

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 10.12.2009
KOM(2009)669 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

**über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2004/757/JI zur Festlegung von
Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die
Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels**

[SEK(2009)1661]

1. METHODE

Ziel des Rahmenbeschlusses 2004/757/JI¹ ist die Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen im Bereich des illegalen Handels mit Drogen und Grundstoffen, die einen gemeinsamen Ansatz auf Ebene der Europäischen Union bei der Bekämpfung dieses illegalen Handels ermöglichen².

Die Wirksamkeit der Anstrengungen hängt im Wesentlichen von der Angleichung der nationalen Maßnahmen zur Durchführung des Rahmenbeschlusses ab³, welche die Kommission in diesem Bericht bewerten soll⁴. Hierfür zog sie die Evaluierungskriterien heran, die üblicherweise verwendet werden, um die Umsetzung von Rahmenbeschlüssen zu prüfen (effektive Erfüllung des angestrebten Zwecks, Klarheit und Rechtssicherheit, Vollständigkeit, fristgemäße Umsetzung)⁵, sowie spezielle Kriterien, darunter die Effektivität (im Hinblick auf die praktische Anwendung) und die Wirksamkeit (in Bezug auf die internationale justizielle Zusammenarbeit).

Bei der Kommission waren bis zum 1. Juni 2009 Antworten von 21 Mitgliedstaaten eingegangen⁶. Somit sind die folgenden sechs Mitgliedstaaten ihrer Mitteilungspflicht gemäß Artikel 9 Absatz 2 nicht nachgekommen und werden im Bericht nicht berücksichtigt: Zypern, Spanien⁷, Griechenland⁸, Italien, Malta, Vereinigtes Königreich.

2. ANALYSE DER NATIONALEN UMSETZUNGSMASSNAHMEN

2.1. Definitionen (Artikel 1)

Zur Definition der Drogen und Grundstoffe verweist Artikel 1 auf die Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1961, 1971 und 1988⁹, die von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurden, sowie auf die unmittelbar anzuwendenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft für Ausgangsstoffe¹⁰.

¹ ABl. L 335 vom 11.11.2004, S. 8.

² Erwägungsgrund 3.

³ Erwägungsgrund 9.

⁴ Artikel 9.

⁵ KOM(2001) 771 vom 13.12.2001, Ziff. 1.2.2.

⁶ Von diesen hat Bulgarien jedoch die Gesetzestexte, auf die es in seiner Antwort verweist, nur sehr partiell übermittelt, sodass diese nur zu Informationszwecken und unter Vorbehalt berücksichtigt werden.

⁷ Spanien hatte der Kommission allerdings 2006 und 2008 mitgeteilt, dass die Umsetzungsmaßnahmen Teil der laufenden Strafgesetzbuchreform sind.

⁸ Griechenland hatte der Kommission allerdings 2008 mitgeteilt, dass demnächst im Parlament über ein Durchführungsgesetz beraten wird.

⁹ Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe (in der durch das Protokoll von 1972 betreffend das Einheitsübereinkommen von 1961 über Suchtstoffe geänderten Fassung); Wiener Übereinkommen von 1971 über psychotrope Stoffe; Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen vom 20. Dezember 1988.

¹⁰ Verordnungen (EG) Nr. 111/2005 und Nr. 273/2004, siehe Arbeitsdokument S. 7.

Obwohl einige Mitgliedstaaten ihre Definitionen nicht übermittelt haben (CZ, DE, HU, SI, BG), stellt die Kommission gestützt auf die Angaben der anderen Mitgliedstaaten fest, dass die Umsetzung von Artikel 1 in diesen Mitgliedstaaten unproblematisch ist, da bereits adäquate nationale Bestimmungen in Kraft sind.

Für den Begriff „juristische Person“ greift Artikel 1 Absatz 3 auf die Standarddefinition zurück, die in diversen Rahmenbeschlüssen verwendet wird. Sieben Mitgliedstaaten haben keine Informationen übermittelt (CZ, DE, LU, PT, SE, SI, SK)¹¹.

