Im Bewertungszeitraum hat die EUSTa starke organisatorische und finanzielle Managementfähigkeiten unter Beweis gestellt, darunter hohe Haushaltsvollzugsquoten und die Priorisierung operativer Aufgaben, wodurch im Vergleich zur Situation vor der Gründung der EUSTa eine beträchtliche operative Effizienz erzielt wurde. Die Bewertung ergab, dass die Struktur und das operative Modell der EUSTa zu erheblichen Effizienzgewinnen geführt haben, insbesondere bei komplexen grenzüberschreitenden Ermittlungen. Die EUSTa hat die länderübergreifende Koordinierung verbessert, die Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen beschleunigt und die Fähigkeit der EU gestärkt, grenzüberschreitenden Betrug, insbesondere Mehrwertsteuerbetrugssysteme, aufzudecken und zu untersuchen.

Die Bewertung ergab, dass der Gesamtnutzen der EUSTa die mit ihrer Errichtung und Arbeitsweise verbundenen Kosten deutlich überwiegen könnte. Dies gilt umso mehr, wenn man die Folgewirkungen der Tätigkeiten der EUSTa berücksichtigt, wie z. B. eine bessere Abschreckung und einen besseren Schutz des EU-Haushalts. Die EUSTa hat im Vergleich zur Situation vor der EUSTa erhebliche operative Effizienzgewinne erzielt, insbesondere in komplexen grenzüberschreitenden Fällen. Die Errichtung der EUSTa hat es ermöglicht, Betrug besser aufzudecken und ein erhebliches Maß an grenzüberschreitender Zusammenarbeit zu erreichen, die Berichten zufolge viel schneller erfolgt als vor der EUSTa. Darüber hinaus funktioniert die mit der Verordnung eingeführte operative Struktur gut, was Folgendes erleichtert: i) Mobilisierung von Ressourcen und Fachwissen, ii) Koordinierung der Ermittlungen und iii) Vereinfachung der Strafverfolgung in mehreren Rechtsordnungen. All dies trägt dazu bei, Ermittlungen effizienter zu gestalten.

Gleichzeitig werden in der Bewertung einige Bereiche ermittelt, in denen weitere Effizienzgewinne möglich sind, z. B. bei der Arbeit der Ständigen Kammern der EUSTa, die ein nützliches Forum für die Überwachung und Leitung von EUSTa-Fällen sind, insbesondere in komplexen grenzüberschreitenden Fällen. Bei der Bewertung wurden auch Mängel in der digitalen Infrastruktur der EUSTa festgestellt, insbesondere in ihrem Fallbearbeitungssystem (Case Management System, CMS).

Weitere Effizienzgewinne hängen auch von den Mitgliedstaaten ab. So stützen sich beispielsweise die Ermittlungen der EUSTa auf Strafverfolgungsressourcen auf nationaler Ebene. Die Bewertung ergab, dass die Unterstützung der EUSTa in den einzelnen Mitgliedstaaten uneinheitlich ist, wobei der Personalbestand der nationalen Strafverfolgungsbehörden, die die EUSTa unterstützen, von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ist. In einigen Fällen richteten die Mitgliedstaaten spezielle Polizeikräfte zur Unterstützung der EUSTa ein, was die EUSTa begrüßte. In anderen Mitgliedstaaten arbeitet die

---

<sup>13</sup> Der Finanzbogen für Rechtsakte, der dem Kommissionsvorschlag von 2013 beigelegt war, wurde im Juni 2017 überarbeitet. Im Folgenden wird daher auf den „überarbeiteten Finanzbogen für Rechtsakte“ verwiesen, der hier abrufbar ist: [https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2025-08/Commission\\_Revised\\_LFS\\_EPO\\_2017.pdf](https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2025-08/Commission_Revised_LFS_EPO_2017.pdf).

<sup>14</sup> Besteht Grund zu der Annahme, dass eine PIF-Straftat begangen wird oder wurde, so „leitet [die EUSTa] ein Ermittlungsverfahren ein“ (Artikel 26 Absatz 1), mit wenigen Ausnahmen (siehe Artikel 25 Absatz 2).

EUStA je nach den besonderen Umständen des jeweiligen Falls mit verschiedenen Behörden zusammen.

Weitere Herausforderungen bei der Arbeit der EUStA, die sich auf ihre Effizienz auswirken, ergeben sich aus der **unzureichenden Umsetzung der EUStA-Verordnung in den Mitgliedstaaten**. Bei der Bewertung der Übereinstimmung der nationalen Rechtsvorschriften mit der EUStA-Verordnung wurde eine Reihe wiederkehrender Probleme bei der Durchführung der Verordnung in den Mitgliedstaaten festgestellt<sup>15</sup>, wie z. B. nationale Rechtsvorschriften, die keine direkte Berichterstattung der zuständigen nationalen Behörden an die EUStA zulassen. Dies kann die Zahl der einschlägigen Meldungen, die der EUStA zeitnah übermittelt werden, verringern und möglicherweise die Einleitung von Verfahren verzögern.

