



Brüssel, den 7.7.2016
COM(2016) 448 final

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

**gemäß Artikel 10 des Rahmenbeschlusses 2008/841/JI vom 24. Oktober 2008 zur
Bekämpfung der organisierten Kriminalität**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

gemäß Artikel 10 des Rahmenbeschlusses 2008/841/JI vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität

1. EINLEITUNG

1.1. Hintergrund

Die ersten Schritte zur Kriminalisierung von Straftaten in Verbindung mit kriminellen Vereinigungen wurden in der Europäischen Union 1998 mit der Verabschiedung der Gemeinsamen Maßnahme 98/733/JI betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union¹ unternommen. Durch dieses vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommene Instrument wurde im Völkerrecht eine Definition der organisierten Kriminalität eingeführt.

Wenig später folgte das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UNTOC), das mit Resolution 55/25 der Generalversammlung vom 15. November 2000 angenommen wurde und sich zum wichtigsten internationalen Instrument im Kampf gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität entwickelte. Die Europäische Union (ehemals die Europäische Gemeinschaft) nahm an den Verhandlungen über das Übereinkommen teil, unterzeichnete es und ist Vertragspartei des Übereinkommens.²

Am 19. Januar 2005 legte die Kommission einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität³ vor. Das Ziel bestand darin, durch mehr Kohärenz in der Angleichung auf dem aufzubauen, was zum einen durch die Gemeinsame Maßnahme 98/733/JI und zum anderen durch das UNTOC erreicht worden war, um so die organisierte Kriminalität auf EU-Ebene wirksamer zu bekämpfen.

Das Verhandlungsergebnis blieb hinter den ehrgeizigen Zielen des ursprünglichen Vorschlags zurück. Unterstützt von Frankreich und Italien beschloss die Kommission, eine Erklärung⁴ zu verabschieden, in der sie den Mehrwert des Instruments unter dem Gesichtspunkt der angestrebten notwendigen Mindestangleichung in Frage stellte.

¹ ABl. L 351 vom 29.12.1998.

² Beschluss 2004/579/EG des Rates, ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 69.

³ Vorschlag 2005/0003 (CNS), in dessen Ergebnis der Rahmenbeschluss 2008/841/JI des Rates angenommen wurde.

⁴ „Nach Auffassung der Kommission wird mit dem Rahmenbeschluss über die Bekämpfung der organisierten Kriminalität das von ihr angestrebte Ziel im Hinblick auf die Gemeinsame Maßnahme 98/733/JI betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und auf das am 15. November 2000 angenommene Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, dessen Vertragspartei die Gemeinschaft seit 29. April 2004 ist, nicht erreicht. Mit dem Rahmenbeschluss wird die von der Kommission vorgeschlagene und im Rahmenbeschluss 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung bereits vorgesehene Mindestangleichung der Straftatbestände der Anführung einer oder der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung auf der Grundlage eines einheitlichen Begriffs einer solchen Vereinigung nicht geleistet. Ferner lässt es der Rahmenbeschluss zu, dass die Mitgliedstaaten den Begriff der kriminellen Vereinigung nicht einführen, sondern unter Rückgriff auf die allgemeinen Vorschriften über die Beteiligung an und die Vorbereitung von spezifischen strafbaren Handlungen weiterhin die geltenden innerstaatlichen strafrechtlichen Bestimmungen anwenden.

Die Kommission muss daher feststellen, dass das im Haager Programm vorgesehene Ziel einer Angleichung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität mit dem Rahmenbeschluss nicht erreicht wird.“

1.2. Hauptelemente und Zweck des Rahmenbeschlusses

In der Präambel des Rahmenbeschlusses 2008/841/JI vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität wird festgestellt, dass das Ziel der Europäischen Union darin besteht, die gemeinsame Fähigkeit der Union und der Mitgliedstaaten unter anderem zum Kampf gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität zu verbessern.

Dieses Ziel im Rahmen der EU-Politik im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen muss insbesondere im Wege der Rechtsangleichung verwirklicht werden. Der Anwendungsbereich dieses Instruments sollte sich daher auf Straftaten erstrecken, die typischerweise von kriminellen Vereinigungen begangen werden. Zudem sollte das Instrument Sanktionen vorsehen, welche der Schwere der von natürlichen und juristischen Personen begangenen Straftaten entsprechen.

Der Schwerpunkt des Rahmenbeschlusses liegt auf der Kriminalisierung von Straftaten, die mit einer Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung im Sinne der Begriffsbestimmungen in Artikel 1 verbunden sind (Artikel 2 des Rahmenbeschlusses).

1.3. Zweck dieses Berichts und Bewertungsmethode

Eines der Hauptziele der von der Europäischen Kommission am 28. April 2015 beschlossenen Europäischen Sicherheitsagenda⁵ besteht darin, den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, das wechselseitige Vertrauen zu stärken, die vorhandenen Instrumente für den Informationsaustausch voll auszuschöpfen und die grenzüberschreitende operative Zusammenarbeit der zuständigen Behörden zu fördern. Erreicht werden soll dies durch eine bessere Umsetzung und Anwendung der geltenden EU-Rechtsinstrumente. Daher überwacht die Kommission als Hüterin der Verträge die Umsetzung der einschlägigen EU-Instrumente.

