

Dr. Kathrin Klose, Berlin

Die Reichweite des ne bis in idem-Grundsatzes im Unionsrecht – Anmerkung zur Entscheidung des EuGH C-27/22 vom 14. September 2023

Leitsätze

1. Art. 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist dahin auszulegen, dass eine in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehene Verwaltungsgeldbuße, die von der für den Verbraucherschutz zuständigen nationalen Behörde gegen eine Gesellschaft wegen unlauterer Geschäftspraktiken verhängt wird, eine strafrechtliche Sanktion im Sinne dieser Bestimmung darstellt, obwohl sie in den nationalen Rechtsvorschriften als Verwaltungssanktion eingestuft wird, wenn sie eine repressive Zielsetzung verfolgt und einen hohen Schweregrad aufweist.
2. Der in Art. 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte Grundsatz ne bis in idem ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die es erlaubt, eine gegen eine juristische Person wegen unlauterer Geschäftspraktiken verhängte Geldbuße strafrechtlicher Natur aufrechtzuerhalten, wenn diese Person wegen derselben Tat in einem anderen Mitgliedstaat strafrechtlich verurteilt worden ist, auch wenn diese Verurteilung nach dem Erlass der Entscheidung, mit der die Geldbuße verhängt wurde, erfolgt ist, aber rechtskräftig geworden ist, bevor über den gerichtlichen Rechtsbehelf gegen diese Entscheidung rechtskräftig geurteilt worden ist.
3. Art. 52 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist dahin auszulegen, dass er eine Einschränkung der Anwendung des in Art. 50 der Charta verankerten Grundsatzes ne bis in idem zulässt, um eine Kumulierung von Verfahren oder Sanktionen wegen derselben Tat zu ermöglichen, sofern die in Art. 52 Abs. 1 der Charta vorgesehenen Voraussetzungen, wie sie von der Recht-

sprechung näher bestimmt wurden, erfüllt sind, nämlich erstens, dass diese Kumulierung keine übermäßige Belastung für die betreffende Person darstellt, zweitens, dass es klare und präzise Regeln gibt, anhand deren sich vorhersehen lässt, bei welchen Handlungen und Unterlassungen eine Kumulierung in Frage kommt, und drittens, dass die betreffenden Verfahren in hinreichend koordinierter Weise und in einem engen zeitlichen Zusammenhang geführt wurden.

(amtliche Leitsätze)

I. Sachverhalt

Die Entscheidung des EuGH geht zurück auf einen im Jahr 2016 in Italien geführten Rechtsstreit, in dem die italienische Wettbewerbsbehörde (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) gegen die Volkswagen AG („VW AG“) und deren italienische Vertriebsgesellschaft (Volkswagen Group Italia SpA) eine Geldbuße im Sinne von Art. 20 Abs. 2, Art. 21 Abs. 1 lit. b und Art. 23 Abs. 1 lit. d des italienischen Verbrauchergesetzbuchs in Höhe von fünf Millionen Euro wegen unlauterer Geschäftspraktiken betreffend das ab dem Jahr 2009 erfolgte Inverkehrbringen von Dieselfahrzeugen in Italien mit einer softwaregestützten Manipulation der Abgaswerte und das Bewerben der entsprechenden Fahrzeuge als emissionsarm verhängte. Die Gesellschaften legten gegen die Festsetzung dieser Geldbuße Rechtsmittel ein. Vor der Entscheidung des italienischen Gerichts verhängte nun aber die Staatsanwaltschaft Braunschweig mit Bescheid vom 13. Juni 2018 wegen einer Aufsichtspflichtverletzung nach den §§ 130, 30 OWiG eine Geldbuße gegen die VW AG in Höhe von einer Milliarde Euro, wobei ein Anteil von fünf Millionen Euro eine Geldbuße ausmachte und 995 Millionen Euro einen Abschöpfungsteil gemäß § 17 Abs. 4 S. 1 OWiG darstellten. Zur Begründung stellte die Staatsanwaltschaft Braunschweig allen voran fest, „die fehlende Aufsicht über die Entwicklung und den Einbau der Software sei eine der Ursachen gewesen, die zu weiteren Verstößen der VW AG weltweit zwischen 2007 und 2015 bei der Beantragung der Typgenehmigung, der Werbung für Fahrzeuge und deren Verkauf an Endabnehmer beigetragen hätten, insbesondere weil diese Fahrzeuge trotz des Vorhandenseins der unzulässigen Software der Öffentlichkeit als Fahrzeuge mit umweltfreundlicher Dieselmotortechnologie, das

heißt als besonders emissionsarme Fahrzeuge, präsentiert worden seien.¹ Der Bußgeldbescheid wurde noch am Tag seines Erlasses rechtskräftig, da die VW AG auf Rechtsmittel verzichtete und das Bußgeld unmittelbar bezahlte. Sodann machten die Gesellschaften vor dem italienischen Gericht (Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio) geltend, dass eine Aufrechterhaltung des anhängigen Verfahrens gegen den Grundsatz *ne bis in idem* gemäß Art. 54 SDÜ, Art. 50 GRCh verstoße. Mit Urteil vom 3. April 2019 wies dieses Gericht die Klage der Gesellschaften u. a. mit der Begründung ab, dass der Grundsatz *ne bis in idem* der Aufrechterhaltung der in der streitigen Entscheidung vorgesehenen Geldbuße nicht entgegenstehe. Hiergegen legten die Gesellschaften Rechtsmittel beim italienischen Staatsrat (Consiglio di Stato) ein, der den Sachverhalt entsprechend den Voraussetzungen des Art. 267 AEUV dem EuGH zur Vorabentscheidung vorlegte.