### 3.3. Kohärenz

Die Bewertung kommt zu dem Schluss, dass sich die **EUStA-Verordnung und ihre Durchführung** trotz einiger Lücken, Unstimmigkeiten und/oder Unklarheiten sowohl intern als auch extern insgesamt **als kohärent erwiesen haben**.

Die interne Bewertung zeigt, dass die Verordnung zwar in ihrer übergeordneten Gestaltung und ihren Zielen kohärent ist, jedoch einige spezifische Probleme festgestellt wurden, insbesondere in den folgenden drei Bereichen: i) die Schwierigkeit, insbesondere in den frühen Phasen einer Ermittlung, den Schwellenwert von 10 Millionen Euro für den Gesamtschaden aus grenzüberschreitendem Mehrwertsteuerbetrug zu ermitteln, der erreicht sein muss, damit die EUStA ihre Zuständigkeit ausüben kann, ii) das Konzept des „Schwerpunkts“ der Tätigkeit auf kriminelle Vereinigungen, da die EUStA Fälle organisierter Kriminalität nur dann untersuchen und strafrechtlich verfolgen kann, wenn der Schwerpunkt der strafbaren Aktivitäten der kriminellen Vereinigung auf der Begehung von PIF-Straftaten liegt, und iii) die komplexen Vorschriften für die Ausübung der Zuständigkeit der EUStA für untrennbar miteinander verbundene Straftaten<sup>16</sup>.

Die Interessenträger wiesen zudem auf strukturelle Spannungen im Datenschutzsystem der EUStA gemäß Kapitel VIII der Verordnung hin, in dem der Geltungsbereich der Datenschutzbestimmungen gegenüber dem nationalen Recht nicht immer klar abgegrenzt ist. Dies bedeutet, dass nicht immer klar ist, wo die Verordnung endet und wo das nationale Recht beginnt, und wie die beiden in der Praxis interagieren sollten.

In Bezug auf die externe Kohärenz wird in der Bewertung festgestellt, dass die EUStA-Verordnung weitgehend mit den einschlägigen Maßnahmen auf EU-, nationaler und internationaler Ebene im Einklang steht. Dies gilt trotz einiger Einschränkungen bei der Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Ländern, die die EUStA nicht immer als zuständige Behörde für die Zwecke der justiziellen Zusammenarbeit anerkennen. Einer der bei der Bewertung der externen Kohärenz untersuchten Bereiche ist die Kohärenz der EUStA-Verordnung mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der Europäischen

---

<sup>15</sup> Für die detaillierte Bewertung der Übereinstimmung der nationalen Rechtsvorschriften mit der EUStA-Verordnung siehe die Anhänge 6 und 7 der Studie zur Unterstützung der Bewertung, ISBN 978-92-68-42141-3, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office-eppo\\_en](https://commission.europa.eu/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office-eppo_en).

<sup>16</sup> Wenn PIF-Straftaten untrennbar mit Straftaten verbunden sind, die keine PIF-Straftaten sind (z. B. Fälschung von Dokumenten), kann die EUStA ihre Zuständigkeit gemäß Artikel 25 Absatz 3 nicht ausüben, wenn a) die im nationalen Recht vorgesehene Höchststrafe für eine PIF-Straftat der Höchststrafe für die untrennbar verbundene Straftat entspricht oder geringer ist, es sei denn, Letztere war nur Mittel zur Begehung der PIF-Straftat, oder b) Grund zu der Annahme besteht, dass der entstandene oder voraussichtliche Schaden zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union aufgrund einer PIF-Straftat den Schaden nicht übersteigt, der einem anderen Opfer entstanden ist oder wahrscheinlich entstehen wird.

Menschenrechtskonvention, den Richtlinien über Verfahrensrechte und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Es wurden keine größeren strukturellen Verstöße festgestellt. In der Bewertung wird jedoch festgestellt, dass Unterschiede bei den nationalen Verfahrensgarantien und Mängel bei der Umsetzung der Richtlinien über Verfahrensrechte die Einheitlichkeit der Verteidigungsrechte in den Verfahren der EUSTa beeinträchtigen, insbesondere in Bezug auf Prozesskostenhilfe, Akteneinsicht, Übersetzungspraktiken und Standards für die Untersuchungshaft.

