

Die Bekämpfung der transnationalen organisierten Kriminalität in der EU

Von Prof. Dr. Bernd Hecker, Trier

Die Bekämpfung der in vielfältigen Erscheinungsformen auftretenden transnationalen Organisierten Kriminalität (TOK) stellt schon seit Jahrzehnten eine der größten Herausforderungen für die europäische Kriminalpolitik dar. Ausgehend von den Strategien und Programmen der EU für die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zeichnet der vorliegende Beitrag die Entwicklung des Europäischen Strafrechts nach. Es wird gezeigt, dass der inzwischen erreichte „acquis communautaire“ eine Vielzahl von Rechtsinstrumenten umfasst, die darauf abzielen, die Gesellschaft und Volkswirtschaften Europas vor TOK zu schützen.

I. Transnationale organisierte Kriminalität

Die transnationale organisierte Kriminalität (TOK) erwirtschaftet jährlich Milliardengewinne, die typischerweise in den legalen Finanz- und Wirtschaftskreislauf eingeschleust werden.¹ Rasch fortschreitende Entwicklungen in der Kommunikations- und Transporttechnologie eröffnen grenzüberschreitend operierenden kriminellen Netzwerken neue technische Möglichkeiten der Tatbegehung. Die vielfältigen Erscheinungsformen der TOK und die von ihr ausgehenden Bedrohungen werden in der Entschließung des Europäischen Parlaments zu organisiertem Verbrechen, Korruption und Geldwäsche v. 23.10.2013² eindrucksvoll aufgezeigt. Demnach konnten in der EU operierende kriminelle Organisationen, deren Zahl auf ca. 3600 geschätzt wird, ihren Wirkungsbereich auf internationaler Ebene kontinuierlich ausweiten, ihre Tätigkeiten zunehmend diversifizieren, von der wirtschaftlichen Globalisierung profitieren und sich mit kriminellen Vereinigungen aus anderen Ländern verbünden, um Märkte und Einflussgebiete unter sich aufzuteilen. Die TOK vermag verschiedene Arten illegaler – aber zunehmend auch legaler – Güter und Dienstleistungen gleichzeitig bereitzustellen und hierdurch einen wachsenden Einfluss auf die europäische und weltweite Wirtschaft zu gewinnen. Sie verkürzt die Gesamtsteuereinnahmen der Mitgliedstaaten sowie der Union erheblich und kostet die Unternehmen Schätzungen zufolge mehr als 670 Milliarden Euro jährlich. Allein der durch Cyberkriminalität verursachte wirtschaftliche Schaden wird auf 290 Milliarden Euro geschätzt.

II. Europäische Kriminalpolitik

Die europäische Kriminalpolitik befasst sich seit Mitte der 1990er Jahre mit zunehmender Intensität der strafrechtlichen Bekämpfung der TOK.³ Zuvor spielte die Kriminalitätsbe-

kämpfung im Vergleich zu anderen Politikfeldern der früheren EG eine eher untergeordnete Rolle. Die europäische Integration sollte vor allem auf ökonomischem Gebiet vorangebracht werden, also in einem Bereich, in dem die Mitgliedstaaten am ehesten zu einem Verzicht auf Souveränitätsvorbehalte bereit zu sein schienen. Dass die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten (PJZS)⁴ immer stärker in den Fokus der Unionspolitik geriet, hängt vor allem mit dem gravierenden Anstieg der TOK zusammen. Nicht nur unbescholtene Bürger profitieren vom Wegfall der Kontrollen an den Binnengrenzen und der Freizügigkeit des Personen-, Dienstleistungs- und Warenverkehrs. Die Zentren der Wohlstandsgesellschaften der EU-Mitgliedstaaten stellen begehrte Absatzmärkte für illegale Produkte und Dienstleistungen aller Art dar. Sie bilden eine Zielscheibe für kriminelle Angriffe auf geordnete Finanz-, Wirtschafts-, und Wettbewerbsabläufe. Die Einsicht, dass auf sich allein gestellte nationale Strafverfolgungssysteme der Globalisierung der Kriminalität und ihres vielfältigen Bedrohungspotentials weithin hilflos gegenüberstehen, erzeugte einen massiven kriminalpolitischen Handlungsdruck. Dieser drängte nationale Souveränitätsvorbehalte immer stärker zurück und wertete die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zu einem bedeutenden Pfeiler europäischer Integrationspolitik auf. Die EU-Strategien für die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die in den vom Europäischen Rat verabschiedeten Programmen von Tampere (1999-2004), Den Haag (2005-2009), Stockholm (2009-2014) und Ypern/Brüssel (2015-2020) niedergelegt sind, zeugen davon, dass die effektive Verhütung und Bekämpfung der in vielfältigen Erscheinungsformen auftretenden TOK zu den zentralen Zielen der europäischen Kriminalpolitik gehört.⁵