II. Allgemeines zum *ne bis in idem*-Grundsatz

Der *ne bis in idem*-Grundsatz verbietet eine erneute Verfolgung und Bestrafung eines Täters, der bereits wegen derselben Tat bestraft oder rechtskräftig freigesprochen worden ist. Im deutschen Recht ist er in Art. 103 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich verankert und betrifft insoweit allein deutsche Verfahren. Eine Verurteilung durch ein ausländisches Gericht führt in Deutschland grundsätzlich nicht zum Strafklageverbrauch, es sei denn, es existiert ein bilaterales oder multilaterales völkerrechtliches Übereinkommen, das ein Doppelbestrafungsverbot vorsieht.² In der EU bzw. im Schengen-Raum ist das Verbot der Doppelbestrafung in Art. 50 GRCh und Art. 54 SDÜ geregelt.

Nach Art. 54 SDÜ darf derjenige, der durch eine Vertragspartei rechtskräftig abgeurteilt worden ist, durch eine andere Vertragspartei wegen derselben Tat nicht verfolgt werden, vorausgesetzt, dass im Fall einer Verurteilung die Sanktion bereits vollstreckt worden ist, gerade vollstreckt wird oder nach dem Recht des Urteilsstaats nicht mehr vollstreckt werden kann. Nach Art. 50 GRCh darf niemand wegen einer Straftat, derentwegen er bereits in der Union nach dem Gesetz rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, in einem Strafverfahren erneut verfolgt oder bestraft werden. Die beiden Vorschriften gelten grundsätzlich nebeneinander in den Vertragsstaaten.³ Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh beschränkt die Anwendung des Art. 50 GRCh dabei zwar auf die Mitgliedsstaaten der EU, soweit sie Unionsrecht durchführen. Dies bejaht der EuGH jedoch bereits, wenn ein Fall in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt.⁴

III. Bewertung der wesentlichen Eckpunkte der Entscheidung

1. Anwendbarkeit des Art. 50 GRCh auf juristische Personen

Zunächst sollte nicht untergehen, dass der EuGH in dieser Entscheidung erstmals – wenn auch nicht explizit – Stellung zur Anwendung des Art. 50 GRCh auf juristische Personen nimmt.⁵ Dies ergibt sich zum einen daraus, dass er diesen ohne weitere Erläuterung auf den hiesigen Sachverhalt, in dem Sanktionsadressaten zwei juristische Personen waren, anwendet.⁶ Zum anderen ergibt sich dies aus der insofern im Verhältnis zu Art. 54 SDÜ vorgenommenen Differenzierung. Dessen Anwendbarkeit auf den hiesigen Sachverhalt lehnt der EuGH nämlich ausdrücklich mit der Begründung ab, dass dieser es bezwecke, einem Betroffenen zu garantieren, dass er sich, wenn er in einem Mitgliedstaat verurteilt worden ist und die Strafe verbüßt hat oder gegebenenfalls endgültig freigesprochen worden ist, im Schengen-Gebiet bewegen kann, ohne befürchten zu müssen, dass er in einem anderen Mitgliedstaat wegen derselben Tat verfolgt wird, was im Ausgangsverfahren nicht infrage stehe, da es um zwei (in Deutschland bzw. Italien ansässige) Unternehmen gehe.⁷ Ob Art. 54 SDÜ – anders als Art. 50 GRCh – tatsächlich (nur) die Fortbewegungsfreiheit im wörtlichen Sinne schützt und damit nur natürliche Personen Anwendung findet, ist allerdings sehr zweifelhaft.⁸

¹ EuGH NJW 2024, 33 (34) Rn. 21.

² Siehe hier nur BeckOK StGB/von Heintschel-Heinegg, 61. Ed. 1.5.2024, § 51 Rn. 10.

³ Nach wohl herrschender Meinung und Auffassung des EuGH ist das Vollstreckungserfordernis des Art. 54 SDÜ eine zulässige einfach-gesetzliche Konkretisierung von Art. 50 GRCh und deshalb auch in dessen Rahmen zu berücksichtigen, vgl. EuGH NJW 2014, 3007 (3008) – Spasic, Rn. 54 ff. Siehe zum Meinungsstand zudem BeckOK GG/Radtke, 58. Ed. 15.8.2023, Art. 103 Rn. 50.2 m.w.N.

⁴ EuGH NJW 2013, 1415 – Åkerberg Fransson, Rn. 19. Da im SDÜ eine vergleichbare Regelung nicht existiert, ist allgemein anerkannt, dass Art. 54 SDÜ auch bei allein durch nationales Recht geregelten Sachverhalten zur Anwendung kommt, siehe Krause, NStZ 2025, 9 (10).

⁵ In materieller Sicht sei Art. 50 GRCh hier anwendbar, da im vorliegenden Fall aus den Erläuterungen des vorlegenden Gerichts hervorgehe, dass die streitige Entscheidung auf der Grundlage der italienischen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2005/29 erlassen worden sei und somit eine Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta darstelle (EuGH NJW 2024, 33, juris Rn. 37).

⁶ EuGH NJW 2024, 33 (34) Rn. 43 ff.