Darüber hinaus wird in der Bewertung festgestellt, dass das Mandat der EUSTa im Allgemeinen mit den Mandaten von OLAF, Europol, Eurojust und anderen einschlägigen EU-Einrichtungen im Einklang steht. Insgesamt funktionieren die Kooperationsrahmen im Großen und Ganzen gut, wenngleich nach wie vor Herausforderungen bestehen, insbesondere in Bezug auf den Informationsaustausch, Treffer/Kein-Treffer-Verfahren und das Risiko paralleler Ermittlungen, die Gegenstand der Überlegungen für die bevorstehende Überprüfung der Betrugsbekämpfungsarchitektur sind<sup>17</sup>.

#### *Zusammenarbeit mit Eurojust*

Eurojust unterstützt die nationalen Strafverfolgungs- und Justizbehörden bei der Bekämpfung eines breiten Spektrums schwerer und komplexer grenzüberschreitender Straftaten, einschließlich PIF-Straftaten, und arbeitet mit ihnen zusammen. Die EUSTa und Eurojust unterzeichneten im Februar 2021 eine Arbeitsvereinbarung<sup>18</sup> und ermöglichten einander indirekten Zugang zu Informationen in ihren jeweiligen Fallbearbeitungssystemen auf der Grundlage eines Treffer/Kein-Treffer-Verfahrens. In der Bewertung wird jedoch hervorgehoben, dass das Verfahren nicht automatisiert ist und dass der Datenaustausch optimiert werden könnte<sup>19</sup>.

Die Zusammenarbeit zwischen der EUSTa und Eurojust erfolgt hauptsächlich im Rahmen von Treffen zwischen dem Europäischen Generalstaatsanwalt und dem Präsidenten von Eurojust sowie zwischen den jeweiligen Verbindungsteams, bei denen Möglichkeiten zur Stärkung der institutionellen Zusammenarbeit und Koordinierung erörtert werden. Die EUSTa wird auch von nationalen Verbindungsbüros bei Eurojust unterstützt.

Diese Bewertung sowie die jüngste Bewertung von Eurojust<sup>20</sup> deuten darauf hin, dass sowohl i) die operative Zusammenarbeit zwischen der EUSTa und Eurojust insgesamt eng und beständig ist (auch wenn die beiden Stellen bislang nur in einer begrenzten Anzahl von Fällen zusammengearbeitet haben<sup>21</sup>) als auch ii) noch Raum für weitere Verbesserungen besteht, beispielsweise im Hinblick auf den „Treffer/Kein-Treffer“-Mechanismus.

#### *Zusammenarbeit mit dem OLAF*

Sowohl die EUSTa als auch das OLAF wurden damit beauftragt, die finanziellen Interessen der EU zu schützen, indem sie Verhaltensweisen untersuchen, die diese Interessen beeinträchtigen.

---

<sup>17</sup> Weißbuch zur Überprüfung der Betrugsbekämpfungsarchitektur, S. 8.

<sup>18</sup> Diese und alle anderen in diesem Bericht genannten Arbeitsvereinbarungen und Vereinbarungen sind auf der Website der EUSTa (<https://www.eppo.europa.eu/documents>) abrufbar.

<sup>19</sup> Im Jahr 2024 übermittelte die EUSTa Eurojust acht Namen zum Abgleich, während Eurojust im selben Zeitraum kein Ersuchen an die EUSTa richtete.

<sup>20</sup> Bewertung der Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (SWD(2025) 182 final).

<sup>21</sup> Im Jahr 2022 unterstützte Eurojust 14 Fälle, an denen die EUSTa beteiligt war, 26 Fälle im Jahr 2023 und 25 Fälle im Jahr 2024. Die beiden Einrichtungen haben Vereinbarungen über den Arbeitsablauf hinsichtlich der von Eurojust zu bearbeitenden EUSTa-Fälle und die Beteiligung der EUSTa an von Eurojust unterstützten gemeinsamen Ermittlungsgruppen umgesetzt.

Die Hauptaufgabe des OLAF besteht darin, verwaltungsrechtliche Untersuchungen durchzuführen, um Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen zum Nachteil der Interessen der EU sowie schweres Fehlverhalten von EU-Bediensteten und Mitgliedern der EU-Organen zu bekämpfen, während die EUSTa für die Ermittlung, strafrechtliche Verfolgung und Anklageerhebung bei PIF-Straftaten zuständig ist.