2.2. Straftaten in Verbindung mit illegalem Handel mit Drogen und Grundstoffen (Artikel 2)

Die in Artikel 2 beschriebenen Handlungen entsprechen denjenigen in Artikel 3 des Übereinkommens von 1988. Einen großen Unterschied gibt es allerdings: Der Rahmenbeschluss schließt aus seinem Anwendungsbereich die Handlungen aus, die sich auf den persönlichen Konsum beziehen (Artikel 2 Absatz 2).

Bei den Drogenausgangsstoffen beschränkt sich der Bericht auf Straftaten in Verbindung mit dem Handel; er befasst sich infolgedessen nicht mit den Strafen für Verstöße gegen die einschlägigen EG-Verordnungen.

2.2.1. Straftaten in Verbindung mit illegalem Drogenhandel (Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a, b und c)

Allgemein ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten den Wortlaut von Artikel 2 nicht vollständig in die innerstaatlichen Rechtsvorschriften übernommen haben. Es zeigt sich, dass diese formellen Lücken gegebenenfalls durch die Verwendung allgemeiner Gesetzesformeln oder eine weit gefasste Auslegung gefüllt werden können. So scheinen die Begriffe *Gewinnen* und *Herstellen* in der Praxis häufig austauschbar zu sein, während nicht im Gesetz vorgesehene Handlungen durch das Verbot des *Besitzens*, eine offensichtliche Voraussetzung für jede Form des Handels, erfasst werden.

Zehn Mitgliedstaaten (AT, BE, FI, HU, IE, LV, LU, NL, PT, RO) haben in ihre Rechtsvorschriften alle oder fast alle genannten Handlungen übernommen. Vier Mitgliedstaaten (DE, EE, FR, SE) haben nur einen Teil aufgenommen, kommen dem Rahmenbeschluss aber durch die Verwendung allgemeiner Begriffe nach. In sieben Mitgliedstaaten (BG, CZ, DK, LT, PL, SI, SK) gibt es unbestimmtere Vorschriften¹², die keine umfassende, hinreichend klare und präzise Anwendung des Rahmenbeschlusses gewährleisten.

¹¹ BG teilte mit, dass seine Gesetzgebung keine Definition der juristischen Person enthält.

¹² Siehe Arbeitsdokument, S. 9.

2.2.2. *Straftaten in Verbindung mit illegalem Handel mit Grundstoffen (Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d)*

In den meisten Mitgliedstaaten entspricht das geltende Recht Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d, weil es entweder den Handel mit Grundstoffen und den Drogenhandel gleichbehandelt und dieselben Handlungen bestraft (BE, BG, CZ, DE, SI, SK) oder weil es spezifische Straftatbestände für den illegalen Handel mit Grundstoffen vorsieht, die weiter gefasst sind, ohne dem Drogenhandel gleichgestellt zu sein (AT, EE, FI, HU, IE, LT, LU, LV, NL, PL, PT). So sind das Einführen, Ausführen oder der Besitz häufig Teil des Straftatbestands (HU, IE, LU, LV, PT).

Nach Annahme des Rahmenbeschlusses haben nur zwei Mitgliedstaaten (RO, SE) ihre Gesetzgebung geändert, um Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d nachzukommen.

Zwei Mitgliedstaaten (DK, FR) haben erklärt, dass der illegale Handel mit Grundstoffen als solcher strafrechtlich nicht erfasst ist, jedoch als Versuch des illegalen Drogenhandels oder als Beihilfe dazu bestraft werden kann. Die Kommission äußert ernsthafte Zweifel an der Konformität dieser Regelungen und an der ordnungsgemäßen Umsetzung von Artikel 3¹³: Sie befürchtet, dass das Fehlen eines eigenständigen Straftatbestands beim illegalen Handel mit Grundstoffen die tatsächliche strafrechtliche Erfassung dieses Handels vor allem im Bereich des Versuchs, der Anstiftung und Beihilfe erschweren könnte.

Zwar sind die vom Rahmenbeschluss verbotenen Handlungen bezüglich der Grundstoffe auch im innerstaatlichen Recht verboten, doch ist festzustellen, dass der Rahmenbeschluss hier nur geringe Wirkung gezeigt hat.