Am 15./16.10.1999 beschloss der Europäische Rat auf seiner Tagung in Tampere⁶ das programmatische Leitziel, kriminelle Organisationen unionsweit zu bekämpfen. Durch die Bereitstellung gemeinsamer polizeilicher und justizieller Ressourcen sollte darauf hingewirkt werden, dass es in der Union keine Verstecke für Straftäter oder Erträge aus Straftaten gibt. In Bezug auf das nationale Strafrecht sollten sich die Bemühungen auf die Vereinbarung gemeinsamer Definitionen, Tatbestandsmerkmale und Sanktionen in einer zunächst

ZStW 121 (2009), 1 (2 ff.); *ders.*, in: Sieber/Satzger/v. Heintschel-Heinegg (Fn. 1), Einführung Rn. 202 ff.; *Weißer* (Fn. 1), § 9 Rn. 1.

⁴ *Hecker* (Fn. 3), § 5 Rn. 67 ff., 76; *Meyer*, in: v. d. Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Vor Art. 82 ff. AEUV Rn. 21; *Zimmermann*, Jura 2009, 844; *Zöller*, ZIS 2009, 340.

⁵ *Hauck/Peterke*, International Review of the Red Cross 92 (100), 407 (426); *Zeder*, EuR 2012, 34.

⁶ Vgl. hierzu die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats in Tampere = Ratsdok. SN 200/99 v. 15./16.10.1999 sowie *Meyer* (Fn. 4), Vor Art. 82 ff. AEUV Rn. 15.

¹ *Hauck/Peterke*, International Review of the Red Cross 92 (100), 407; *Kreß/Gazeas*, in: Sieber/Satzger/v. Heintschel-Heinegg (Hrsg.), Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2014, § 18 Rn. 1; *Weißer*, in: Böse (Hrsg.), Europäisches Strafrecht, 2013, § 9 Rn. 1.

² Vgl. hierzu und zum Nachfolgenden P7_TA(2013)0444.

³ *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015, § 1 Rn. 10, § 11 Rn. 103 ff.; *Kreß/Gazeas* (Fn. 1), § 18 Rn. 5; *Sieber*,

auf eine begrenzte Anzahl besonders relevanter Kriminalitätsbereiche wie Finanzkriminalität, illegaler Drogenhandel, Menschenhandel, Ausbeutung von Frauen, sexuelle Ausbeutung von Kindern, Cyber- und Umweltkriminalität konzentrieren. Neben der Forderung nach Verbesserung des Informationsaustauschs wurde insbesondere der vom Binnenmarktrecht inspirierte Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung justizieller Entscheidungen aus der Taufe gehoben.⁷ Die Schlussfolgerungen stellten explizit einen engen Zusammenhang von Strafrechtsangleichung und Zusammenarbeit in Strafsachen her und legten damit den Grundstein für das bis heute dominierende kriminalpolitische Konzept der EU.

In dem am 4./5.11.2004 angenommenen Haager Programm⁸ bekräftigte der Europäische Rat, dass er dem Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorrangige Bedeutung beimisst. Die Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung strafjustizieller Entscheidungen sollte weiterhin durch die Annäherung strafrechtlicher Vorschriften erleichtert werden, wobei die besonders schwerwiegenden Deliktsbereiche mit grenzüberschreitender Dimension Priorität haben sollten. Überdies befand der Europäische Rat, dass es zur Verbesserung des grenzüberschreitenden Austauschs von Informationen zur Strafverfolgung einer Neuausrichtung bedarf. Als innovatives Konzept wurde der Grundsatz der Verfügbarkeit vorgestellt, wonach die Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats zur Erfüllung ihrer Aufgaben weitgehend ungehindert auf alle zweckdienlichen Informationen zugreifen können sollen, die bei Strafverfolgungsbehörden in anderen Mitgliedstaaten verfügbar sind.⁹

Durch sein am 10./11.12.2009 angenommenes Stockholmer Programm¹⁰ verlieh der Europäische Rat seiner Überzeugung Ausdruck, dass die Verstärkung von Maßnahmen auf europäischer Ebene in Verbindung mit einer besseren Koordinierung auf regionaler und nationaler Ebene für den Schutz vor transnationalen Bedrohungen, insbesondere Terrorismus und OK, Drogenhandel, Korruption, Menschenhandel, Schleusung sowie illegaler Waffenhandel von zentraler Bedeutung sind. Rat und Kommission wurden ersucht, eine umfassende Unionsstrategie der inneren Sicherheit anzunehmen.¹¹ In der daraufhin am 22.11.2010 verabschiedeten EU-