Gemäß Artikel 101 der EUSTa-Verordnung sollte die Beziehung zwischen der EUSTa und dem OLAF insbesondere darauf abzielen, sicherzustellen, dass alle verfügbaren Mittel genutzt werden, um die finanziellen Interessen der EU durch Komplementarität und Unterstützung der EUSTa durch das OLAF zu schützen, und zwar auf der Grundlage des Grundsatzes der Vermeidung von Überschneidungen, es sei denn, es liegen besondere Umstände vor, die in den einschlägigen Rechtsinstrumenten festgelegt sind, in denen beide Stellen denselben Sachverhalt untersuchen können. Wenn das OLAF ergänzende Untersuchungen durchführt, können die EUSTa und das OLAF denselben Sachverhalt aus zwei verschiedenen Blickwinkeln gleichzeitig untersuchen, und zwar auf der Grundlage des Grundsatzes der Vermeidung von Überschneidungen<sup>22</sup>, mit dem Ziel, dass das OLAF Informationen erhebt, die für Folgendes relevant sind: i) den Erlass von Sicherungsmaßnahmen oder ii) die Durchführung finanzieller, disziplinarischer oder administrativer Maßnahmen. Darüber hinaus hat die EUSTa in einigen Fällen das OLAF um Unterstützung bei seinen eigenen Ermittlungen ersucht. Wie OLAF-Interessenträger berichtet haben, ist eine solche Unterstützung durch das OLAF besonders wertvoll bei komplexen finanziellen oder strukturellen Projekten, bei denen das administrative Fachwissen des OLAF von wesentlicher Bedeutung ist. Zwischen 2021 und 2024 führte das OLAF in 84 Fällen ergänzende verwaltungsrechtliche Untersuchungen durch und war in 22 Fällen unterstützend tätig. Dies ist nur ein kleiner Teil der Gesamtzahl der sowohl von der EUSTa als auch vom OLAF eingeleiteten Ermittlungen<sup>23</sup>.

Die Zusammenarbeit zwischen der EUSTa und dem OLAF, die auch in der im Juli 2021 unterzeichneten Arbeitsvereinbarung geregelt ist, erfordert einen Informationsaustausch zwischen den beiden Stellen, auch über das Treffer/Kein-Treffer-Verfahren, das derzeit suboptimal ist, da es nicht automatisiert ist.

Obwohl die Mandate der EUSTa und des OLAF unterschiedlich sind<sup>24</sup>, wird in dieser Bewertung festgestellt, dass der allgemeine Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ämtern nach wie vor komplex ist. Die nationalen Behörden sind verpflichtet, der EUSTa alle Straftaten zu melden, bezüglich der die EUSTa ihre Befugnisse ausüben kann. Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU sind verpflichtet, sowohl der EUSTa als auch dem OLAF Bericht zu erstatten. Die nationalen Behörden können dem OLAF auch freiwillig Bericht erstatten, und private Parteien können der EUSTa und/oder dem OLAF Bericht erstatten. Dies kann zu einem Verwaltungsaufwand für die EUSTa und das OLAF führen, da beide Ämter in vielen Fällen die eingegangenen Beiträge bewerten müssen, was zu doppelten Meldungen und Ermittlungen führen kann.

---

<sup>22</sup> ABl. L 248 vom 18.9.2013, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/883/oj>, geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) 2016/2030 (ABl. L 317 vom 23.11.2016, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/2030/oj> und Verordnung (EU, Euratom) 2020/2223 (ABl. L 437 vom 28.12.2020, S. 49, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj>).

<sup>23</sup> So leitete die EUSTa im Jahr 2024 beispielsweise 1 504 Ermittlungen ein, verglichen mit 5 Unterstützungstätigkeiten und 21 ergänzenden Untersuchungen, die das OLAF im selben Jahr durchführte.

<sup>24</sup> Der Europäische Rechnungshof (EuRH) gelangte in seinem Sonderbericht 26/2025 mit dem Titel „Einrichtungen der EU für die Betrugsbekämpfung – Klare Mandate, aber Informationsaustausch und Aufsicht durch die Kommission nach wie vor unzureichend“ (im Folgenden „Sonderbericht 26/2025 des EuRH“) zu derselben Schlussfolgerung. Der Bericht ist abrufbar unter: <https://www.eca.europa.eu/de/publications/SR-2025-26>.

Wenn das OLAF einen Verdacht auf Straftaten feststellt, muss es der EUSTa ein Formular zur Straftatberichterstattung (EPPO Crime Report, ECR) vorlegen. Das OLAF ist unter den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU die größte Quelle für die Verweisung von Fällen an die EUSTa, und seine Rolle ist daher von zentraler Bedeutung, um eine wirksame Berichterstattung an die EUSTa sicherzustellen, sei es durch die Übermittlung von ECR oder durch die Bewertung und Weiterleitung von Berichten anderer Organe, Einrichtungen und sonstiger Stellen an die EUSTa<sup>25</sup>. Da die EUSTa jedoch mehr Berichte aus anderen Quellen wie nationalen Behörden und dem Privatsektor erhält, hält die EUSTa die Zahl der vom OLAF (sowie von anderen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen) übermittelten ECRs für nicht ausreichend.