⁷ EuGH NJW 2024, 33 (37) Rn. 82.

⁸ Siehe dagegen überzeugend Krause, NStZ 2025, 9 (10f.), der keine ernsthaften Zweifel daran hat, dass Art. 54 SDÜ auch auf juristische Personen Anwendung findet, da eine Einschränkung auf natürliche Personen weder dem Wortlaut („wer“) noch dem telos in Gestalt der Gewährleistung der Grundfreiheiten – auf die sich auch juristische Personen berufen können – sowie von Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit entnommen werden könne.

2. Unternehmensgeldbuße als strafrechtlichen Sanktion im Sinne des Art. 50 GRCh

Art. 50 GRCh besagt, dass jemand wegen einer bereits verfolgten Straftat nicht erneut in einem Strafverfahren verfolgt werden darf. Grundlage der Entscheidung war jedoch eine Sanktion nach Art. 20 Abs. 2, Art. 21 Abs. 1 lit. b und Art. 23 Abs. 1 lit. d des italienischen Verbrauchergesetzbuchs, bei der es sich nach italienischem Recht um eine verwaltungsrechtliche Geldbuße handelt. Da die Sanktionsverfahren in den Mitgliedsstaaten nicht vereinheitlicht wurden, mithin nationale Unterschiede bestehen, hat sich in der Rechtsprechung eine autonom unionsrechtliche Beurteilung des Begriffs der „strafrechtlichen Sanktion“ etabliert.⁹ Nach den hierfür herangezogenen vom EGMR in seiner sog. Engel-Entscheidung entwickelten Kriterien¹⁰ ist maßgeblich

- die rechtliche Einordnung der Zuwiderhandlung im nationalen Recht,
- die Art der Zuwiderhandlung, wobei entscheidend sei, ob mit der fraglichen Sanktion zumindest auch repressive Zielsetzungen verfolgt werden oder ob lediglich ein entstandener Schaden ausgeglichen werden soll,
- der Schweregrad der drohenden Sanktion, wobei es auf die vorgesehene Höchststrafe ankomme.

Der EuGH wies in seiner Entscheidung darauf hin, dass es stets Sache des vorlegenden Gerichts sei, anhand der genannten Kriterien zu beurteilen, ob die im Ausgangsverfahren fraglichen Sanktionen solche im Sinne des Art. 50 GRCh sind¹¹, machte jedoch einige Klarstellungen zur weiteren Auslegung.

Zum einen wird deutlich, dass die genannten Kriterien keinesfalls kumulativ vorliegen müssen. Denn obgleich es sich bei der hier maßgeblichen Sanktionsnorm nach italienischem Recht um eine verwaltungsrechtliche Geldbuße handelt, ordnete der EuGH diese unter Heranziehung des zweiten und dritten Engel-Kriteriums als Sanktion strafrechtlicher Natur im Sinne des Art. 50 GRCh ein. Die maßgebliche italienische Sanktionsnorm sei (zumindest auch) repressiv, was insbesondere daher rühre, dass die Geldbuße je nach Schwere und Dauer des fraglichen Verstoßes variere, zusätzlich aber auch durch die Festlegung eines Mindest- und Höchstbetrages der Geldbuße indiziert werde.¹² Letzteres verdeutlicht, dass telos der italienischen Sanktionsnorm – entgegen dem Vortrag der italienischen Regierung – gerade nicht (allein) die Entziehung des ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteils sein kann. Denn so wäre einerseits eine Begrenzung des „entziehbaren Vorteils“ nach oben hin zweckwidrig für diesen Betrag überschreitende erlangte Wettbewerbsvorteile, andererseits wäre auch die Festlegung eines Mindestbetrages sinnlos, da der erlangte Wettbewerbsvorteil selbstverständlich auch unter 50.000,00 Euro liegen kann.¹³ Auf Grundlage dieser Auslegung seitens des EuGH bleibt jedoch auch infolge die-

ser Entscheidung offen, ob Maßnahmen der Vermögensabschöpfung eine strafrechtliche Sanktion im Sinne des Art. 50 GRCh darstellen können.¹⁴

Auch die Anwendung des dritten Kriteriums führt nach Auffassung des EuGH zu einer Einordnung der italienischen Sanktionsnorm als strafrechtlich im Sinne des Art. 50 GRCh, da die vorgesehene Höchststrafe von fünf Millionen Euro einen hohen Schweregrad habe.¹⁵

3. Zur Voraussetzung „bis“

Eine weitere Klarstellung macht der EuGH zum Merkmal des „bis“.¹⁶ Maßgeblicher Zeitpunkt für die Bestimmung von Erst- und Zweitsanktion sei derjenige der Rechtskraft.¹⁷ Zudem müsse die nach diesem Maßstab zu bestimmende Entscheidung infolge einer Prüfung in der Sache ergangen sein.¹⁸

Damit war es im hiesigen Fall unerheblich, dass die Entscheidung der Staatsanwaltschaft Braunschweig erst gut zwei Jahre nach der Entscheidung der italienischen Wettbewerbsbehörde erging, da erstere eine Entscheidung in der Sache darstellte, die rechtskräftig wurde, bevor über den gerichtlichen Rechtsbehelf gegen die italienische Sachentscheidung rechtskräftig entschieden wurde. Auf die Art und Weise, wie die in der Sache ergangene Entscheidung rechtskräftig geworden ist (hier: Verzicht auf Rechtsmittel und unmittelbare Begleichung der Geldbuße im Gegensatz zum Durchlaufen des Instanzenzugs oder Verstreichenlassen der Rechtsmittelfristen), komme es nicht an.¹⁹ Dies eröffnet in der Praxis einen nicht zu unterschätzenden Gestaltungsspielraum für die Verteidigung²⁰, die durch Einlegung bzw. Verzicht auf Rechtsmittel die Einordnung als Erst- oder Zweitsanktion zu einem gewissen Grad beeinflussen und dann ggf. gegen die für sie unliebsamere Zweitsanktion Art. 50 GRCh einwenden kann.²¹

⁹ So auch Krause, NStZ 2025, 9 (11) m.w.N.