Strategie der inneren Sicherheit bildete die schwere und organisierte Kriminalität den ersten von fünf Handlungsschwerpunkten der Union, wobei der Bekämpfung von Menschenhandel, sexueller Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie, Cyberkriminalität, Wirtschaftskriminalität und Korruption, Drogenkriminalität sowie Terrorismus besondere Priorität beigemessen wurde.¹² Das vorrangige Ziel wurde in der Schwächung internationaler krimineller Netzwerke gesehen.¹³

Die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung für die Jahre 2015-2020 wurden auf der Tagung des Europäischen Rats am 26./27.6.2014 in Ypern/Brüssel festgelegt.¹⁴ Das „Post-Stockholm-Programm“ setzt auf Konsolidierung und effektive Implementierung des bereits geschaffenen „acquis communautaire“ und verlangt nur punktuell nach neuen Rechtsakten. Unter Ziff. 10 wird das Ziel bekräftigt, den europäischen Bürgern einen echten Raum der Sicherheit zu garantieren, indem die schwere und organisierte Kriminalität einschließlich Menschenhandel und Schleuserkriminalität sowie Korruption durch operative polizeiliche Zusammenarbeit verhütet und bekämpft wird.

Am 15./16.6.2015 nahm der Rat der EU – Justiz und Inneres – Schlussfolgerungen zur erneuerten Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union (2015-2020) an.¹⁵ Ausgehend vom Postulat einer „ständig zunehmenden Bedrohung insbesondere durch Terrorismus und schwere und organisierte Kriminalität“ benannte der Rat für die kommenden Jahre die folgenden Schwerpunkte für den Bereich der inneren Sicherheit der Europäischen Union: Terrorismus (einschließlich dessen Finanzierung und einschließlich verstärkter Grenzsicherheit), schwere und organisierte Kriminalität, Cyberkriminalität und Cybersicherheit. An konkreten, unverzüglichen Maßnahmen forderte der Rat eine Verstärkung des Rechtsrahmens für Feuerwaffen und eine rasche Schaffung eines wirksamen EU-Systems für Fluggastdatensätze.

III. Unionsverfassungsrechtliche Entwicklungen und Europäisches Strafrecht

Bereits lange vor Inkrafttreten des Lissabonner Reformvertrags erwies sich das gemeinsame Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen innere Sicherheit und Justiz als zentraler und herausragender Faktor der international-arbeits teiligen Verbrechensbekämpfung. Der am 1.11.1993 in Kraft getretene Vertrag von Maastricht schuf erstmals gemeinsame Strukturen für eine intergouvernementale Zusammenarbeit in Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse. Hierzu gehörte namentlich die „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz

⁷ Gärditz, in: Böse (Fn. 1), § 3 Rn. 48; Hecker (Fn. 3), § 12 Rn. 53 ff.; Heger, ZIS 2009, 406 (410 f.).

⁸ ABl. EU 2005 Nr. C 53, S. 1. Vgl. hierzu Meyer (Fn. 4), Vor Art. 82 ff. AEUV Rn. 15.

⁹ Vgl. hierzu Böse, Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen in der strafrechtlichen Zusammenarbeit der EU, 2007, S. 46 ff.; Pörschke, Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen am Beispiel des Prümer Modells, 2014, passim.

¹⁰ ABl. EU 2010 Nr. C 115, S. 1, 21 ff. Vgl. hierzu Beukelmann, NJW 2010, 2081 (2083 ff.); Meyer (Fn. 4), Vor Art. 82 ff. AEUV Rn. 23; Zeder, EuR 2012, 34 (51 ff.).

¹¹ Diese umfasst neben der Kriminalitätsbekämpfung auch eine gemeinsame Grundrechtspolitik der Union. Vgl. hierzu Beukelmann, NJW 2010, 2081 (2084); Esser, in: Zöller/Hilger/Küper/Roxin (Hrsg.), Festschrift für Jürgen Wolter zum 70. Geburtstag, 2013, S. 1329 (1336 ff.).

¹² KOM (2010) 673 endg., S. 5 ff.; vgl. hierzu Priebe, EuZW 2011, 2. Vgl. auch die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2011 zur OK in der EU = P7_TA(2011)0459.