Gemäß Artikel 101 Absatz 4 der EUSTa-Verordnung „kann“ die EUSTa dem OLAF Informationen bereitstellen, wenn sie entschieden hat, keine Ermittlung durchzuführen, oder wenn sie ein Verfahren eingestellt hat. Im Sonderbericht 26/2025 des Europäischen Rechnungshofs wurde festgestellt, dass eine solche Berichterstattung der EUSTa an das OLAF begrenzt ist, was das Potenzial für verwaltungsrechtliche Folgemaßnahmen verringern könnte<sup>26</sup>.

### *Zusammenarbeit mit Europol*

Europol unterstützt die Strafverfolgungsbehörden bei der Verhütung und Bekämpfung von schwerer Kriminalität, einschließlich PIF-Straftaten, und Terrorismus. Im Januar 2021 schlossen die EUSTa und Europol eine Arbeitsvereinbarung, auf die eine Vereinbarung über den Austausch und den Schutz von Verschlusssachen und eine Vereinbarung über sichere Kommunikation folgten (beide im November 2021 unterzeichnet).

Insgesamt kommt die Bewertung zu dem Schluss, dass die Zusammenarbeit zwischen Europol und der EUSTa gut und klar definiert ist, wobei die Mandate beider Einrichtungen eingehalten und die Bestimmungen der Arbeitsvereinbarung gut umgesetzt werden<sup>27</sup>.

Die EUSTa und Europol haben den Lenkungsausschuss von EUSTa und Europol eingesetzt, der ein- oder zweimal jährlich zusammenkommt und über strategische Prioritäten entscheidet. Die EUSTa hat über ein Treffer/Kein-Treffer-Verfahren indirekten Zugang zu Europol-Daten im Zusammenhang mit Straftaten, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen; dieses System wird in der Bewertung jedoch weder als aktuell noch als effizient eingestuft. Als Folgemaßnahme zu Suchanfragen und Treffern gibt Europol Daten über seine Netzanwendung für sicheren Datenaustausch (SIENA) weiter, der die EUSTa 2022 beigetreten ist. SIENA wurde entwickelt, um den Austausch operativer und strategischer Informationen und Erkenntnisse im Bereich der Kriminalität zwischen den Mitgliedstaaten, Europol und seinen Partnern zu ermöglichen.

Die Interessenträger wiesen darauf hin, dass das Eigentum an den Europol-Daten bei den Mitgliedstaaten liegt. Dies kann zu einem verzögerten Zugang für die EUSTa führen, da Europol vor der Weitergabe dieser Daten die Zustimmung der Mitgliedstaaten einholen muss. Die Interessenträger von Europol betonten, dass alle Daten, die die EUSTa erhält und die für sie nicht relevant sind, aber für Europol nützlich sein könnten, an Europol weitergegeben werden sollten.

---

<sup>25</sup> Erwägungsgrund 51 der EUSTa-Verordnung sieht vor, dass die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU zur Erfüllung der Verpflichtung, die EUSTa in Kenntnis zu setzen, wenn ein Verdacht auf eine PIF-Straftat festgestellt wird, über effiziente Mechanismen für eine erste Bewertung der ihnen gegenüber geäußerten Behauptungen verfügen sollten und zu diesem Zweck das OLAF in Anspruch nehmen können.

<sup>26</sup> Sonderbericht 26/2025 des EuRH, S. 27.

<sup>27</sup> Zwischen 2022 und 2024 stieg die Zahl der Ersuchen, bei denen Europol die EUSTa unterstützte, von 28 auf 83 (insgesamt 158 im gesamten Zeitraum). Andererseits reichte Europol im selben Zeitraum insgesamt 12 ECR ein.

### *Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission*

Im Jahr 2021 unterzeichneten die EUSTa und die Kommission eine Kooperationsvereinbarung, die 2024 überarbeitet wurde. Der Hauptzweck der Überarbeitung bestand darin, die Mitteilungen der EUSTa an die Kommission zu verbessern, damit die Kommission Sicherheits- und Korrekturmaßnahmen ergreifen kann. Im Rahmen der Änderungen wurde der EUSTa auch direkter Zugang zu mehreren Datenbanken gewährt, und es wurden neue Mitteilungsvorlagen sowie die „EPPO-Box“ eingeführt, ein spezielles und sicheres Instrument für den Austausch fallbezogener Informationen.

Die Rückmeldungen der Interessenträger zu diesen Änderungen sind im Allgemeinen positiv, da sie einen direkteren Informationsaustausch zwischen den zuständigen Kommissionsdienststellen und der EUSTa ermöglichen, anstelle der Kommunikation über das OLAF. Im Jahr 2025 übermittelte die EUSTa der Kommission Anklageerhebungen und vereinfachte Strafverfolgungsverfahren, bei denen der Schaden i) im Zusammenhang mit Ausgabenbetrug auf 171,3 Millionen Euro und ii) im Zusammenhang mit Einnahmenbetrug auf 1,19 Milliarden Euro geschätzt wurde. Die genaue Zahl der bei der Kommission eingegangenen Mitteilungen konnte jedoch nicht ermittelt werden. Derzeit wird daran gearbeitet, sowohl die Mitteilungsverfahren zu verfeinern als auch die Wirksamkeit der Mitteilungen der EUSTa für die Zwecke der Folgemaßnahmen der Kommission zu verbessern.