2.3. **Anstiftung, Beihilfe und Versuch (Artikel 3)**

Die Umsetzung von Artikel 3 warf keine größeren Probleme auf: Nach Ansicht der Kommission steht das innerstaatliche Recht in 18 der 21 Mitgliedstaaten, welche die geforderten Informationen übermittelt haben, mit dem Rahmenbeschluss im Einklang¹⁴. Von diesen 18 Mitgliedstaaten haben zwei (FI, SE) ihre Gesetzgebung entsprechend geändert, zwei weitere (DE, SE) machten von der in Artikel 3 Absatz 2 gebotenen Möglichkeit Gebrauch.

2.4. **Strafen (Artikel 4)**

2.4.1. *Standardstrafaten (Artikel 4 Absatz 1)*

Bei den Rechtsvorschriften von fünf Mitgliedstaaten (BG, LT, LV, NL, SE) stellen sich Auslegungsprobleme, die vor allem auf fehlende Informationen zurückzuführen sind. Das

¹³ DK teilte mit, dass der Versuch des Versuchs (sic) oder der Beihilfe strafbar ist, FR äußerte sich hierzu nicht.

¹⁴ Drei Mitgliedstaaten (BG, HU, RO) übermittelten keine ausreichenden Informationen.

untere Strafmaß von einem Jahr wird zwar stets eingehalten, doch ist das obere Strafmaß in den meisten Mitgliedstaaten in Wirklichkeit sehr viel höher. So haben zwölf Mitgliedstaaten (BG, FR, HU, IE, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SI, SK) Strafen, die über dem Zweifachen des im Rahmenbeschluss vorgegebenen Strafrahmens liegen; das entspricht Freiheitsstrafen von mindestens sechs Jahren bis manchmal zwanzig Jahren oder lebenslang. An den unterschiedlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten scheint sich also nichts geändert zu haben.

Die vorgesehenen Höchststrafen entfallen allerdings erst dann ihre volle Wirkung, wenn die Strafverfolgung tatsächlich eingeleitet wird und der Richter die Strafen tatsächlich verhängt. Durch einen Vergleich der justiziellen Praxis in den einzelnen Mitgliedstaaten könnte ermittelt werden, inwieweit die angestrebte Angleichung der innerstaatlichen Systeme in der Praxis erreicht wird.

In diesem Zusammenhang ist besonderes Augenmerk auf die Komplexität des holländischen Systems und die Kontroversen um die Coffee Shops zu richten. Der Verkauf sanfter Drogen in den Coffee Shops ist das Ergebnis einer – stark reglementierten – Politik der Toleranz gegenüber einer Praxis, die weiterhin vom Gesetz als Verstoß betrachtet wird. Die Leitlinien der Staatsanwaltschaft für Coffee Shops setzen die Höchstgrenze für die Einstellung des Verfahrens bei 5 Gramm Cannabis pro Person fest. Zwar stimmen die niederländischen Rechtsvorschriften mit Artikel 4 Absatz 1 überein, doch ist für die Toleranz gegenüber den Coffee Shops vor allem der Opportunitätsgrundsatz maßgebend, zum dem sich die Kommission nicht zu äußern hat. Hier stellt sich allerdings die Frage nach der Versorgung dieser Coffee Shops über kriminelle Netze, die in größerem Maßstab agieren, da der Rahmenbeschluss auf die besonders schweren Straftatformen abzielt.

Die Kommission stellt somit die formelle Konformität aller übermittelten nationalen Rechtsvorschriften fest¹⁵, bedauert jedoch gleichzeitig deren Heterogenität und hinterfragt ihre Anwendung in der Praxis.