¹³ Vgl. hierzu KOM (2014) 154 endg., S. 10.

¹⁴ ABl. EU 2014 Nr. C 240, S. 13. Vgl. hierzu Brodowski, ZIS 2015, 79.

¹⁵ Ratsdok. 9798/15. Vgl. hierzu Brodowski, ZIS 2016, 106 (109).

und Inneres“ (ZBJI).¹⁶ Durch die Überführung der ZBJI in den Rahmen des ex-EUV wurden das Procedere für eine Zusammenarbeit aller EU-Mitgliedstaaten sowie die Art der möglichen Maßnahmen abschließend festgelegt.¹⁷ Die Eingliederung der ZBJI in den ex-EUV rechtfertigte sich vorrangig aus der zunehmend grenzüberschreitenden Dimension vieler innen- und justizpolitischer Problemfelder. Zu den in ex-Art. K.1 EUV in der Fassung des Maastrichter Vertrages aufgeführten neun Politikbereichen, die von den Mitgliedstaaten als „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse“ angesehen wurden, gehörte nunmehr die justizielle Zusammenarbeit in Straf- und Zivilsachen, die Kooperation im Zollwesen sowie die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung schwerer Formen der internationalen Kriminalität wie Terrorismus und Drogenhandel. Dem Maastrichter Vertrag kommt das Verdienst zu, die bis zu diesem Zeitpunkt in Gestalt einer Vielzahl von Arbeitsgruppen praktizierte informelle Zusammenarbeit¹⁸ auf eine völkervertragsrechtliche Grundlage gestellt und damit in eine institutionalisierte Kooperationsform überführt zu haben.¹⁹ Seitdem gehört die Justiz- und Innenpolitik zu den dynamischsten Politikfeldern der EU.²⁰ Eine Frucht der ZBJI ist der am 16./17.6.1997 auf dem Europäischen Rat in Amsterdam beschlossene Aktionsplan gegen die organisierte Kriminalität, den die Hochrangige Gruppe „Organisierte Kriminalität“ in Ausführung des ihr vom Europäischen Rat in Dublin (13./14.12.1996) erteilten Auftrags ausgearbeitet hat.²¹ Diesem ersten Aktionsplan²² folgte die Gemeinsame Maßnahme 98/733/JI betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union v. 21.12.1998 (GM 98/733/JI)²³, mit der erstmals auf EU-Ebene ein Rechtsakt zur Bekämpfung der OK geschaffen wurde.

Der nächste bedeutsame unionsverfassungsrechtliche Entwicklungsschritt ist in dem am 1.5.1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam zu sehen, der die Grundlagen für

das neue Unionsziel der Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (ex-Art. 29 EUV) schuf. Die ehemalige ZBJI wurde umstrukturiert und als „polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (PJZS) in die ex-Art. 29-42 EUV eingefügt. Die PJZS präzisierte und erweiterte die zuvor praktizierte Polizei- und Justizkooperation der Mitgliedstaaten. Sie erfolgte nach Maßgabe der in ex-Art. 34 Abs. 2 lit. a-d) EUV abschließend aufgeführten Handlungsformen, wozu insbesondere auch die einstimmig zu erfolgende Annahme von Rahmenbeschlüssen gehörte. Als vordringliche Bereiche der PJZS, in denen gem. ex-Art. 29 EUV ein „gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten“ zu entwickeln war, wurden zum einen der strafrechtliche Schutz der EG-Finanzinteressen und zum anderen die Verhütung und Bekämpfung transnationaler Kriminalität wie Terrorismus, Menschenhandel, Straftaten gegenüber Kindern, illegaler Drogen- und Waffenhandel, Korruption, Geldwäsche und sonstige Erscheinungsformen schwerer organisierter und nichtorganisierter Kriminalität angesehen.²⁴ Das Unionsziel der Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ sollte durch eine engere Polizei-, Zoll- und Justizzusammenarbeit sowie durch eine Angleichung des mitgliedstaatlichen Strafrechts erreicht werden. Auf dieser Grundlage schuf der Rat in der damals noch intergouvernemental strukturierten sog. „dritten Säule der EU“²⁵ eine Vielzahl von Rahmenbeschlüssen mit strafrechtsrelevanten Mindestvorschriften, die sich über die gesamte Bandbreite schwerer grenzüberschreitender Kriminalität erstreckten, namentlich Terrorismus, OK, Geldfälschung, Drogenkriminalität, Geldwäsche, Menschenhandel, Schleuserkriminalität, Kinderpornographie und Cyberkriminalität.²⁶ Hierzu gehört insbesondere auch der am 11.11.2008 in Kraft getretene und bis auf weiteres fortgeltende²⁷ Rahmenbeschluss 2008/841/JI des Rates zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität v. 24.10.2008²⁸ (RB OK), der die Gemeinsame Maßnahme 98/733/JI ersetzt und den für die Angleichung der mitgliedstaatlichen Strafvorschriften zur OK maßgeblichen Mindeststandard festlegt (vgl. unten IV. 1.).