Insgesamt haben die für die Verwaltung von EU-Mitteln zuständigen Generaldirektionen (GD) der Kommission die EUSTa als „bahnbrechende Neuerung“ bezeichnet, da sie in der Lage sei, grenzüberschreitende Betrugsmuster miteinander zu verknüpfen, die mit rein nationalen Ansätzen nur schwer zu bekämpfen gewesen seien. Einige Generaldirektionen stellten fest, dass die EUSTa aufgrund von Vertraulichkeitsproblemen im Zusammenhang mit laufenden strafrechtlichen Ermittlungen nur zögerlich Informationen an die Kommission weitergibt, berichteten jedoch auch, dass während des Bewertungszeitraums Schritte zur Verbesserung des Informationsaustauschs unternommen wurden.

### *Zusammenarbeit mit nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Ländern*

Aus der Bewertung geht hervor, dass die EUSTa entschlossen ist, für eine enge Zusammenarbeit mit nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Ländern zu sorgen, was für die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung grenzüberschreitender Fälle und die Einziehung von Vermögenswerten von entscheidender Bedeutung ist.

Die Zahl der nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten ist im Bewertungszeitraum zurückgegangen, da Polen und Schweden 2024 der EUSTa beigetreten sind. Ungarn ist der EUSTa 2026 beigetreten; Die EUSTa unterzeichnete 2021 eine Arbeitsvereinbarung mit der Generalstaatsanwaltschaft Ungarns und 2023 mit dem dänischen Justizministerium. Im Jahr 2023 begann die offizielle Zusammenarbeit mit Irland, obwohl bislang keine Arbeitsvereinbarung unterzeichnet wurde. Im Jahr 2025 war Dänemark an 14 EUSTa-Fällen beteiligt, Irland an 18 Fällen und Ungarn an 175 Fällen. Insgesamt kommt die Bewertung zu dem Schluss, dass die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden der nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten gut funktioniert, auch wenn die Interessenträger auf einige Lücken bei der Kommunikation und dem Informationsaustausch hingewiesen haben.

Auch die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden von Nicht-EU-Ländern hat sich während des Bewertungszeitraums verbessert. Bis Ende 2025 hatte die EUSTa Arbeitsvereinbarungen mit Staatsanwaltschaften in 17 Nicht-EU-Ländern (darunter sieben EU-Bewerberländer) und mit Strukturen zur Korruptionsbekämpfung in vier Nicht-EU-Ländern sowie drei Absichtserklärungen unterzeichnet. Die Zahl der aktiven EUSTa-Fälle im Zusammenhang mit Nicht-EU-Ländern ist seit der Errichtung der EUSTa im Jahr 2021

erheblich gestiegen. Bis Ende 2022 waren Nicht-EU-Länder an 61 EUSTÄ-Fällen beteiligt; bis Ende 2025 stieg diese Zahl auf 193.

Die Bewertung ergab, dass die EUSTÄ in einigen Fällen Schwierigkeiten hatte, von Nicht-EU-Ländern als zuständige Behörde für die Zwecke der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen anerkannt zu werden. In Ermangelung von Vereinbarungen auf EU-Ebene über die Zusammenarbeit zwischen der EUSTÄ und den Behörden von Nicht-EU-Ländern stützt sich die EUSTÄ auf die bestehenden internationalen Rechtshilfeabkommen, bei denen die EU und/oder die Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind. Solche Abkommen regeln jedoch die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Staaten und erstrecken sich nicht auf die Zusammenarbeit mit einer Einrichtung der EU wie der EUSTÄ. Einige Nicht-EU-Länder waren daher nicht immer in der Lage, die EUSTÄ als zuständige Behörde in der gleichen Weise anzuerkennen, wie sie eine nationale Staatsanwaltschaft anerkannt hätten.

### 3.4. Mehrwert

Die Bewertung kommt zu dem Schluss, dass die EUSTÄ im Vergleich zu dem, was die Mitgliedstaaten allein hätten erreichen können, einen **erheblichen EU-Mehrwert** bietet, räumt jedoch ein, dass es aufgrund des Fehlens genauer Daten über das Ausmaß, in dem PIF-Straftaten vor der EUSTÄ untersucht und strafrechtlich verfolgt wurden, nicht möglich ist, den Nutzen und die Ergebnisse genau zu quantifizieren. Die Wirksamkeit der EUSTÄ bei der Stärkung des Schutzes des EU-Haushalts zeigt jedoch bereits ihren Mehrwert. Die hybride Struktur der EUSTÄ, die eine zentrale Stelle mit Delegierten Europäischen Staatsanwälten in den Mitgliedstaaten kombiniert, ermöglicht grenzüberschreitende operative Maßnahmen unter Wahrung des nationalen Rechtswissens.