Gemäß Artikel 10 des Rahmenbeschlusses⁶ waren von den Mitgliedstaaten die notwendigen Umsetzungsmaßnahmen zu treffen und dem Rat und der Kommission bis zum 11. Mai 2010 mitzuteilen. Auf der Grundlage dieser Informationen hatte die Kommission einen Bericht zu erstellen. Danach sollte der Rat bis zum 11. November 2012 überprüfen, ob die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Einhaltung des Rahmenbeschlusses ergriffen hatten.

Bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist am 11. Mai 2010 hatten lediglich vier Mitgliedstaaten (BE, CY, IE und NL) die Kommission entsprechend informiert. Weitere Mitgliedstaaten informierten die Kommission nach Fristablauf über ihre Umsetzungsmaßnahmen.

Mit Wirkung vom 1. Dezember 2014 gilt der Rahmenbeschluss nicht mehr für das Vereinigte Königreich, das von seinem Recht gemäß Artikel 10 Absatz 4 des den Verträgen beigefügten Protokolls Nr. 36 Gebrauch gemacht und sich im Hinblick auf dieses Rechtsinstrument für ein Opt-out entschieden hat. Obwohl das Vereinigte Königreich in der Vergangenheit nationale Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses erlassen und der Kommission mitgeteilt hat, erstreckt sich der vorliegende Bericht nicht auf diesen Mitgliedstaat. Dänemark ist gemäß Artikel 2 des Protokolls 22 über die Position Dänemarks durch diesen Rahmenbeschluss gebunden, da er vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommen wurde.

Den in diesem Bericht enthaltenen Beschreibungen und Analysen liegen hauptsächlich die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen zugrunde, welche durch die öffentlich zugänglichen Informationen und Erkenntnisse einer externen Studie⁷ ergänzt werden. Nach

⁵ COM(2015) 185 final.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1455280270499&uri=CELEX:32008F0841>

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/20150312_1_amoc_report_020315_0_220_part_1_en.pdf

Ablauf des Übergangszeitraums gemäß Artikel 10 Absatz 3 des den Verträgen beigefügten Protokolls Nr. 36 am 1. Dezember 2014 ersuchte die Kommission die Mitgliedstaaten, nationale Umsetzungsmaßnahmen für Instrumente, die unter die frühere dritte Säule des Besitzstands fielen und zu denen dieser Rahmenbeschluss zählt, über die Datenbank für nationale Durchführungsmaßnahmen zu melden. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts hatten alle Mitgliedstaaten entsprechende Maßnahmen mitgeteilt.

Im Mittelpunkt des Berichts steht die Analyse der Artikel 1 bis 8. Artikel 9 bis 12 sind nicht Gegenstand des Berichts, da sie keine Umsetzung erfordern. Die von der Kommission für diesen Bericht angenommenen Bewertungskriterien sind die seit 2001 geltenden allgemeinen Kriterien für die Bewertung der Umsetzung von Rahmenbeschlüssen (praktische Wirkung, Klarheit und Rechtssicherheit, umfassende Anwendung und Einhaltung der Umsetzungsfrist).⁸ Darüber hinaus kommen für diesen Rahmenbeschluss noch spezifische Kriterien zum Einsatz; nähere Angaben hierzu werden in der nachstehenden Analyse der jeweiligen Bestimmungen gemacht.

Aus Gründen der Kohärenz werden die den Rahmenbeschluss betreffenden nationalen Bestimmungen für Mitgliedstaaten, die im Hinblick auf Artikel 2 von einer eigenständigen Straftat ausgehen, separat von den Bestimmungen der Mitgliedstaaten bewertet, die andere Ansätze verfolgen.

2. BEWERTUNG

2.1. Bewertung der einschlägigen nationalen Bestimmungen von Mitgliedstaaten, die von einer eigenständigen Straftat ausgehen

Die nachfolgende Übersicht erstreckt sich nicht auf Dänemark, Schweden und das Vereinigte Königreich. Folglich bezieht sich jeder Verweis auf „sämtliche Mitgliedstaaten“ lediglich auf die 25 übrigen Mitgliedstaaten.

2.1.1. Begriffsbestimmungen (Artikel 1)

Artikel 1 enthält zwei Begriffsbestimmungen, die für die Festlegung des Anwendungsbereichs des Rahmenbeschlusses von Bedeutung sind, und zwar die Definition der kriminellen Vereinigung und die des organisierten Zusammenschlusses.

Was die **Definition des organisierten Zusammenschlusses** („*ein Zusammenschluss, der nicht zufällig zur unmittelbaren Begehung eines Verbrechens gebildet wird und der auch nicht notwendigerweise förmlich festgelegte Rollen für seine Mitglieder, eine kontinuierliche Mitgliedschaft oder eine ausgeprägte Struktur hat*“) anbelangt, so wurde von drei Mitgliedstaaten (BG, HR, IE) der Wortlaut des Rahmenbeschlusses übernommen, während vier andere Mitgliedstaaten (CZ, EE, LT, ES) noch weitere Elemente aufnehmen, die meist die Aufgaben- oder Funktionsteilung in einer kriminellen Vereinigung betreffen. Sieben Mitgliedstaaten (BE, CY, FI, EL, LU, RO, SK) geben an, dass ein Zusammenschluss organisierten Charakter tragen muss, und bei elf Mitgliedstaaten (AT, DE, FR, HU, IT, LV, MT, NL, PL, PT, SI) fehlt jede Bezugnahme auf die Begriffsbestimmung des organisierten Zusammenschlusses.