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1.12.2009 begann für die PJZS eine neue Zeitrechnung.²⁹ Die Union tritt an die Stelle der EG, deren Rechtsnachfolgerin sie ist. Die primärrechtlichen Grundlagen der Union bilden fortan der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der den bisherigen EGV ersetzt. Die Gewährleistung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des

¹⁶ Hecker (Fn. 3), § 5 Rn. 54 ff.; Sinn, in: Gropp/Huber (Hrsg.), *Rechtliche Initiativen gegen organisierte Kriminalität*, 2001, S. 296.

¹⁷ Vgl. hierzu Meyer (Fn. 4), Vor Art. 82 ff AEUV Rn. 8; Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), *Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres*, 1996, passim.

¹⁸ Vgl. zu den sog. TREVI-Arbeitsgruppen Hecker (Fn. 3), § 5 Rn. 26 ff.

¹⁹ Gleß, EuR 1998, 748 (749); Nelles, ZStW 109 (1997), 727 (734).

²⁰ Jokisch/Jahnke, in: Sieber/Satzger/v. Heintschel-Heinegg (Fn. 1), § 2 Rn. 1.

²¹ ABl. EG 1997 Nr. C 251, S. 1. Vgl. hierzu ausführlich Sinn (Fn. 16), S. 311 ff.

²² Es folgten zahlreiche weitere Entschlüsse und Aktionspläne. Vgl. hierzu die Auflistung in Ziff. 1.2 der Mitteilung der Kommission „Strategiekonzept für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität“ v. 2.6.2005 = KOM (2005) 232 endg.

²³ ABl. EG 1998 Nr. L 351, S. 1. Vgl. hierzu Kreß, JA 2005, 220; Sinn (Fn. 16), S. 359 ff.

²⁴ Dannecker, Jura 2006, 95 (98 f.); Meyer (Fn. 4), Vor Art. 82 ff AEUV Rn. 13.

²⁵ Hecker (Fn. 3), § 5 Rn. 67 ff.

²⁶ Vgl. zu den derzeit noch fortgeltenden Rahmenbeschlüssen Hecker (Fn. 3), § 11 Rn. 10.

²⁷ Vgl. Art. 9 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen = ABl. EU 2008 Nr. C 115, S. 322.

²⁸ ABl. EU 2008 Nr. L 300, S. 42.

²⁹ Hecker (Fn. 3), § 1 Rn. 3; Heger, ZIS 2009, 406; Meyer (Fn. 4), Vor Art. 82 ff AEUV Rn. 21; Sieber, ZStW 121 (2009), 1 (57 ff.); Zöller, ZIS 2009, 340.

Rechts“ wird zum Unionsziel befördert (Art. 3 Abs. 2 EUV). Diese Zielsetzung wird in Art. 67 Abs. 1 AEUV noch einmal mit dem Zusatz bekräftigt, dass die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden. Näher konkretisiert wird die Politik der inneren Sicherheit durch die in Art. 67 Abs. 3 AEUV niedergelegte Programmatik³⁰: Die Union wirkt darauf hin, durch Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität, Koordinierung und Zusammenarbeit von Organen der Strafrechtspflege, gegenseitigen Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen und erforderlichenfalls durch die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten. Alle dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zugehörigen Rechtsbereiche werden in Art. 67-89 AEUV zusammengeführt und die bisherige PJZS damit in den supranationalen Bereich überführt.