Vor der EUSTÄ sahen sich die nationalen Behörden und die bestehenden EU-Einrichtungen bei der Ermittlung und Strafverfolgung komplexer grenzüberschreitender Betrugsfälle, insbesondere bei großangelegten Mehrwertsteuerbetrugsfällen und organisierter Kriminalität, mit strukturellen Einschränkungen konfrontiert. Die Beteiligten hoben die „Helikopterperspektive“ hervor, über die die EUSTÄ verfügt und die es ihr ermöglicht, die hinter solchen Straftaten stehenden größeren kriminellen Netzwerke aufzudecken. Die integrierte Struktur der EUSTÄ ermöglicht es nun, Verbindungen zwischen Fällen, Personen und Unternehmen über Ländergrenzen hinweg in einer Weise zu ermitteln, die zuvor nicht möglich war.

Die EUSTÄ hat **die Geschwindigkeit und Wirksamkeit grenzüberschreitender Ermittlungen erheblich verbessert**. Das System, bei dem die Delegierten Europäischen Staatsanwälte Ermittlungsmaßnahmen direkt untereinander zuweisen, hat sich als wesentlich schneller und effizienter erwiesen als die traditionellen Mechanismen der Rechtshilfe oder der gegenseitigen Anerkennung. In der Bewertung wird festgestellt, dass operative Instrumente wie koordinierte Aktionstage einen erheblichen Mehrwert geschaffen haben: i) Ermöglichung gleichzeitiger Durchsuchungen, Festnahmen und des Einfrierens von Vermögenswerten in mehreren Mitgliedstaaten und ii) Verringerung des Risikos der Vernichtung von Beweismitteln, der Zerstörung von Vermögenswerten oder der Flucht von Verdächtigen. Daher ermöglicht die EUSTÄ nun eine wirksamere Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung komplexer Fälle, die die finanziellen Interessen der Union betreffen, im Vergleich zu dem, was die Mitgliedstaaten zuvor allein erreichen konnten.

Darüber hinaus wird in der Bewertung festgestellt, dass die nationalen Justizbehörden auch von der Einrichtung der EUSTÄ und speziellen Schulungsinitiativen wie der EUSTÄ-Akademie profitiert haben.

### 3.5. Relevanz

Die Bewertung zeigt, dass sich die EUSTa **weitgehend an den sich wandelnden Bedarf angepasst hat und somit in einem sich wandelnden Umfeld nach wie vor relevant ist**, auch wenn nach wie vor einige Mängel bestehen. Wie erwartet hat die EUSTa im Laufe der Zeit ein wirksames Ermittlungs- und Strafverfolgungssystem auf EU-Ebene eingerichtet, das in der Lage ist, komplexe grenzüberschreitende Fälle, insbesondere Fälle von Mehrwertsteuerbetrug großen Ausmaßes, zu bearbeiten und gleichzeitig langjährige Probleme wie die Zersplitterung der nationalen Strafverfolgung, mangelnde Eigenverantwortung für Fälle und Zuständigkeitskonflikte anzugehen. Die Notwendigkeit einer zentralisierten EU-Staatsanwaltschaftsstruktur ist aufgrund des zunehmenden Ausmaßes, der Komplexität und der Digitalisierung der organisierten Finanzkriminalität noch deutlicher geworden. Die Zahl der Fälle, Ermittlungen und Gerichtsverfahren der EUSTa hat seit ihrer Gründung erheblich zugenommen, was sowohl den Bedarf an der Behörde als auch ihre operative Bedeutung verdeutlicht. Komplexe grenzüberschreitende Betrugssysteme (wie Karussellbetrug, Betrug im elektronischen Geschäftsverkehr und die Nutzung von Briefkastenfirmen) und die Beteiligung grenzüberschreitender organisierter krimineller Vereinigungen erfordern zunehmend koordinierte Ermittlungen auf EU-Ebene, Fachwissen und zentrale Steuerungsmechanismen, die die nationalen Behörden allein nicht bereitstellen können.

Die Wirksamkeit und der Mehrwert der EUSTa hängen jedoch in hohem Maße von der konsequenten Unterstützung durch die Mitgliedstaaten ab. Dies hängt auch von der ordnungsgemäßen Umsetzung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten und gegebenenfalls alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen sowie von der Zusammenarbeit mit anderen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen, nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Ländern ab. Mit anderen Worten wird in der Bewertung festgestellt, dass die EUSTa nicht in der Lage ist, auf einige systemweite Mängel allein zu reagieren.