¹⁰ EGMR, Urt. v. 8.6.1976 – 5100/71 (Engel u.a. v. Niederlande), Rn. 80 ff. = EuGRZ 1976, 221 (231).

¹¹ EuGH NJW 2024, 33 (35) Rn. 46.

¹² Vgl. EuGH NJW 2024, 33 (35) Rn. 52.

¹³ EuGH NJW 2024, 33 (35) Rn. 51 f.; dieser Analyse des EuGH zustimmend Krause, NStZ 2025, 9 (15).

¹⁴ So auch Schomburg/Schauf, NStZ-RR 2024, 31; zum diesbezüglichen Meinungsstand Krause, NStZ 2025, 9 (11).

¹⁵ EuGH NJW 2024, 33 (35) Rn. 54.

¹⁶ Das Merkmal „bis“ meint eine frühere „endgültige“ – genauer: rechtskräftige i.S.d. Art. 50 EuGRCh Entscheidung, was neben der formellen Rechts- oder auch Bestandskraft allerdings auch ein Ergehen der Entscheidung nach Prüfung in der Sache voraussetzt.

¹⁷ EuGH NJW 2024, 33 (36) Rn. 59.

¹⁸ EuGH NJW 2024, 33 (36) Rn. 58.

¹⁹ EuGH NJW 2024, 33 (36) Rn. 61.

²⁰ Krause, NStZ 2025, 9 (19).

²¹ Vgl. auch Schomburg/Schauf, NStZ-RR 2024, 31.

4. Zur Voraussetzung „idem“

Während der EuGH zu den bisher angesprochenen Punkten mehr Klarheit bezüglich zuvor nicht ausdrücklich entschiedener Aspekte des ne bis in idem-Grundsatzes im Unionsrecht brachte, verlieren seine Ausführungen an Trennschärfe, wenn es um die Voraussetzungen des Merkmals „idem“ geht.

a) Personelle Identität

Das Verbot der Doppelbestrafung kommt nur dann zur Anwendung, wenn der zugrunde liegende Sachverhalt identisch ist. In personeller Hinsicht setzt dies voraus, dass sich die Sanktion gegen dieselbe Person richtet. Während dieses Kriterium bei natürlichen Personen offensichtlich erfüllt oder nicht erfüllt ist, kann dies bei Sachverhalten mit Unternehmensbezug – je nach Auswahl des Bußgeldadressaten – komplexer sein.

In der hiesigen Entscheidung war der Sachverhalt insoweit noch verhältnismäßig einfach gelagert. Denn da sowohl die deutsche als auch die italienische Bußgeldentscheidung gegen die VW AG gerichtet waren, entschied der EuGH, dass Personenidentität vorliege, woran auch nichts ändere, dass Adressat der italienischen Entscheidung zusätzlich die ausländische Vertriebsgesellschaft war.²² Diese Auffassung des EuGH ist zu befürworten, denn würde man bereits in dieser Konstellation der teilweisen Überschneidung des Bußgeldadressaten die subjektive Identität des Betroffenen verneinen, dürfte dies im Widerspruch zur effektiven Verwirklichung des *effet utile* stehen.²³

Offen bleibt, ob der EuGH die subjektive Identität des Betroffenen anders beurteilt hätte, wenn das italienische Verfahren ausschließlich gegen die ausländische Vertriebsgesellschaft gerichtet gewesen wäre. Entscheidend ist, ob diese Voraussetzung streng an die rechtliche Identität des Betroffenen anknüpft oder ob die Eingliederung der Adressaten in eine Konzernstruktur ausreicht.²⁴ Im Bereich des Kartellordnungswidrigkeitenrechts, der Verbandsgeldbuße nach §§ 130, 30 OWiG und der strafrechtlichen Geschäftsherrenhaftung tendieren neuere Ansätze in der Rechtsprechung und Literatur dazu, Konzernobergesellschaft und Tochtergesellschaft als einheitliches Unternehmen (organisatorische Einheit) mit der Konzernobergesellschaft als dessen Inhaberin anzusehen, wenn die Konzernobergesellschaft tatsächlich derart herrschenden Einfluss auf die Tochtergesellschaft nimmt, dass diese in ihrer Entscheidungsfindung faktisch nicht mehr als autonom angesehen werden kann.²⁵ Es spricht vieles dafür, diese Grundsätze auch auf die Beurteilung der Identität des Adressaten im Rahmen des „idem“-Kriteriums zu übertragen. Dies ermöglicht eine Anwendung des ne bis in idem-Grundsatzes auch bei Adressierung zweier rechtlich selbstständiger Unternehmen, ohne dabei lediglich auf das weitaus unschärfere Kriterium der wirtschaftlichen Identität abzustellen. Nach diesem Ansatz wäre die subjektive Identität ebenfalls zu bejahen, wenn die italienische Entscheidung

ausschließlich gegen die italienische Vertriebsgesellschaft und die deutsche Entscheidung ausschließlich gegen die VW AG gerichtet gewesen wäre, soweit diese bei Zugrundelegung der faktisch-herrschaftsbezogenen Betrachtungsweise eine organisatorische Einheit und mithin ein einheitliches Unternehmen darstellen.