Der durch den Vertrag von Lissabon eingeführte Art. 83 Abs. 1 AEUV überträgt der Union erstmals eine originäre Strafrechtsangleichungsbefugnis³¹ in Form einer Richtlinienkompetenz für die Schaffung strafrechtlicher Mindeststandards in Fällen besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension, wodurch die bislang intergouvernemental strukturierte PJZS auf supranationale Rechtssetzungsverfahren und Handlungsformen umgestellt wird.³² Als Gegenstand einer möglichen Strafrechtsangleichung benennt Art. 83 Abs. 1 S. 2 AEUV wie bereits ex-Art. 31 lit. e) EUV explizit den Bereich der OK. Zwar findet sich im Unionsrecht keine Legaldefinition dieses Begriffes.³³ Gewisse Konturen erhält er jedoch dadurch, dass es sich bei den der OK zuzurechnenden Taten jedenfalls um solche handeln muss, die typischerweise planvoll und arbeitsteilig von mindestens drei organisatorisch verbundenen Personen auf längere Dauer angelegt in Gewinnerzielungsabsicht begangen werden.³⁴ Den nach Art. 83 Abs. 1 AEUV unter dem Aspekt der Zugehörigkeit zur OK angleichungsfähigen Delikten sind neben den Organisations- und Bandendelikten im engeren Sinne auch solche Straftaten zuzurechnen, bei denen ein organisiertes Zusammenwirken mehrerer Täter zwar kein Tatbestandsmerkmal ist, die jedoch typischerweise unter Einsatz techni-

scher, logistischer, finanzieller und personeller Mittel im Rahmen einer arbeitsteilig agierenden Organisation mit Gewinnstreben begangen werden.³⁵

IV. Unionsrechtliche Instrumente zur strafrechtlichen Bekämpfung der TOK

1. Organisierte Kriminalität (RB OK 2008/841/JI)

Der im Rahmen der früheren 3. Säule der EU (PJZS) erlassene, am 11.11.2008 in Kraft getretene und bis auf Weiteres fortgeltende RB OK 2008/841/JI³⁶ (RB OK) basiert auf den Vorgaben des Übereinkommens der Vereinten Nationen v. 15.11.2000 gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität („Palermo-Konvention“), dem die damalige EG durch Beschluss des Rates v. 29.4.2004 beigetreten ist.³⁷ Der RB OK zielt auf eine Angleichung der Definitionen der Straftaten ab, die im Zusammenhang mit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung begangen werden. Hierdurch soll die gegenseitige Anerkennung von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen sowie die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit erleichtert werden.

Als „kriminelle Vereinigung“ bezeichnet Art. 1 Nr. 1 RB OK einen „auf längere Dauer angelegten organisierten Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die, um sich unmittelbar oder mittelbar einen finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteil zu verschaffen, in Verabredung handeln, um Straftaten zu begehen, die mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Besserung und Sicherung im Höchstmaß von mindestens vier Jahren oder einer schwereren Strafe bedroht sind“.

Das hierin enthaltene Begriffsmerkmal „organisatorischer Zusammenschluss“ wird in Art. 1 Nr. 2 RB OK definiert als 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“. Der unionsrechtliche Begriff der kriminellen Vereinigung ist somit durch ein personales (mindestens drei Personen), zeitliches (auf längere Dauer angelegt), organisatorisches (nicht nur zufälliger Zusammenschluss) sowie voluntatives Element (Absicht gemeinsamer Straftatverwirklichung) charakterisiert.³⁸ Überdies werden nur Vermögensdelikte im weitesten Sinne (finanzieller oder sonstiger materieller Vorteil) in Bezug genommen.

Der RB OK 2008 verpflichtet die Mitgliedstaaten in Art. 2, eine oder beide der folgenden Verhaltensweisen im Zusammenhang mit einer kriminellen Vereinigung zu inkriminieren:

³⁰ Vgl. hierzu *Jokisch/Jahnke* (Fn. 20), § 2 Rn. 1 ff.; *Meyer* (Fn. 4), Vor Art. 82 ff AEUV Rn. 25 ff.

³¹ Zu der hiervon strikt zu unterscheidenden strafrechtlichen Annexkompetenz der Union gem. Art. 83 Abs. 2 AEUV vgl. *Böse*, in: *Böse* (Fn. 1), § 4 Rn. 16 ff.; *Hecker* (Fn. 3), § 8 Rn. 36 ff.; *Meyer* (Fn. 4), Art. 83 AEUV Rn. 42 ff.

³² *Böse* (Fn. 31), § 4 Rn. 7, 21; *Hecker* (Fn. 3), § 11 Rn. 4 ff.; *Meyer* (Fn. 4), Art. 83 AEUV Rn. 5 ff.; *Zöller*, ZIS 2009, 340 (343).

³³ *Hauck/Peterke*, International Review of the Red Cross 92 (100), 407 (408 ff.); *Kreß/Gazeas* (Fn. 1), § 18 Rn. 2; *Weißer* (Fn. 1), § 9 Rn. 5.