2.4.2. *Schwere Straftaten in Verbindung mit illegalem Drogenhandel (Artikel 4 Absatz 2)*

Von den 21 Mitgliedstaaten, die geantwortet haben¹⁶, sehen 20 das in Artikel 4 Absatz 2 geforderte Strafmaß vor. Allerdings liegen die Strafen eher bei 10 bis 15 Jahren. Zehn Mitgliedstaaten sehen nämlich eine Höchststrafe von zehn Jahren (AT, BE, CZ, DK, EE, FI, HU, LT, LU, SE) und acht Mitgliedstaaten eine Höchststrafe von 15 Jahren vor (BE, CZ, DK¹⁷, DE, HU, LT, LV, SK). Sechs Mitgliedstaaten haben noch höhere Strafen (FR, HU, IE, LU, RO, SE), während vier Mitgliedstaaten Höchststrafen zwischen lediglich 5 und 8 Jahren vorschreiben (AT, LT, NL, PL).

Acht Mitgliedstaaten berücksichtigen Menge und gesundheitliche Schäden (AT, CZ, DK, DE, FI, NL, SE, SK), während acht weitere nur eines dieser Kriterien berücksichtigen (BE, EE, HU, LT, LU, LV, PL, RO). In den Rechtsvorschriften von fünf Mitgliedstaaten (BG, FR, IE, PT, SI) findet sich hierzu keine Angabe. Soweit die vorgesehene Höchststrafe für den Grundtatbestand in diesen Mitgliedstaaten bereits dem in Artikel 4 Absatz 2 geforderten

¹⁵ Siehe das Arbeitsdokument über die marginalen Vorbehalte bezüglich BG, LT, LV, SE.

¹⁶ In Ermangelung spezifischer Informationen wurde BG nicht berücksichtigt.

¹⁷ 16 Jahre.

Strafmaß entspricht oder dieses sogar überschreitet, ist dieses eventuelle Fehlen einer Differenzierung nicht zu beanstanden.

Nach Ansicht der Kommission ist somit die Umsetzung von Artikel 4 Absatz 2 insofern zufrieden stellend, als der Strafraum eingehalten wird. Es sei darauf hingewiesen, dass diese Strafen häufig strenger sind und dass dreizehn Mitgliedstaaten die Kriterien Menge und/oder gesundheitliche Schäden nicht in ihre Rechtsvorschriften aufgenommen haben.

2.4.3. *Schwere Straftaten im Rahmen einer kriminellen Vereinigung (Artikel 4 Absätze 3 und 4)*

(1) *Schwere Straftaten im Rahmen einer kriminellen Vereinigung / Drogen (Artikel 4 Absatz 3)*

Der Bedeutung des organisierten Verbrechens wird in den strafrechtlichen Bestimmungen zum illegalen Drogenhandel in der EU in hohem Maße Rechnung getragen. Siebzehn Mitgliedstaaten (AT, BE, CZ, DE, EE, FI, FR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, PT, RO, SI, SK) wenden Strafen im Höchstmaß von mindestens zehn Jahren an, wenn eine Straftat im Rahmen einer kriminellen Vereinigung begangen wurde. Die Niederlande haben ihr Suchtmittelgesetz dahingehend geändert, dass es den speziellen Straftatbestand der Teilnahme an einer kriminellen Vereinigung über die allgemeine diesbezügliche strafrechtliche Bestimmung hinaus einschließt. DK, IE und SE haben keine spezifischen Bestimmungen für das organisierte Verbrechen, halten sich aber an das vorgeschriebene Strafmaß. Für drei Mitgliedstaaten (BE, LU, SI) lagen der Kommission nicht die erforderlichen Angaben vor, um den Begriff der kriminellen Vereinigung zu analysieren.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten nicht wie der Rahmenbeschluss fordern, dass die Straftat außerdem große Mengen an Drogen oder die gesundheitsschädlichsten Drogen betrifft¹⁸.

Außerdem verfügen die Mitgliedstaaten über eine Palette unterschiedlicher Strafen je nach der Rolle des Straftäters innerhalb der kriminellen Vereinigung (Teilnahme, Leitung, Finanzierung...). Die Höchststrafen für eine klassische Straftat (Beteiligung) überschreiten im Allgemeinen zehn Jahre. In acht Mitgliedstaaten (BE, CZ, DE, LT, LV, NL, PT, SI) liegt das Höchstmaß der Strafe bei 15 oder mehr Jahren, während sie in sechs Mitgliedstaaten (EE, FR, LU, PT, RO, SK) mindestens 20 Jahre beträgt. Straftaten in Verbindung mit illegalem Drogenhandel im Rahmen einer kriminellen Vereinigung werden somit mit sehr viel höheren Strafen geahndet als die im Rahmenbeschluss genannten, dessen Mindeststrafmaß somit eingehalten wird.