b) Sachliche Identität

Darüber hinaus setzt die Anwendung des Doppelbestrafungsverbots die Identität der materiellen Tat im Sinne der Identität der Tatsachenbasis voraus. Unter dem „idem factum“ versteht der EuGH im Einklang mit seiner bisherigen Rechtsprechung die Gesamtheit konkreter zeitlich sowie räumlich untrennbar miteinander verbundener Umstände, die zu Freispruch oder rechtskräftiger Verurteilung des Betroffenen geführt haben²⁶, ohne dass es daneben auf die rechtliche Einordnung der Tat in den jeweiligen Rechtsordnungen oder das geschützte Rechtsgut ankomme²⁷. Erforderlich sei, dass die Taten, auf die sich die beiden infrage stehenden Verfahren bzw. Sanktionen beziehen, identisch sind; eine bloße Ähnlichkeit der Sachverhalte genüge nicht.²⁸

Der EuGH weist wiederum darauf hin, dass es letztlich Sache des vorlegenden Gerichts sei, dies im konkreten Fall zu beurteilen, und macht sodann vier Anmerkungen als klarstellende Richtschnur für die Auslegung des Unionsrechts²⁹, wobei allerdings nicht in jedem Fall klar wird, ob er diese als Indiz für oder gegen das Vorliegen eines identischen Sachverhalts wertet.³⁰

Erstens weist der EuGH darauf hin, dass die von der deutschen Entscheidung erfasste Nachlässigkeit bei der Aufsicht über die Tätigkeiten einer in Deutschland ansässigen Organisation ein Verhalten sei, das sich vom Inverkehrbringen von Fahrzeugen mit unzulässiger Abschaltvorrichtung in Italien, und von der Verbreitung irreführender Werbung in diesem Mitgliedstaat unterscheide.³¹ Während dies als Argu-

²² EuGH NJW 2024, 33 (36) Rn. 65.

²³ Krause, NStZ 2025, 9 (15).

²⁴ Insofern die Frage aufwerfend, ob neben der rechtlichen auch die wirtschaftliche Identität ausreichen kann, Krause, NStZ 2025, 9 (12, 15) m.w.N. zum diesbezüglichen Meinungsstand. Kritisch unter Hervorhebung des Rechtsträgerprinzips Meyer, JZ 2024, 242 (249).

²⁵ Ausführlich zum diesbezüglichen Meinungsstand Klose, Strafrechtliche Geschäftsherrenhaftung im Konzern, 2025, S. 334 ff.

²⁶ EuGH NJW 2024, 33 (36) Rn. 66; siehe im Übrigen nur EuGH NZKart 2022, 200 (201) – Nordzucker Rn. 38.

²⁷ EuGH NJW 2024, 33 (36) Rn. 67; siehe im Übrigen nur EuGH NZKart 2022, 200 (201) – Nordzucker Rn. 38.

²⁸ EuGH NJW 2024, 33 (36) Rn. 70.

²⁹ EuGH NJW 2024, 33 (36) Rn. 71.

³⁰ Kritisch zur Einordnung der Hinweise des EuGH mit umfassenden Ausführungen zu den einzelnen Anmerkungen und zur Identität der Tatsachenbasis im konkreten Fall Krause, NStZ 2025, 9 (16 f.) sowie Wegner, NStZ 2023, 401 (403); vgl. zudem v. Graevenitz, EuZW 2023, 1045 (1052); Meyer, JZ 2024, 242 (246 ff.).

³¹ EuGH NJW 2024, 33 (36) Rn. 74.

ment gegen das Vorliegen eines „idem factum“ zu verstehen sein dürfte, scheint der EuGH in seinem dritten Hinweis ein Argument für das Vorliegen eines identischen Sachverhalts zu liefern.³² Denn darin führt er aus, dass aus der deutschen Entscheidung hervorgehe, dass der Verkauf der betroffenen Fahrzeuge in anderen Mitgliedstaaten (einschließlich Italien) von der deutschen Staatsanwaltschaft bei der Berechnung des Betrags zur Vermögensabschöpfung in Höhe von 995 Millionen Euro berücksichtigt worden sei.³³

Von allgemeiner Bedeutung scheint die zweite Anmerkung, wonach, soweit die deutsche Entscheidung das Inverkehrbringen von Fahrzeugen mit einer solchen unzulässigen Abschaltanlage, einschließlich in Italien, sowie die Verbreitung unrichtiger Werbung in Bezug auf den Verkauf dieser Fahrzeuge betrifft, klarzustellen sei, dass die bloße Tatsache, dass eine Behörde eines Mitgliedstaats in einer Entscheidung einen tatsächlichen Umstand erwähne, der sich auf das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats bezieht, nicht für die Annahme ausreichen könne, dass dieser tatsächliche Umstand der Grund für die Verfolgungsmaßnahmen sei oder von dieser Behörde als einer der Umstände angesehen worden sei, die diesen Verstoß tatbestandlich begründen.³⁴ Stattdessen sei es notwendig zu prüfen, ob die erste nationale Entscheidung auf einen tatsächlichen Umstand auch in der Tat eingegangen sei, „um den Verstoß sowie die Verantwortlichkeit des Beschuldigten [...] festzustellen“³⁵. Das bedeutet, dass nur solche Umstände Teil des identischen Gesamtsachverhalts sind, die für die konkrete Ahndung von Bedeutung sind, nicht hingegen bloßes Randgeschehen ohne direkten Bezug zur Begründung der Sanktionierung.³⁶