Von elf Mitgliedstaaten (AT, BE, BG, FI, EL, HU, LU, PT, RO, SK, ES) wird auf das **Kriterium der Kontinuität** („*einen auf längere Dauer angelegten organisierten Zusammenschluss*“) verwiesen. In den nationalen Rechtsvorschriften von EE und LT ist von einer *dauerhaften* Vereinigung die Rede, was den Anwendungsbereich dieser Bestimmung durch den Ausschluss nicht dauerhafter krimineller Vereinigungen potenziell einschränkt. In

⁸ KOM(2001) 771, 13.12.2001, Punkt 1.2.2.

den nationalen Rechtsvorschriften der übrigen Mitgliedstaaten (HR, CY, CZ, DE, FR, IE, IT, LV, MT, NL, PL, SI) wird dieses Element überhaupt nicht erwähnt.

Hinsichtlich der **Mitgliedschaft** („*mehr als zwei Personen, die ... in Verabredung handeln*“), verweist die Mehrzahl der Mitgliedstaaten (AT, BE, BG, HR, CY, EE, FI, EL, HU, IE, IT, LT, LU, PT, RO, SK, ES) direkt auf die Mindestzahl von drei Personen. Lettland beschränkt die Anwendung auf Gruppen von mindestens fünf Personen. In den Rechtsvorschriften von CZ wird auf mindestens zwei in gemeinsamer Absprache handelnde Personen verwiesen, während sechs Mitgliedstaaten (DE, FR, MT, NL, PL und SI) dieses Kriterium in ihren nationalen Rechtsvorschriften nicht erwähnen.

Lediglich drei Mitgliedstaaten (BE, LU, SK) berücksichtigen in ihren nationalen Rechtsvorschriften das **Kriterium des Vorteils** („*um sich unmittelbar oder mittelbar einen finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteil zu verschaffen*“). Das bedeutet, dass diese Bestimmung in allen anderen Mitgliedstaaten breiter gefasst wird, so dass sie auch auf kriminelle Vereinigungen angewendet werden kann, die nicht notwendigerweise auf Gewinn ausgerichtet sind.

Im Hinblick auf **Vortaten** („*Straftaten ..., die mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Besserung und Sicherung im Höchstmaß von mindestens vier Jahren oder einer schwereren Strafe bedroht sind*“) sehen die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Rechtsvorschriften folgende Mindesthöchststrafen vor:

- mindestens drei Jahre in drei Mitgliedstaaten (BE, CY, EE);
- mehr als drei Jahre in fünf Mitgliedstaaten (AT, BG, HR, LT, SI);
- mindestens vier Jahre in vier Mitgliedstaaten (FI, IE, LU, MT); FI weitete den Anwendungsbereich auf zwei weitere Straftaten aus, für die die Höchststrafe weniger als vier Jahre beträgt;
- mindestens fünf Jahre in zwei Mitgliedstaaten (FR und HU);
- mehr als fünf Jahre in einem Mitgliedstaat (SK);
- kein Hinweis zum Strafmaß für die Vortaten in acht Mitgliedstaaten (CZ, DE, IT, NL, PL, PT, RO, ES), was bedeutet, dass der Anwendungsbereich auf alle Straftaten ausgeweitet wird; DE schränkt den Anwendungsbereich ein, indem einige spezifische Straftaten gegen den demokratischen Rechtsstaat ausgeklammert werden;
- EL und LV sehen für die Vortaten einen ganzen Katalog schwerer Straftaten vor; in LV erstreckt sich dieser Katalog nicht auf alle Straftaten, die mit einem Höchstmaß von mindestens vier Jahren Freiheitsentzug geahndet werden, und für EL ist unklar, auf genau welche Straftaten mit welchem Höchststrafmaß sich dieser Katalog erstreckt.

2.1.2. *Straftaten im Zusammenhang mit einer Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung (Artikel 2)*

Der Rahmenbeschluss betrifft in der Hauptsache die Kriminalisierung von Verhaltensweisen im Zusammenhang mit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung. Durch Artikel 2 werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, mindestens eine der folgenden Verhaltensweisen in ihren nationalen Rechtsvorschriften als Straftatbestand zu bewerten:

a) das Verhalten einer Person, die sich vorsätzlich und in Kenntnis entweder des Ziels und der allgemeinen Tätigkeit der kriminellen Vereinigung oder der Absicht der Vereinigung, die betreffenden Straftaten zu begehen, aktiv an den kriminellen Tätigkeiten der Vereinigung beteiligt, einschließlich durch Bereitstellung von Informationen oder materiellen Mitteln, Anwerbung neuer Mitglieder oder durch jegliche Art der Finanzierung der Tätigkeiten der Vereinigung, und sich bewusst ist, dass diese Beteiligung zur Durchführung der kriminellen Tätigkeiten der Vereinigung beiträgt;

b) das Verhalten einer Person, das darin besteht, mit einer oder mehreren Personen eine Vereinbarung über die Ausübung einer Tätigkeit zu treffen, die, falls durchgeführt, der Begehung von in Artikel 1 genannten Straftaten gleichkäme – auch wenn diese Person nicht an der tatsächlichen Durchführung der Tätigkeit beteiligt ist.

Umfang der Umsetzung von Artikel 2:

- **Vier Mitgliedstaaten (BG, HR, EL, MT) berücksichtigen beide Straftatbestände (Artikel 2 Buchstaben a und b).**
- **Einundzwanzig Mitgliedstaaten (AT, BE, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SK, SI, ES) sehen lediglich Artikel 2 Buchstabe a vor** und stufen damit die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung als Straftatbestand ein. In den nationalen Rechtsvorschriften von BE wird die Anwendung des Straftatbestands der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung auf Bedingungen beschränkt, die die Anwendung von Einschüchterung, Bedrohung, Gewalt, Betrug, Korruption oder die Einschaltung von kommerziellen Strukturen betreffen.