(2) *Schwerere Straftaten im Rahmen einer kriminellen Vereinigung / Grundstoffe (Artikel 4 Absatz 4)*

In den strafrechtlichen Bestimmungen zum illegalen Handel mit Grundstoffen wird dem organisierten Verbrechen in der EU weitgehend Rechnung getragen, allerdings gibt es hier größere Unterschiede als bei den Drogen.

¹⁸ Nur Estland stellt eine Verbindung zu dem Handel mit großen Drogenmengen her.

Dreizehn Mitgliedstaaten (CZ, DE, FI, HU, LT, LU, LV, NL, PL, PT, RO, SI, SK) haben Rechtsvorschriften gegen den illegalen Handel mit Grundstoffen unter Beteiligung einer kriminellen Vereinigung. Die Strafen fallen härter aus. Fünf Mitgliedstaaten (CZ, FI, HU, LV, PL) setzen die Höchststrafen zwischen 6 und 10 Jahren fest, während acht Mitgliedstaaten (DE, LT, LU, NL, PT¹⁹, RO, SI, SK) sie bei 15 Jahren und mehr ansetzen²⁰.

Es sei darauf hingewiesen, dass sieben Mitgliedstaaten (AT, BE, DK, EE, FR, IE, SE) im Bereich der Grundstoffe keine Vorschriften eigens für kriminelle Vereinigungen besitzen bzw. diese eventuell nicht mitgeteilt haben²¹. Dennoch ist festzustellen, dass für Grundtatbestände, die den illegalen Handel mit Grundstoffen betreffen, in den oben genannten Mitgliedstaaten bereits Höchststrafen von fünf und mehr Jahren gelten. Die Umsetzung von Artikel 4 Absatz 4 ist somit zufrieden stellend.

2.5. Einziehung (Artikel 4 Absatz 5)

Dreizehn der 21 Mitgliedstaaten, die geantwortet haben (AT, DE, DK, EE, FI, FR, LU, LV, PL, PT, RO, SE, SK), haben Einziehungsvorschriften mitgeteilt, die speziell in ihrem Suchtmittelgesetz vorgesehen sind, während sechs Mitgliedstaaten (CZ, HU, IE, LT, NL, SI) Bestimmungen aus dem Strafgesetzbuch angegeben haben. BE und BG machten keine Mitteilung. Die Einziehung von Stoffen, die Gegenstand der Straftat sind, ist allgemein verbreitet. Bezüglich der Einziehung von Tatwerkzeugen, Erträgen und deren Gegenwert in Vermögensgegenständen verweist die Kommission auf ihren Bericht²² über die Durchführung des Rahmenbeschlusses 2005/212/JI²³ des Rates vom 24. Februar 2005 über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten.

2.6. Besondere Umstände (Artikel 5)

Nach Artikel 5 können die Mitgliedstaaten Strafmilderung für diejenigen vorsehen, die man gemeinhin als „reue Straftäter“ bezeichnet. Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von BG, FI, NL und SI machten Angaben zu ihrem nationalen Strafmilderungssystem. Sechs Mitgliedstaaten (AT, HU, LU, LV, PT, RO) verfügen außerdem in ihrem Suchtmittelgesetz über Strafmilderungsvorschriften, die speziell auf diese „reue Straftäter“ abstellen. Zahlreiche Mitgliedstaaten unterscheiden danach, ob die Strafverfolgung bereits eingeleitet wurde oder nicht. Einige Mitgliedstaaten sehen gelegentlich neben der Strafmilderung auch einen Straferlass vor. Kein Mitgliedstaat hat jedoch seine Gesetzgebung nach dem Rahmenbeschluss geändert.

¹⁹ In PT wurde die Höchststrafe von zehn Jahren um ein Drittel auf fast 15 Jahre angehoben.