Was auch diese Anmerkung des EuGH völlig vermissen lässt, und dies trotz erstmaliger Befassung mit einem entsprechenden Sachverhalt, ist eine Bezugnahme auf die Besonderheiten bei der Bestimmung des „idem factum“ bei Sachverhalten mit Unternehmensbezug, bei denen sich der relevante Tatsachenstoff gerade nicht einfach durch eine natürliche Betrachtungsweise erfassen lässt.³⁷ Erforderlich ist es, in jedem konkreten Einzelfall zu ermitteln, welche tatsächlichen Umstände in die Sachprüfung der Erstentscheidung einbezogen wurden.³⁸ Mit Blick auf die Vorgabe des EuGH, dass in der Erstentscheidung zu den diese weiteren Zuwiderhandlungen betreffenden tatsächlichen Umständen in der Tat ausgeführt werden muss, spricht bei komplexen internationalen Sachverhalten mit Unternehmensbezug vieles dafür, nicht allzu hohe Anforderungen an den Prüfungsumfang zu stellen.³⁹ Denn würde man das Eingehen in der Tat dahingehend verstehen wollen, dass die deutsche Staatsanwaltschaft den Sachverhalt für jeden der betroffenen Staaten in allen erdenklichen Einzelheiten gesondert hätte prüfen müssen, würde dies nationale Behörden und Gerichte aufgrund der Komplexität derartiger Fälle und dem damit verbundenen unüberschaubaren Prüfungsaufwand wohl häufig faktisch dazu zwingen, den zu prüfenden Sachverhalt ausschließlich auf ihr jeweiliges Hoheitsgebiet zu beschränken und so die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität bei gleichzeitiger Beibehaltung der Bedeutung des Doppelbestrafungsverbots eindämmen.⁴⁰

Obgleich die einleitenden Worte des EuGH zu diesem Hinweis suggerieren könnten, dass er hier von einer diesem Maßstab nicht genügenden bloßen Erwähnung des italienischen Sachverhalts ausgeht, legt er sich insofern gemäß seinem Hinweis, lediglich eine Richtschnur für die Auslegung zu geben, nicht fest und lässt mithin an dieser Stelle entscheidenden Spielraum für die Bewertung des Sachverhalts durch die italienischen Gerichte.

Im vierten Auslegungshinweis weist der EuGH schließlich darauf hin, dass seitens der Staatsanwaltschaft Braunschweig in der deutschen Entscheidung ausdrücklich ausgeführt wurde, dass der im deutschen Grundgesetz verankerte *ne bis in idem*-Grundsatz der Verhängung weiterer strafrechtlicher Sanktionen gegen den Volkswagen-Konzern in Deutschland in Bezug auf die fragliche Abschaltanlage und deren Verwendung entgegenstehe.⁴¹ Nach Ansicht der Staatsanwaltschaft handele es sich nämlich bei dem Sachverhalt, der von der deutschen Entscheidung erfasst werde und demjenigen, auf den sich die streitige Entscheidung beziehe, um denselben Sachverhalt im Sinne der EuGH-Rechtsprechung, da der Einbau der Abschaltanlage, die Erteilung der Typgenehmigung sowie die Werbung für die betreffenden Fahrzeuge und deren Verkauf eine Gesamtheit konkreter, unlösbar miteinander verbundener Umstände darstellen würden.⁴² Unverständlich ist, ob der EuGH insofern davon ausgeht, dass die rechtliche Einordnung des Sachverhalts durch die Staatsanwaltschaft Braunschweig auch von Bedeutung für die Bestimmung des „idem factum“ im Rahmen des Art. 50 GRCh sein soll.⁴³ Dem dürfte entgegenstehen, dass die Beurteilung eines Sachverhalts als identisch nicht bindend von der Bewertung einer der zwei Sanktionsbehörden abhängen kann.⁴⁴

³² So auch Wegner, NStZ 2023, 401 (403); Krause, NStZ 2025, 9 (16 f.), der die vom EuGH dargelegte Betrachtung im Rahmen der ersten Anmerkung jedoch als verkürzt einordnet.

³³ EuGH NJW 2024, 33 (36) Rn. 72.

³⁴ EuGH NJW 2024, 33 (37) Rn. 73.

³⁵ EuGH NJW 2024, 33 (37) Rn. 73.

³⁶ So Krause, NStZ 2025, 9 (16); vgl. auch Meyer, JZ 2024, 242 (246).

³⁷ Vgl. auch Meyer, JZ 2024, 242 (244, 246).

³⁸ Ausführliche Kriterien zur Bestimmung des „idem factum“ konkret für die Aufsichtspflichtverletzung im Sinne des § 130 OWiG gibt Wegner, NZWiSt 2023, 401 (407): Erfassung typengleicher Zuwiderhandlungen.

³⁹ So auch Krause, NStZ 2025, 9 (16 f.).