In der Bewertung wird ferner hervorgehoben, dass sich die Kriminalitätstrends durch Digitalisierung, verschlüsselte Kommunikation, KI und Kryptowerte rasch verändern, weshalb die EUSTa weiterhin fortgeschrittene technologische und analytische Fähigkeiten entwickeln muss. Die EUSTa muss daher ihre Ermittlungen an die aktuellen Trends bei der organisierten, grenzüberschreitenden und digitalen Kriminalität anpassen. In diesem Zusammenhang betraf ein wiederkehrendes Thema in den offenen Antworten auf die im Rahmen dieser Bewertung durchgeführte Umfrage die mögliche Notwendigkeit, eine Ausweitung des Mandats der EUSTa auf Bereiche wie Straftaten im Bereich der direkten Steuern, Verstöße gegen Sanktionen, Verbrauchsteuerbetrug, Cyberkriminalität und umfassendere Zolldelikte zu prüfen.

Die Bewertung ergab ferner, dass der Rahmen für die internationale Zusammenarbeit der EUSTa im Laufe der Zeit unzureichend werden könnte. Bestehende Arbeitsvereinbarungen und Absichtserklärungen mit Nicht-EU-Ländern sind zwar nützlich, aber nicht bindend, und angesichts der weltweiten Zunahme grenzüberschreitender krimineller Aktivitäten sehen die Interessenträger zunehmend die Notwendigkeit formellerer und rechtsverbindlicher Vereinbarungen.

Schließlich ist die EUSTa besonders wichtig im breiteren Kontext der Erhöhung der EU-Ausgaben im Rahmen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens und der Notwendigkeit, weiterhin einen starken und wirksamen Schutz des EU-Haushalts zu gewährleisten.

#### **4. Fazit**

Die EUSTa hat erfolgreich ein gut funktionierendes EU-System der strafrechtlichen Ermittlungen und Strafverfolgung eingerichtet und damit die zuvor fragmentierte nationale Landschaft erheblich verbessert. Ihre größten Erfolge liegen im Aufbau institutioneller Kapazitäten, der Ermöglichung koordinierter grenzüberschreitender Ermittlungen sowie der Entwicklung operativer Fähigkeiten, die zuvor nicht vorhanden waren. Ihr EU-Mehrwert ist

daher in allen Fällen offensichtlich, insbesondere aber bei der grenzüberschreitenden Koordinierung und Strafverfolgung. Die Relevanz der EUSTa ist nach wie vor hoch und ihre Gesamtkonzeption weitgehend kohärent.

Gleichzeitig ist die EUSTa nach wie vor eine relativ junge Einrichtung, die in einem Bereich tätig ist, in dem Strafverfahren komplex und oft langwierig sind. Die volle Wirkung der EUSTa ist daher noch nicht genau und quantifizierbar messbar. Obwohl die institutionelle und operative Leistungsfähigkeit hinreichend belegt ist, werden mehr Zeit und aussagekräftigere Daten benötigt, um die Ergebnisse auf der Ebene der Endergebnisse – wie rechtskräftige Verurteilungen, bestätigte finanzielle Rückforderungen und Abschreckungseffekte – wirksam bewerten zu können. Darüber hinaus hat sich die EUSTa unter operativem Druck entwickelt, der erheblich von den Annahmen abwich, die der ursprünglichen Gestaltung der Rechtsvorschriften zugrunde lagen, insbesondere in Bezug auf die Arbeitsbelastung und den Ressourcenbedarf. Das System unterliegt zudem bestimmten Einschränkungen, darunter rechtliche Unklarheiten und Unterschiede in den nationalen Rechts- und Verfahrensrahmen, die sich auf die Einheitlichkeit und die Effizienz der Tätigkeiten der EUSTa auswirken können.

Die Bewertung zeigt zudem **Bereiche auf, in denen Verbesserungsbedarf besteht**. Dazu zählen: i) Stärkung der Evidenzbasis in Bezug auf Ergebnisse, gerichtliche Ergebnisse und Einziehungen, ii) Verringerung der Unterschiede bei der Umsetzung auf nationaler Ebene, iii) Verbesserung der Verfahrensgarantien für Verdächtige und beschuldigte Personen, iv) Straffung der Datenschutzvorschriften der EUSTa und v) Verbesserung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs mit einschlägigen Akteuren und den Behörden von Nicht-EU-Ländern. Es wird wichtig sein, den operativen Instrumenten, Ressourcen und Rechtsrahmen weiterhin Aufmerksamkeit zu widmen, um mit den zunehmend komplexen und digitalen Ausprägungen von Betrug Schritt zu halten.

Diese Ergebnisse werden in die umfassenderen Überlegungen im Rahmen der laufenden Überprüfung der Betrugsbekämpfungsarchitektur der EU einfließen.