Umsetzung von **Artikel 2 Buchstabe a:**

- Sechs Mitgliedstaaten (BG, FR, LT, LV, PL, SI) verweisen allgemein auf eine Beteiligung/Teilnahme, ohne näher auf die Art der jeweiligen Tätigkeit einzugehen (Begehung von Straftaten oder anderen Tätigkeiten, die nicht notwendigerweise einen Straftatbestand darstellen).
- Acht Mitgliedstaaten (BE, CY, CZ, IE, IT, LU, RO, SK) verweisen in der Begriffsbestimmung ausdrücklich auf die Einbeziehung von „sonstigen Tätigkeiten“ in die Verhaltensweisen, die eine Beteiligung darstellen, oder stellen die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung sowie deren Unterstützung unter Strafe.
- Acht weitere Mitgliedstaaten (AT, DE, EE, EL, ES, MT, NL, PT) erwähnen ein konkretes Beispiel oder mehrere konkrete Beispiele für „sonstige Tätigkeiten“, die im Rahmenbeschluss aufgeführt sind (wie Bereitstellung von Informationen oder materiellen Mitteln, Anwerbung neuer Mitglieder und Finanzierung der Tätigkeiten der kriminellen Vereinigung).
- Drei Mitgliedstaaten (HU, HR, FI) schränken den Anwendungsbereich ausdrücklich ein und schließen die eigentliche Ausführung der Vortaten (HR) oder Straftaten, die ebenso schwer oder schwerer sind als die eigenständige Straftat (FI), aus oder beschränken ihn auf vorbereitende Verhaltensweisen (HU).
- Mit Ausnahme von vier Mitgliedstaaten (CY, FR, HU, IE) stellen alle Mitgliedstaaten die schwerwiegenderen Formen der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung, wie deren Bildung, Anführung, Organisation, Förderung usw., unter Strafe.
- Neun Mitgliedstaaten (AT, BE, HR, CY, EL, FI, IE, LU, SK) verweisen in ihren Rechtsvorschriften ausdrücklich auf den Vorsatz und/oder die Kenntnis des Straftäters in Bezug auf das Ziel und die allgemeine Tätigkeit der kriminellen Vereinigung und/oder die Ausführung der Vortaten.

Zur Straftat gemäß **Artikel 2 Buchstabe b:**

- Zwei Mitgliedstaaten (EL, MT) stellen den Straftatbestand der Verschwörung im Hinblick auf sämtliche Straftaten (mit Ausnahme solcher, die mit anderen Strafen als Freiheitsentzug geahndet werden, sowie von Straftaten, die – im Fall von MT – unter das Pressegesetz fallen) unter Strafe. EL schließt Vortaten aus, die unter den Straftatbestand der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung fallen, was allerdings nicht für Vergehen gilt, die der Erlangung eines finanziellen oder sonstigen materiellen Gewinns oder dem Angriff auf das Leben, die körperliche Unversehrtheit

oder die reproduktive Freiheit einer Person dienen, es sei denn, das Strafmaß beträgt weniger als ein Jahr Freiheitsentzug.

- Im Fall von zwei Mitgliedstaaten (BG, HR) sind die Vortaten auf solche Straftaten beschränkt, für die eine Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren verhängt wird. Im Fall von BG betrifft eine weitere Einschränkung den Zweck des materiellen Gewinns oder der widerrechtlichen Einflussnahme auf Organe der nationalen oder lokalen Verwaltung.

2.1.3. *Verantwortlichkeit juristischer Personen (Artikel 5)*

Diese Bestimmung ist eine Standardklausel, die in verschiedenen EU-Instrumenten zu finden ist. **Sämtliche Mitgliedstaaten** (mit Ausnahme von CY) **sehen in ihren Rechtsvorschriften die strafrechtliche und nichtstrafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen vor**, die in Straftaten im Zusammenhang mit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung verwickelt sind (Artikel 2). Zypern hat zwar das UNTOC ratifiziert, aber die Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen in nationales Recht steht noch aus.

Der erste Absatz umfasst die Verantwortlichkeit für Straftaten gemäß Artikel 2, **die zugunsten einer juristischen Person von einer Person begangen werden, die diese vertritt, Entscheidungen in ihrem Namen trifft oder eine Kontrollbefugnis innerhalb der juristischen Person ausübt**. Alle Mitgliedstaaten verfügen über einschlägige diesbezügliche Bestimmungen, doch lediglich fünfzehn von ihnen (AT, CZ, DE, FI, EL, HU, IE, IT, LV, LT, PL, PT, SK, SI, ES) verweisen ausdrücklich auf die **Verantwortlichkeit in Fällen, in denen mangelnde Überwachung oder Kontrolle** durch eine der in Absatz 1 genannten Personen die Begehung der fraglichen Straftat ermöglicht hat (Artikel 5 Absatz 2). In einigen Mitgliedstaaten ließe sich eine solche Möglichkeit gegebenenfalls durch eine flexible Auslegung der grundlegenden Bestimmungen für das Verhalten von juristischen Personen ableiten, das nicht nur Handlungen, sondern auch Unterlassungen umfasst; beispielsweise wurde eine solche Auslegung in NL und BE vom Obersten Gericht bestätigt.