²⁰ LT, LU, NL, RO und SK sehen ein Höchstmaß von 20 Jahren und mehr vor.

²¹ Zu DK und FR vgl. die Kommentare zu Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d.

²² KOM(2007) 805 endg. vom 17. Dezember 2007.

²³ ABl. L 68 vom 15.3.2005.

2.7. Verantwortlichkeit juristischer Personen und Sanktionen gegen juristische Personen (Artikel 6 und 7)

Bei Artikel 6 liegt das Haupthindernis in der Anerkennung der Verantwortlichkeit juristischer Personen (Artikel 6 Absatz 2). Zehn Mitgliedstaaten (AT, DE, DK, FI, HU, IE, LT, NL, PL, RO) verfügen über mit Artikel 6 konforme Rechtsvorschriften, acht Mitgliedstaaten (BE, BG, EE, FR, LU, LV, PT, SI) machten unzureichende Angaben vor allem zu Artikel 6 Absatz 2. In zwei Mitgliedstaaten (CZ, SK) ist die Verantwortlichkeit juristischer Personen überhaupt nicht geregelt, während SE aufgrund der engen Auslegung dieses Begriffs keine völlige Konformität mit Artikel 6 Absatz 2 herstellen kann. Artikel 6 Absatz 3 stellt die Mitgliedstaaten hingegen vor keine größeren Probleme.

Bei Artikel 7 sieht, abgesehen von den beiden Mitgliedstaaten (CZ, SK), die erklären, dass sie noch keinen diesbezüglichen rechtlichen Rahmen geschaffen haben, LU eine Form der Verantwortlichkeit juristischer Personen vor, die im Gegensatz zu den Bestimmungen von Artikel 7 Absatz 1 keine Geldstrafen nach sich zieht. Zehn Mitgliedstaaten (AT, BE, DE, FI, FR, LT, LV, PL, RO, SE) übermittelten eine formell mit Artikel 7 konforme Gesetzgebung, während acht Mitgliedstaaten (BG, DK, EE, HU, IE, NL, PT, SI) nur lückenhafte oder gar keine Angaben vor allem zur Höhe der Geldstrafen mitteilten.

Nur drei Mitgliedstaaten (FI, RO, SE) haben ihre Rechtsvorschriften zur Anpassung an Artikel 6 und 7 geändert. Die Kommission weist die Mitgliedstaaten daher darauf hin, dass sie zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses bezüglich der Verantwortlichkeit juristischer Personen nur wenige Informationen erhalten hat.

2.8. Gerichtsbarkeit und Strafverfolgung (Artikel 8)

Da alle Mitgliedstaaten dem Grundsatz der territorialen Gerichtsbarkeit (Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a) zustimmen, konzentriert sich die Analyse auf die Buchstaben b und c (Straftaten außerhalb des Hoheitsgebiets). Absatz 3 ist seit der Einführung des Europäischen Haftbefehls gegenstandslos.

Abgesehen von den fehlenden Informationen über Vorschriften für Straftaten, die teilweise auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten begangen wurden, ist die Kommission der Ansicht, dass elf Mitgliedstaaten (AT, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, LT, NL, PL, SE) über eine Gesetzgebung verfügen, die mit Artikel 8 insgesamt übereinstimmt. Zehn Mitgliedstaaten hingegen (BE, BG, HU, IE, LU, LV, PT, RO, SI, SK) haben die erforderlichen Informationen nicht vorgelegt.

Sechs Mitgliedstaaten (AT, DE, DK, EE, FR, SE) haben die Kommission gemäß Artikel 8 Absatz 4 über ihre Entscheidung unterrichtet, Absatz 2 anzuwenden, und haben insbesondere erklärt, ihre Gerichtsbarkeit auszuschließen oder einzuschränken, wenn die Straftat, die außerhalb ihres Hoheitsgebiets begangen wurde, zugunsten einer im Hoheitsgebiet niedergelassenen juristischen Person begangen wurde (Absatz 1 Buchstabe c).