³⁴ Vgl. hierzu *Hauck/Peterke*, International Review of the Red Cross 92 (100), 407 (426); *Kreß/Gazeas* (Fn. 1), § 18 Rn. 2; *Krißmann*, Transnationales Strafprozessrecht, 2009, S. 87 ff.; *Sinn*, in: *Gropp/Sinn* (Hrsg.), OK und kriminelle Organisationen, 2006, S. 503 (507).

³⁵ *Hecker* (Fn. 3), § 11 Rn. 103. Vgl. auch *Gropp/Huber*, in: *Gropp/Huber* (Fn. 16), S. 1 (3), die den Terminus „Organisierte Kriminalität“ als funktionalen Sammelbegriff für typische Gruppenstraftaten verstehen, ohne damit eine spezifische Begriffsbestimmung zu verbinden.

³⁶ ABl. EU 2008 Nr. L 300, S. 42.

³⁷ ABl. EU 2004 Nr. L 261, S. 69.

³⁸ *Kreß/Gazeas* (Fn. 1), § 18 Rn. 14; *Weißer* (Fn. 1), § 9 Rn. 6.

- 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“ (sog. „Organisationsmodell“);³⁹
- 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“ (sog. „Verschwörungsmodell“).⁴⁰

Die dem Organisationsmodell (Art. 2 lit. a) RB OK) folgende Konzeption bewirkt eine Strafbarkeitsausdehnung durch Vorverlagerung der Strafbarkeit hinsichtlich künftiger Straftaten, die aus der kriminellen Vereinigung heraus begangen werden sollen. Des Weiteren werden klassische Beihilfehandlungen wie das Unterstützen durch Informationsbeschaffung oder das Anwerben von Mitgliedern zu täterschaftlichen Beiträgen hochgestuft. Ein auf dem Verschwörungsmodell (Art. 2 lit. b) RB OK) basierender Straftatbestand setzt demgegenüber keinerlei organisatorisch verfestigte Vereinigungsstruktur voraus. Vielmehr lässt er es genügen, dass mindestens zwei Personen die Begehung einer konkreten, auf Gewinnerzielung gerichteten Tat verabreden. Nicht erforderlich ist, dass die hieran beteiligte Person tatsächlich einen Beitrag zur Durchführung der verabredeten Tat leistet.⁴¹

Art. 3 Abs. 1 RB OK gibt vor, dass die in Art. 2 lit. a) und lit. b) RB OK genannten Straftaten mit einer Mindesthöchststrafe von zwei bis fünf Jahren bedroht werden müssen. Folgt ein Mitgliedstaat dem in Art. 2 lit. b) RB OK angelegten „Verschwörungsmodell“, wird ihm die Option eröffnet, für die Tat den gleichen Strafrahmen vorzusehen wie für die Straftat, auf die sich die Verabredung bezieht (Art. 3 Abs. 1 lit. b) RB OK). Des Weiteren muss nach Art. 3 Abs. 2 RB OK sichergestellt werden, dass die Begehung einer Straftat nach Art. 2 RB OK im Rahmen einer kriminellen Vereinigung als erschwerender Umstand betrachtet werden kann. Diese Vorgabe verlangt nicht zwingend die Einführung eines Qualifikationsstatbestandes. Vielmehr kann die Strafschärfung auch im Rahmen der allgemeinen Strafzumessung erreicht werden.⁴² Art. 4 RB OK gestattet den Mitgliedstaaten die Gewährung von Strafmilderungen bis hin zum Absehen von Strafe für Fälle der tätigen Reue und für Kronzeugen.

³⁹ *Kreß/Gazeas* (Fn. 1), § 18 Rn. 10; *Weißer* (Fn. 1), § 9 Rn. 5, 7.

⁴⁰ *Kreß/Gazeas* (Fn. 1), § 18 Rn. 16; *Weißer* (Fn. 1), § 9 Rn. 5, 9.

⁴¹ *Weißer* (Fn. 1), § 9 Rn. 9.

⁴² *Kreß/Gazeas* (Fn. 1), § 18 Rn. 18.

Art. 5 Abs. 1 RB OK verpflichtet die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, dass eine juristische Person für eine Straftat nach Art. 2 RB OK verantwortlich gemacht werden kann, die zu ihren Gunsten von einer Person begangen wird, die entweder allein oder als Teil eines Organs der juristischen Person gehandelt hat und die eine Führungsposition innerhalb der juristischen Person innehat. Nach Art. 6 Abs. 1 RB OK müssen gegen eine im Sinne des Art. 5 Abs. 1 RB OK verantwortliche juristische Person wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen verhängt werden können, zu denen straf- oder nichtstrafrechtliche Geldsanktionen gehören und andere Sanktionen gehören können, beispielsweise der Ausschluss von öffentlichen Zuwendungen oder Hilfen, das vorübergehende oder ständige Verbot der Ausübung einer Handelstätigkeit, die richterliche Aufsicht, die richterlich angeordnete Auflösung oder die vorübergehende oder endgültige Schließung von Einrichtungen, die zur Begehung der Straftat genutzt wurden.