In den Rechtsvorschriften aller Mitgliedstaaten **wird der Begriff der juristischen Person definiert** und anerkannt, dass **die Verantwortlichkeit der juristischen Personen nach den Absätzen 1 und 2 die strafrechtliche Verfolgung natürlicher Personen als Täter** oder Gehilfen bei einer Straftat nach Artikel 2 **nicht ausschließt**.

2.1.4. *Sanktionen (Artikel 3, 4 und 6)*

2.1.4.1. Sanktionen für natürliche Personen (Artikel 3)

Nach Artikel 3 Absatz 1 ist von den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die in Artikel 2 genannten Straftaten mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens zwei Jahren bedroht werden bzw. im Fall einer verschwörerischen Vereinbarung im Rahmen der organisierten Kriminalität mit einer Freiheitsstrafe in demselben Höchstmaß wie die Straftat, die das Ziel der Vereinbarung darstellt.

In Bezug auf die **Straftat der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung (Artikel 2 Buchstabe a)** sind in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften folgende Freiheitsstrafen für den Grundtatbestand vorgesehen:

- bis zu zwei Jahren in FI
- bis zu drei Jahren in AT und HR
- von einem Jahr bis zu drei Jahren in BE, LU und ES
- bis zu fünf Jahren in DE und FR
- von einem Jahr bis zu fünf Jahren in HU, IT, PT und RO
- von drei Monaten bis zu fünf Jahren in PL und SI
- bis zu sechs Jahren in NL

- von einem Jahr bis zu sechs Jahren in BG
- von zwei bis zu sieben Jahren in MT
- bis zu zehn Jahren in CY und EL
- von zwei bis zu zehn Jahren in CZ
- von fünf bis zu zehn Jahren in SK
- von drei bis zu zwölf Jahren in EE
- bis zu fünfzehn Jahren in IE
- von drei bis zu fünfzehn Jahren in LT
- von acht bis zu siebzehn Jahren in LV.

Lediglich vier Mitgliedstaaten (BG, HR, EL, MT) sehen **in Bezug auf Artikel 2 Buchstabe b** zusätzlich den Straftatbestand der Verschwörung im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität vor. Den nationalen Rechtsvorschriften von MT zufolge richtet sich die Sanktion nach der Straftat, die das Ziel der Vereinbarung ist. BG sieht eine Freiheitsstrafe im Höchstmaß von sechs Jahren vor, während die Höchststrafe in HR drei Jahre beträgt. In EL wird der Straftatbestand der Verschwörung im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität mit einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten geahndet (mindestens drei Monate im Fall von Straftaten, bei denen es sich um Vergehen handelt, die mit einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr belegt werden).

Dabei sollte betont werden, dass die Mehrzahl der Mitgliedstaaten **über ihre grundlegenden Pflichten hinausgeht** und für schwerwiegendere Verhaltensweisen, die hinsichtlich der Hauptstraftat nach Artikel 2 nicht durch den Rahmenbeschluss geregelt werden, höhere Strafen vorsieht, und zwar je nach:

- der Rolle, die eine Person in einer kriminellen Vereinigung spielt, z. B. als Gründer, Entscheidungsträger oder Anführer einer kriminellen Vereinigung (BE, BG, DE, HR, EE, EL, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI, ES);
- der Schwere der Vortat (CZ, DE, FR, IT, PL, RO, ES);
- den spezifischen Merkmalen wie der Verwendung spezieller Hilfsmittel oder gefährlicher Stoffe (EL, IT, LT, PL);
- der Anzahl der an einer kriminellen Vereinigung beteiligten Personen (IT, MT).

2.1.4.2. Erschwerende Umstände (Artikel 3 Absatz 2)

Nach Artikel 3 Absatz 2 ist von den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass eine Vortat, die im Rahmen einer kriminellen Vereinigung begangen wird, innerhalb ihres jeweiligen Rechtssystems als erschwerender Umstand betrachtet werden kann.

Kennzeichnend für die nationalen Rechtssysteme aller Mitgliedstaaten ist generell der Grundsatz der Individualisierung der Strafzumessung, der zufolge jede strafrechtliche Sanktion individuell aufgrund erschwerender oder mildernder Umstände verhängt werden kann. Dieses Konzept erstreckt sich auch auf den spezifischen Fall der Begehung einer Straftat im Rahmen einer kriminellen Vereinigung.

Hinsichtlich der für erschwerende Umstände geltenden rechtlichen Bestimmungen können folgende Ansätze unterschieden werden:

- Nach den nationalen Rechtsvorschriften von IE stellt die Begehung einer Straftat im Rahmen einer kriminellen Vereinigung nur bei solchen Straftaten einen erschwerenden Umstand dar, für die das Strafmaß über dem Höchststrafmaß von vier Jahren liegt, was exakt dem nach Artikel 3 Absatz 2 geforderten Mindestanwendungsbereich entspricht.
- In SI kommt der erschwerende Umstand bei Straftaten zum Tragen, die mit einer Freiheitsstrafe geahndet werden, welche über dem Strafmaß von drei Jahren liegt.