Dennoch ist unklar, inwieweit dem Rahmenbeschluss in diesem Punkt nachgekommen wurde, da acht Mitgliedstaaten (BE, BG, HU, IE, PT, RO, SI, SK) keine ausreichenden Informationen oder Erklärungen zur Umsetzung von Absatz 1 Buchstabe c übermittelt haben und die Umsetzung nur in fünf Mitgliedstaaten (CZ, FI, LT, NL, PL) korrekt erfolgt ist.

3. FUNKTIONSWEISE UND WIRKUNG AUF DIE JUSTIZIELLE ZUSAMMENARBEIT

Das Problem bei der Analyse der Funktionsweise des Rahmenbeschlusses und seiner Wirkung auf die justizielle Zusammenarbeit liegt im Wesentlichen in der Erfassung der Daten aus der Rechtsprechungspraxis in den Mitgliedstaaten. Hierbei stützte sich die Kommission auf Informationen von Eurojust und aus dem Europäischen Justiziellen Netz (EJN). Eurojust hat am 14. November 2008 eine Zusammenfassung der Statistiken über die bei Eurojust zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 12. November 2008 erfassten Fälle illegalen Drogenhandels übermittelt. Das EJN wurde von der Kommission über einen Fragebogen angesprochen, der an alle Kontaktstellen versandt wurde²⁴.

3.1. Beitrag von Eurojust

Im Berichtszeitraum wurden 771 Fälle illegalen Drogenhandels im Eurojust-Kollegium erfasst, wobei eine deutliche Steigerung von 77 Fällen im Jahr 2004 auf 207 Fälle im Jahr 2007 festzustellen ist. Drogenfälle machen 20 % der von Eurojust zwischen 2004 und 2008 bearbeiteten Fälle aus.

Die Mitgliedstaaten, die Eurojust die meisten Drogenhandelsfälle gemeldet haben, sind Italien (81 Fälle), Frankreich (72 Fälle) und die Niederlande (71 Fälle). Die am wenigsten betroffenen Mitgliedstaaten sind Malta (1 Fall), Zypern (1 Fall), Irland (2 Fälle) und die Slowakei (2 Fälle).

Die am meisten geforderten Mitgliedstaaten sind die Niederlande (264 Mal), Spanien (243 Mal) und Italien (171 Mal), die am wenigsten geforderten Mitgliedstaaten sind Malta (3 Mal), Zypern (8 Mal), die Slowakei (9 Mal) und Lettland (9 Mal).

Allgemein zeigen die Statistiken ein besonderes Engagement der Niederlande, Italiens, Frankreichs und Deutschlands als ersuchendem oder vollstreckendem Land. Schweden und Portugal haben eine relativ hohe Anzahl an Drogenhandelsfällen (64 bzw. 57) übermittelt, während Spanien und das Vereinigte Königreich von anderen Ländern stark gefordert wurden (243 bzw. 102 Mal). Dagegen zählen Malta, Zypern, Lettland und die Slowakei zu den als ersuchendes oder vollstreckendes Land am wenigsten betroffenen Mitgliedstaaten.

Schließlich ist die Feststellung interessant, dass von den 151 Drogenhandelsfällen in Verbindung mit einem oder mehreren sonstigen Verbrechen 65 mit einer kriminellen Vereinigung in Verbindung gebracht wurden.

Diese Informationen besagen, dass seit 2004 die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten über Eurojust im Bereich des illegalen Drogenhandels ohne jeden Zweifel zunimmt. Dennoch ist es in diesem Stadium nicht möglich, die Wirkung des Rahmenbeschlusses als solchen auf diese Zusammenarbeit einzeln zu betrachten und zu messen. Auf diese Frage konzentrierte sich der Fragebogen an das EJN.

²⁴ Diese Dokumente werden in der Arbeitsunterlage vorgestellt.

3.2. Beitrag des Europäischen Justiziellen Netzes

Die Kontaktstellen des EJN in zehn Mitgliedstaaten (CZ, DE, FI, FR, HU, IE, LV, LU, PL, PT) haben den Fragebogen der Kommission beantwortet.