⁴⁰ Vgl. auch Krause, NStZ 2025, 9 (16 f.).

⁴¹ EuGH NJW 2024, 33 (36) Rn. 75.

⁴² EuGH NJW 2024, 33 (36) Rn. 75.

⁴³ Ausführlich zu den diesbezüglichen sprachlichen wie inhaltlichen Unklarheiten auch Wegner, NZWiSt 2023, 401 (403). Dagegen versteht Krause diesen Hinweis lediglich dahingehend, dass ein transnationales *ne bis in idem* vor dem Hintergrund des Ziels der Verwirklichung der Grundfreiheiten nur dann Geltung beanspruchen könne, wenn bereits auf der Ebene des nationalen Rechts des Erstverfolgerstaates eine weitere Verfolgung bzw. Sanktionierung infolge der konkret in Rede stehenden Entscheidung ausgeschlossen sei (Krause, NStZ 2025, 9 (17)).

⁴⁴ In die Richtung auch Wegner, NZWiSt 2023, 401 (403 f.).

5. Ausnahmen vom Doppelbestrafungsverbot

Anders als im deutschen Recht⁴⁵ sind im Unionsrecht unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen vom ne bis in idem-Grundsatz möglich. Denn auf der Grundlage von Art. 52 Abs. 1 GRCh ist eine Einschränkung der in der Grundrechte-Charta niedergelegten Rechte und Freiheiten zulässig, wenn deren Wesensgehalt geachtet wird und dies verhältnismäßig ist.

In seiner Entscheidung hat der EuGH nunmehr klargestellt, dass die von ihm für innerstaatliche Sachverhalte zur Verhältnismäßigkeit entwickelten Kriterien⁴⁶ gleichermaßen maßgeblich für transnationale Sachverhalte sind. Vor diesem Hintergrund ist nach der Rechtsprechung des EuGH eine Kumulierung von Sanktionen möglich, wenn die Zwecke der in Rede stehenden Sanktionsnormen nicht deckungsgleich, sondern zueinander komplementär sind, d.h. in zusammenhängender Weise verschiedene Aspekte desselben rechtswidrigen Verhaltens betreffen.⁴⁷ Eine Einschränkung des ne bis in idem-Grundsatzes ist mithin verhältnismäßig, wenn (1) die Kumulierung keine übermäßige Belastung für die betreffende Person darstellt⁴⁸, (2) es klare und präzise Regeln gibt, anhand derer sich vorhersehen lässt, bei welchen Handlungen und Unterlassungen eine Kumulierung möglich ist⁴⁹ und (3) die betreffenden Verfahren in hinreichend koordinierter Weise und in einem engen zeitlichen Zusammenhang geführt werden⁵⁰.

Mit Blick auf die Ausführungen des EuGH zu den einzelnen Voraussetzungen ist jedoch zweifelhaft, wie viel Bedeutung den ersten beiden Kriterien beizumessen ist.⁵¹ Hinsichtlich der ersten Voraussetzung stellt der EuGH fest, die Kumulierung der Geldbußen stelle keine übermäßige Belastung dar, weil die in Italien verhängte Sanktion lediglich 0,5 % des in Deutschland verhängten Bußgeldes betrage.⁵² Dass es sich bei der italienischen Sanktion um den dort höchstmöglichen Betrag handele, sei ohne Bedeutung.⁵³ Insofern scheint der EuGH zur Beurteilung der übermäßigen Belastung einzig auf das Verhältnis zwischen den jeweiligen Bußgeldbeträgen und die sofortige Zahlungsbereitschaft der VW AG in Bezug auf den höheren Betrag abzustellen.⁵⁴ Entgegen der Auffassung des EuGH ist jedoch sehr zweifelhaft, ob der Umstand, dass sich auf den gesetzlichen Höchstbetrag belaufende Bußgelder verhängt wurden, tatsächlich ohne Bedeutung für die Beurteilung der Belastung ist.⁵⁵ Denn die Betrachtung des EuGH lässt letztlich auch außer Acht, dass die Höhe der Bußgelder je nach Jurisdiktion erheblich variieren können.⁵⁶ Vorzugswürdig wäre es daher, nicht die jeweiligen Sanktionen miteinander zu vergleichen, sondern die kumulierte Sanktion ins Verhältnis zur sanktionierten Tat zu setzen.⁵⁷

Obgleich die Existenz von „klaren und präzisen Regeln“ zur Vorhersehbarkeit der Kumulierung von Sanktionen auch für transnationale Sachverhalte maßgeblich sein soll, scheint der EuGH die Bedeutung dieses Kriteriums abzuschwächen,

wenn er es für ausreichend erachtet, dass die VW AG hätte vorhersehen können, dass das Verhalten in mindestens zwei Mitgliedstaaten zu Verfahren führen konnte.⁵⁸ Bei strenger Anwendung dieses Kriteriums würde eine Sanktionskumulierung schon an diesem scheitern, da Normen, die die Kumulierung von Sanktionen zulassen, im Verhältnis zwischen Italien und Deutschland nicht existieren.⁵⁹ Denn für klare und präzise Regelungen bezüglich einer Kumulierung von Sanktionen kann es nicht ausreichen, wenn die Sanktionsvoraussetzungen gesetzlich normiert sind – was nach dem Gesetzlichkeitsprinzip des Art. 49 GRCh selbstverständlich ist.⁶⁰