- In den nationalen Rechtsvorschriften von sechs Mitgliedstaaten (HR, CZ, FI, HU, LT, PL) stellt die Begehung einer Straftat im Rahmen einer kriminellen Vereinigung für jede Straftat (nicht nur für schwere Straftaten) einen allgemeinen erschwerenden Umstand dar.
- In elf Mitgliedstaaten (AT, BE, BG, CY, DE, IT, LV, MT, PT, SK, ES) enthalten die nationalen Rechtsvorschriften einen speziellen Verweis auf erschwerende Umstände für einen Katalog der schwersten Vortaten, wenn diese im Zusammenhang mit einer kriminellen Vereinigung begangen werden. Unklar ist, ob der betreffende Katalog sämtliche Straftaten umfasst, die mit einer Freiheitsstrafe von mindestens vier Jahren bedroht sind.
- In den nationalen Rechtsvorschriften von sechs Mitgliedstaaten (EE, EL, FR, LU, NL, RO) wird nicht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Straftat, die im Rahmen einer kriminellen Vereinigung begangen wird, einen erschwerenden Umstand darstellt.

2.1.4.3. Möglichkeit der Strafmilderung oder der Straffreiheit (Artikel 4)

Trotz des optionalen Charakters von Artikel 4 („*Jeder Mitgliedstaat kann...*“) **sehen sämtliche Mitgliedstaaten Bedingungen vor, unter denen bei Vorliegen mildernder Umstände im Fall von unter Artikel 2 fallenden Straftatbeständen Straftäter von ihrer strafrechtlichen Verantwortung oder von strafrechtlichen Sanktionen befreit oder eine Strafmilderung vorgesehen werden können.**

2.1.4.4. Sanktionen gegen juristische Personen (Artikel 6 Absätze 1 und 2)

Gemäß Artikel 6 Absatz 1 sollten gegen juristische Personen bei Verhaltensweisen im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 (in Fällen von Führungspositionen aufgrund einer Befugnis zur Vertretung, einer Befugnis, Entscheidungen zu treffen, oder einer Kontrollbefugnis) Sanktionen verhängt werden, zu denen strafrechtliche und nichtstrafrechtliche Geldstrafen zählen und andere in dieser Bestimmung aufgeführte Sanktionen gehören können. Im Hinblick auf Artikel 5 Absatz 2, also im Fall mangelnder Überwachung und Kontrolle, sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 6 Absatz 2 lediglich verpflichtet, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen oder Maßnahmen vorzusehen.

Sämtliche Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von CY, das keine Angaben zu spezifischen Geldstrafen für juristische Personen macht) sehen strafrechtliche und nichtstrafrechtliche Geldstrafen für Verhaltensweisen juristischer Personen im Hinblick auf Straftaten nach Artikel 2 vor.

Hinsichtlich der optionalen „anderen Sanktionen“, einschließlich der in Artikel 6 Absatz 1 aufgeführten nicht erschöpfenden Liste, **sehen mit Ausnahme von fünf Mitgliedstaaten (AT, DE, EE, FI, IE) alle übrigen Mitgliedstaaten außer Geldstrafen auch andere Maßnahmen vor:**

- a) *den Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder Hilfen:* umgesetzt durch vierzehn Mitgliedstaaten (HR, CZ, FR, EL, HU, IT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SI, ES);
- b) *das vorübergehende oder ständige Verbot der Ausübung einer Handelstätigkeit:* umgesetzt durch fünfzehn Mitgliedstaaten (BE, HR, CZ, FR, EL, HU, IT, LT, LV, MT, PL, PT, RO, SI, ES);
- c) *die richterliche Aufsicht:* umgesetzt durch sechs Mitgliedstaaten (FR, IT, MT, PT, RO, ES);
- d) *die richterlich angeordnete Auflösung:* umgesetzt durch dreizehn Mitgliedstaaten (BE, HR, CZ, FR, HU, LT, LU, LV, MT, PT, RO, SI, ES);

- e) *die vorübergehende oder endgültige Schließung von Einrichtungen, die zur Begehung der Straftat genutzt wurden:* umgesetzt durch sieben Mitgliedstaaten (BE, FR, LT, MT, PT, RO, ES).

Darüber hinaus sehen sechzehn Mitgliedstaaten (BE, BG, HR, CZ, FR, HU, IT, LT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SK, SI) Maßnahmen vor, die nicht in Artikel 6 Absatz 1 aufgeführt sind und sich vor allem auf Einziehungen und die Veröffentlichung des Urteils beziehen.

2.1.5. *Gerichtsbarkeit und Koordinierung der Strafverfolgung (Artikel 7)*

Nach Artikel 7 ist von den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass sich deren Gerichtsbarkeit zumindest auf die spezifischen Fälle erstreckt, in denen Straftaten nach Artikel 2 begangen wurden.

Das erste Kriterium trägt obligatorischen Charakter und bezieht sich auf Handlungen, die ganz oder teilweise im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats begangen wurden, unabhängig von dem Ort, an dem die kriminelle Vereinigung ihre Operationsbasis hat oder ihre kriminellen Tätigkeiten ausübt. **Diese Bestimmung, die den Grundsatz der Territorialität verkörpert, wird von allen Mitgliedstaaten umgesetzt und in den meisten Fällen auf Schiffe und Wasserfahrzeuge ausgedehnt.**

Auch das zweite Kriterium, nämlich die Gerichtsbarkeit für Handlungen, die von ihren Staatsangehörigen im Ausland begangen werden, wird von allen Mitgliedstaaten umgesetzt. Damit wird gleichzeitig für sämtliche Mitgliedstaaten die in Artikel 7 Absatz 3 genannte Anforderung erfüllt, der zufolge die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, entweder die gerichtliche Zuständigkeit für Straftaten zu begründen, die von ihren Staatsangehörigen im Ausland begangen wurden, oder diese auszuliefern.