Ihre Beiträge legen den allgemeinen Eindruck nahe, dass der Rahmenbeschluss, selbst wenn er den Praktikern bekannt ist, als wenig einflussreich angesehen wird, da er kaum Änderungen der innerstaatlichen Gesetzgebung zur Folge hatte. Die Frage der Wirkung des Rahmenbeschlusses auf die justizielle Zusammenarbeit bleibt insbesondere auch deshalb offen, weil der Rahmenbeschluss die justizielle Zusammenarbeit nicht unmittelbar betrifft und kein Land über ein zentrales System zu verfügen scheint, das es ihm gestattet, die Entwicklung der justiziellen Zusammenarbeit im Bereich des illegalen Drogenhandels zu beurteilen. Die Antworten zeugen häufig von der relativen Ratlosigkeit der befragten Praktiker, wie beispielsweise in FI, FR und PT.

Die Kontaktstelle in Finnland ist der Meinung, dass einerseits die seit dem Rahmenbeschluss eingetretenen Änderungen geringfügig sind und dass dieser die justizielle Zusammenarbeit nicht betrifft, und dass es andererseits aufgrund der fehlenden Distanz und der fehlenden Überwachung, mit der solche Auswirkungen evaluiert werden können, unmöglich ist, objektive Schlussfolgerungen zu ziehen.

Auch in Frankreich erwähnt die Kontaktstelle das Fehlen eines Systems, mit dem sich die zentrale Behörde einen genauen Überblick über die Anträge auf Amtshilfe im Bereich Suchtstoffe verschaffen kann. Die französischen Gerichte stellen insgesamt eine Verbesserung der Vollstreckungsqualität ihrer Anträge auf Amtshilfe im Bereich des illegalen Handels mit Suchtstoffen fest, die jedoch je nach Land weiterhin sehr unterschiedlich ausfällt. Weiterhin wird betont, dass durch das Einschalten von Verbindungsrichtern oder Vertretern von Eurojust sehr häufig komplexe koordinierte Aktionen ermöglicht werden. Die Kontaktstelle schlussfolgert aber, dass nur schwer festzustellen ist, ob diese Verbesserungen die Folge der Umsetzung des Rahmenbeschlusses durch die Mitgliedstaaten ist, und ob die allgemein bessere Zusammenarbeit in den letzten fünf Jahren eher dem Erwerb einer europäischen justiziellen Kultur der Richter als der Umsetzung dieses Instruments zuzuschreiben ist.

In Portugal ist der Rahmenbeschluss laut Aussage der Kontaktstelle bekannt, wird aber insgesamt kaum angewandt, da die innerstaatlichen Rechtsvorschriften bereits in dieselbe Richtung weisen. Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit werden keine besonderen Änderungen festgestellt. Es wird eine stärkere Nutzung der bereits existierenden Vorschriften, die aus neuen Instrumenten der Zusammenarbeit erwachsen, empfohlen.

4. ZUSAMMENFASSUNG

Die Umsetzung des Rahmenbeschlusses ist insgesamt nicht zufrieden stellend. Zwar wurden manche Bestimmungen in den meisten Mitgliedstaaten bereits befolgt, doch hat sich bei mehreren Mitgliedstaaten in ihren oft partiellen Antworten gezeigt, dass sie ihre geltenden Rechtsvorschriften noch immer nicht so geändert haben, wie es nach dem Rahmenbeschluss erforderlich gewesen wäre. Sechs Mitgliedstaaten haben keinerlei Informationen mitgeteilt. Die Angleichung der nationalen Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels hat deshalb kaum Fortschritte gemacht. Die geringe Wirkung des Rahmenbeschlusses wird

durch die Beiträge des EJM bestätigt. Zudem ist es derzeit schwierig, eine Verbindung zwischen dem Rahmenbeschluss und den Fortschritten in der justiziellen Zusammenarbeit herzustellen, wie sie von Eurojust dargelegt werden. Die Kommission fordert daher die Mitgliedstaaten auf, die dies noch nicht oder nur teilweise getan haben, ihren Verpflichtungen gemäß Artikel 9 des Rahmenbeschlusses nachzukommen und ihr und dem Generalsekretariat des Rates unverzüglich alle Umsetzungsmaßnahmen mitzuteilen.