Einzig von Bedeutung scheint für den EuGH mithin das dritte Kriterium, dass die Zulässigkeit der Kumulierung der Sanktionen von einer hinreichenden Koordinierung der nationalen Verfahren abhängig macht. Im konkreten Fall stellte der EuGH dazu fest, dass eine Koordinierung zwischen den beiden Verfolgungsbehörden nicht stattgefunden habe, da die italienische Behörde an einem Koordinierungsversuch der Staatsanwaltschaft Braunschweig über die Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) nicht mitgewirkt habe.⁶¹ Praktisch dürfte das Koordinationserfordernis allerdings einige Schwierigkeiten mit sich bringen. Dies gilt zum einen in Bezug auf die Bestimmung verlässlicher Kriterien, in welcher Intensität und Qualität eine Verfahrenskoordinierung erfolgen muss, um

⁴⁵ Die Möglichkeit der Wiederaufnahme des Verfahrens stellt eine Durchbrechung des ne bis in idem-Grundsatzes dar, ist jedoch zu Lasten des Angeklagten in Deutschland nur in den engen Grenzen des § 362 StPO möglich.

⁴⁶ Dazu zuletzt etwa EuGH BeckRS 2023, 24050 – Vinal; EuGH BeckRS 2022, 5011 – bpost; EuGH BeckRS 2018, 6055 – Menci.

⁴⁷ Siehe hier nur EuGH BeckRS 2018, 6055 – Menci, Rn. 44.

⁴⁸ EuGH NJW 2024, 33 (38) Rn. 94, 96.

⁴⁹ EuGH NJW 2024, 33 (38) Rn. 95 f.

⁵⁰ EuGH NJW 2024, 33 (38) Rn. 95 f.

⁵¹ Ähnlich Wegner, NZWiSt 2023, 401 (408).

⁵² EuGH NJW 2024, 33 (38) Rn. 97.

⁵³ EuGH NJW 2024, 33 (39) Rn. 97.

⁵⁴ EuGH NJW 2024, 33 (38 f.) Rn. 97: „Angesichts dessen, dass die VWAG die Geldbuße iHv 1 Mrd. EUR akzeptiert hat, ist nicht ersichtlich, dass die mit der streitigen Entscheidung verhängte Geldbuße, deren Betrag nur 0,5 % der in der deutschen Entscheidung festgesetzten Geldbuße entspricht, dazu geführt hätte, dass die Kumulierung dieser Sanktionen eine übermäßige Belastung für diese Gesellschaft darstellt.“

⁵⁵ So hebt Krause, NStZ 2025, 9 (18) hervor, dass die doppelte Verhängung eines sich auf den gesetzlichen Höchstbetrag belaufenden Bußgeldes bereits für sich genommen eine erhebliche Belastung darstellt; siehe zudem v. Graevenitz, EuZW 2023, 1045 (1052).

⁵⁶ Krause, NStZ 2025, 9 (18).

⁵⁷ In die Richtung auch Wegner, NZWiSt 2023, 401 (408).

⁵⁸ EuGH NJW 2024, 33 (39) Rn. 98.

⁵⁹ Krause, NStZ 2025, 9 (18); kritisch insofern auch Meyer, JZ 2024, 242 (150).

⁶⁰ Wegner, NZWiSt 2023, 401 (408); a.A. wohl Schomburg/Schauf, NStZ-RR 2024, 31 (32).

⁶¹ EuGH NJW 2024, 33 (39) Rn. 99 ff.

die Kumulierung von Sanktionen zu rechtfertigen.⁶² Zum anderen gilt dies auch konkret für den Beschuldigten, der sich künftig auf Art. 50 GRCh berufen will, für den es aber in der Regel faktisch nicht möglich sein wird, das für ihn nicht einsehbare Kommunikationsverhältnis zwischen den beteiligten staatlichen Stellen aufzuklären und darzulegen.⁶³

IV. Fazit

Es bleibt festzuhalten, dass die Entscheidung des EuGH mehr Klarheit bezüglich der Anwendbarkeit von Art. 50 GRCh auf juristische Personen und die Kriterien zur Einordnung von Verwaltungsgeldbußen als strafrechtliche Sanktionen im Sinne des Unionsrechts gebracht hat. Das stärkt den Grundsatz des Doppelbestrafungsverbots gerade in Bereichen, in denen – wie z. B. im Kartellrecht, aber auch im Ordnungswidrigkeitenrecht – häufig mit Verwaltungsgeldbußen gearbeitet wird.

In Bezug auf die zentralen Punkte, wann denn ein transnationaler Sachverhalt mit Unternehmensbezug nun identisch ist und unter welchen Voraussetzungen eine Einschränkung des Kumulierungsverbots über Art. 52 GRCh auch bei transnationalen Sachverhalten möglich sein soll, führen die Ausführungen des EuGH dagegen eher zu Verwirrung, jedenfalls aber nicht zu mehr Rechtssicherheit. Die erhoffte Stärkung des effektiven Schutzes vor Mehrfachverfolgung bleibt daher aus.

⁶² Krause, NStZ 2025, 9 (18); vgl. auch Wegner, NZWiSt 2023, 401 (408).

⁶³ Kritisch insofern auch Wegner, NZWiSt 2023, 401 (408); Krause, NStZ 2025, 9 (18 f.); vgl. zudem Schomburg/Schauf, NStZ-RR 2024, 31 (33).