Das dritte Kriterium betrifft **Handlungen, die zugunsten einer im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats niedergelassenen juristischen Person begangen werden. In den nationalen Rechtsvorschriften von vier Mitgliedstaaten (CZ, IE, IT, NL) wird eindeutig auf diese Bestimmung verwiesen.**

Was die Beschränkung der Gerichtsbarkeit in den beiden zuletzt genannten Fällen (Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben b und c) auf besondere Umstände betrifft, die für außerhalb des Hoheitsgebiets begangene Straftaten gelten, **so wird ein solcher Ansatz von keinem der Mitgliedstaaten verfolgt.**

Artikel 7 Absatz 2 betrifft die Verpflichtung zur Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in grenzüberschreitenden Fällen (Kompetenzkonflikte). **Alle Mitgliedstaaten verfügen über nationale Rechtsinstrumente für die Koordinierung der Bekämpfung schwerer grenzüberschreitender Straftaten und sehen die Möglichkeit vor, zur Stärkung der Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen Behörden die Unterstützung von Eurojust in Anspruch zu nehmen.** Die auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten ausgerichtete Aufgabe von Eurojust ist auch Bestandteil des Vorschlags für eine Eurojust-Verordnung zur Errichtung einer Agentur der EU für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen⁹, über den derzeit verhandelt wird.

2.1.6. *Wegfall des Erfordernisses einer Anzeige oder Klage der Opfer (Artikel 8)*

Nach Artikel 8 des Rahmenbeschlusses ist von den Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die Einleitung von Ermittlungen oder Strafverfolgungsmaßnahmen in Bezug auf Straftaten nach Artikel 2 zumindest dann nicht von einer Anzeige oder Klage des Opfers der Straftat abhängt, wenn die Taten im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats begangen wurden.

⁹ COM(2013) 535 final.

In allen Mitgliedstaaten werden grundsätzlich in Fällen der Strafverfolgung von Straftaten nach Artikel 2 Verfahren von Amts wegen eingeleitet. Dieser Ansatz ist entweder direkt in den nationalen Rechtsvorschriften verankert oder leitet sich von der Tatsache ab, dass es in bestimmten Mitgliedstaaten keine Bedingungen gibt, unter denen die Strafverfolgung von einer solchen Anzeige oder Klage abhängt.

2.2. Bewertung der einschlägigen nationalen Bestimmungen von Mitgliedstaaten, die nicht von einer eigenständigen Straftat ausgehen

2.2.1. Umsetzung des Rahmenbeschlusses durch Dänemark

Die nationalen Rechtsvorschriften von DK sehen keine eigenständige Straftat in Bezug auf Artikel 2 oder die damit in Verbindung stehenden Begriffsbestimmungen von Artikel 1 vor.

DK stellt generell jeden Versuch, eine Straftat zu begehen, sowie die verschiedenen Formen einer Beteiligung an solchen Straftaten unter Strafe, wobei sich die Sanktionen nach bestimmten Verhaltensweisen richten. Der allgemeine erschwerende Umstand, der darauf beruht, dass eine Straftat von mehreren Personen begangen wurde, die sich zusammengeschlossen haben, gilt für alle Straftaten. DK sieht für alle Straftaten eine breite Vielfalt von mildernden Umständen vor und verfügt über ein Strafrechtssystem, das auf einer horizontalen Verantwortlichkeit juristischer Personen für sämtliche Straftaten beruht und mit entsprechenden Geldstrafen einhergeht. Zudem umfassen die allgemeinen Vorschriften zur Gerichtsbarkeit den Grundsatz der Territorialität und die gerichtliche Zuständigkeit für Straftaten, die von Staatsangehörigen im Ausland begangen werden. In DK werden grundsätzlich Strafverfahren von Amts wegen eingeleitet, ohne dass eine Anzeige oder Klage der Opfer vorliegen muss.

2.2.2. Umsetzung des Rahmenbeschlusses durch Schweden

Die nationalen Rechtsvorschriften von SE sehen keine eigenständige Straftat in Bezug auf Artikel 2 vor.

Schweden stellt im Hinblick auf einen Katalog von Straftaten, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie typischerweise im Rahmen einer kriminellen Vereinigung begangen werden, und die gleichzeitig zu Gewinnzwecken verübt und mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens vier Jahren geahndet werden, vorbereitende Handlungen und in den meisten Fällen auch entsprechende Versuche unter Strafe. Die Sanktionen für vorbereitende Handlungen sollten unterhalb des für die vollendete Tat vorgesehenen Höchstmaßes liegen und können weniger als das dafür vorgesehene Mindeststrafmaß betragen, wobei eine zweijährige Haftstrafe nicht überschritten werden darf (es sei denn, für die vollendete Tat ist eine Freiheitsstrafe von mindestens acht Jahren vorgesehen). Nach den nationalen Bestimmungen gilt der erschwerende Umstand, der für Straftaten zum Tragen kommt, die im Rahmen einer kriminellen Vereinigung begangen werden, für sämtliche Straftatbestände. Die Definition der organisierten Kriminalität findet für diesen speziellen Zweck Anwendung. Das schwedische Strafrechtssystem beruht für alle Straftaten auf einer horizontalen Verantwortlichkeit juristischer Personen und geht mit entsprechenden Geldstrafen und zusätzlichen Sanktionen einher. Zudem umfassen die allgemeinen Vorschriften zur Gerichtsbarkeit den Grundsatz der Territorialität und die gerichtliche Zuständigkeit für Straftaten, die von Staatsangehörigen im Ausland begangen werden. Die meisten Strafverfahren werden von Amts wegen eingeleitet, ohne dass eine Anzeige oder Klage der Opfer vorliegen muss.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE

Ein Überblick über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses durch die Mitgliedstaaten macht deutlich, dass eine Reihe von Unterschieden besteht, die größtenteils auf die unterschiedlichen

Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten zurückzuführen sind. Die Kommission ist der Meinung, dass mit dem Rahmenbeschluss nicht die erforderliche Mindestangleichung der Straftatbestände der Anführung einer oder der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung auf der Grundlage eines einheitlichen Begriffs einer solchen Vereinigung erreicht wird. Ausgehend davon lässt es der Rahmenbeschluss nach Auffassung der Kommission zu, dass die Mitgliedstaaten den Begriff der kriminellen Vereinigung nicht einführen, sondern unter Rückgriff auf die allgemeinen Vorschriften über die Beteiligung an und die Vorbereitung von spezifischen strafbaren Handlungen weiterhin die geltenden innerstaatlichen strafrechtlichen Bestimmungen anwenden. Dies kann zusätzliche Unterschiede bei der praktischen Anwendung des Rahmenbeschlusses zur Folge haben.

Wenngleich die meisten Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung nach Artikel 2 eigenständige Straftatbestände vorsehen, ist dies bei zwei Mitgliedstaaten nicht der Fall. Alle Mitgliedstaaten, die einen eigenständigen Straftatbestand vorsehen, beziehen die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung (Artikel 2 Buchstabe a) ein, während einige wenige von ihnen zusätzlich den Straftatbestand der Verschwörung im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität vorsehen (Artikel 2 Buchstabe b). Kein Mitgliedstaat hat sich dafür entschieden, lediglich den Straftatbestand der Verschwörung im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität unter Strafe zu stellen (Artikel 2 Buchstabe b).

Viele **Mitgliedstaaten gehen über die Mindestanforderungen hinaus.** Einige von ihnen fassen ihre nationalen Bestimmungen breiter, indem sie nicht auf alle Elemente der Begriffsbestimmung für die organisierte Kriminalität Bezug nehmen und beispielsweise das Kriterium der Vorteilsnahme oder den Anwendungsbereich von Vortaten unerwähnt lassen. Dies hat zur Folge, dass die nationalen Rechtsvorschriften für ein breiteres Spektrum an Straftaten gelten, beispielsweise auch für Straftaten, die nicht notwendigerweise zur Erzielung eines Vorteils begangen werden (oder bei denen zumindest die Vorteilsnahme nicht nachgewiesen werden muss), oder für Fälle, bei denen der Anwendungsbereich über die schweren Straftaten hinaus auch auf andere Straftaten ausgeweitet wird. Zusätzlich zur Ahndung der in Artikel 2 genannten Straftaten sehen viele Mitgliedstaaten Maßnahmen gegen Straftaten vor, die nicht Gegenstand des Rahmenschlusses sind, wie Parallelstrafatbestände, die auf die Bekämpfung bestimmter Arten von organisierten Zusammenschlüssen, die sich z. B. über ein bestimmtes Ziel oder ihre Vorgehensweise definieren, abstellen. Ein weiteres Beispiel für nationale Normen, die über die Vorgaben des Rahmenbeschlusses hinausgehen, ist das Strafmaß für Grundtatbestände, das das im Rahmenbeschluss jeweils vorgesehene Strafmaß übersteigt und das in Abhängigkeit von bestimmten Verhaltensweisen und der Rolle, die ein Straftäter in einer Vereinigung spielt, weiter erhöht werden kann. Dabei ist auch anzumerken, dass optionale Bestimmungen, die z. B. mildernde Umstände oder Sanktionen für juristische Personen betreffen, im Wesentlichen umgesetzt wurden.

Eine Reihe von Fragen, die die ordnungsgemäße Umsetzung des Rahmenbeschlusses betreffen, bedarf gegebenenfalls einer zusätzlichen Klärung. Diese Fragen betreffen zumeist den potenziell eingeschränkten Anwendungsbereich der Begriffsbestimmung der kriminellen Vereinigung sowie Fragen im Zusammenhang mit der ordnungsgemäßen Umsetzung von Artikel 5 zur Verantwortlichkeit juristischer Personen.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten im Einklang mit der Europäischen Sicherheitsagenda, in der zu einer besseren Umsetzung und Anwendung der geltenden EU-Rechtsinstrumente aufgefordert wird, in deren Bemühen um eine zufriedenstellende Umsetzung des Rahmenbeschlusses unterstützen. Ferner wird die Kommission auch weiterhin überwachen, ob die einzelstaatlichen Maßnahmen mit dem EU-Instrument übereinstimmen. Im Rahmen der Bewertung wird zudem zu beurteilen sein, ob sich die

festgestellten Probleme auf die ordnungsgemäße Umsetzung des Rahmenbeschlusses auswirken.

Die Kommission wird auf bilateraler Ebene mit den betreffenden Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und erforderlichenfalls von den ihr im Rahmen der Verträge zustehenden Durchsetzungsbefugnissen Gebrauch machen.

Damit bietet sich gleichzeitig die Möglichkeit zu bewerten, inwiefern eine Überprüfung des Rahmenbeschlusses angezeigt ist.