Art. 7 Abs. 1 RB OK verlangt von jedem Mitgliedstaat, sicherzustellen, dass seine Gerichtsbarkeit sich mindestens auf die Fälle erstreckt, in denen die Straftaten nach Art. 2 RB OK

- a) ganz oder teilweise in seinem Hoheitsgebiet begangen wurden, unabhängig von dem Ort, an dem die kriminelle Vereinigung ihre Operationsbasis hat oder ihre kriminellen Tätigkeiten ausübt;
- b) von einem seiner Staatsangehörigen begangen wurden oder
- c) zugunsten einer im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats niedergelassenen juristischen Person begangen wurden.

Bemerkenswert ist, dass die Mitgliedstaaten ihre Strafverfolgungszuständigkeit für ganz oder teilweise auf ihrem Hoheitsgebiet begangene Straftaten nach Art. 2 RB OK auch auf die Beteiligung an einer ausländischen kriminellen Vereinigung außerhalb der EU erstrecken müssen.⁴³ Sofern ein Mitgliedstaat seine Staatsangehörigen nicht ausliefert, muss er nach Art. 7 Abs. 3 RB OK die Voraussetzungen dafür schaffen, Auslandstaten seiner Staatsangehörigen im Wege der stellvertretenden Strafrechtspflege verfolgen zu können.

2. Abschöpfung rechtswidrig erlangter Vermögenswerte (RL 2014/42/EU)

Bereits im Stockholmer Programm (vgl. oben II.) wurde gefordert, rechtswidrig erlangte Vermögenswerte wirksamer zu ermitteln und abzuschöpfen, um kriminellen Netzwerken den finanziellen Tatanreiz zu nehmen. In Umsetzung dieser Forderung erfährt das europäische Gewinnabschöpfungsrecht mit der am 19.5.2014 in Kraft getretenen Richtlinie 2014/42/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3.4.2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union⁴⁴ eine

⁴³ *Kreß/Gazeas* (Fn. 1), § 18 Rn. 22.

⁴⁴ ABl. EU 2014 Nr. L 127, S. 39. Die Richtlinie bindet Dänemark und GB nicht (vgl. Erwägungsgründe Ziff. 43, 44).

erhebliche Umgestaltung.⁴⁵ Nach Auffassung des EU-Gesetzgebers ist das Streben nach Profit die wichtigste Triebfeder der TOK. Daher gehören das effiziente Aufspüren und die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten zu den wirksamsten Maßnahmen zur ihrer Bekämpfung. Da sich die bestehenden Regelungen für die erweiterte Einziehung und die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen nur als eingeschränkt wirksam erwiesen haben, sollen die Regelungen der Mitgliedstaaten zur Sicherstellung und Einziehung durch die Annahme von Mindestvorschriften einander angenähert werden (Art. 1 Abs. 1 RL 2014/42/EU). Den zuständigen Behörden sollen die Rechtsinstrumente zur Verfügung gestellt werden, die erforderlich sind, um die aus Straftaten erlangten Erträge ermitteln, sicherstellen, verwalten und einziehen zu können.

Das derzeit geltende Konzept zur Abschöpfung illegaler Gewinne aus Straftaten soll dergestalt präzisiert werden, dass es nicht nur die unmittelbar aus einer kriminellen Tätigkeit erlangten Erträge umfasst, sondern auch alle mittelbaren Vorteile einschließlich der aus einer späteren Reinvestition oder Umwandlung direkter Erträge erlangten Vorteile (Art. 2 Nr. 1; 3 lit. a-k) RL 2014/42/EU). Somit können Erträge alle Vermögensgegenstände umfassen, einschließlich derer, die ganz oder teilweise in andere Vermögensgegenstände umgeformt oder umgewandelt wurden, oder derer, die mit aus rechtmäßigen Quellen erworbenen Vermögensgegenständen vermischt wurden, bis zur Höhe des Schätzwerts der Erträge, die vermischt wurden. Sie können auch Einkommen oder andere Gewinne umfassen, die aus Erträgen aus Straftaten oder aus Vermögensgegenständen, in die bzw. mit denen diese Erträge aus Straftaten umgeformt, umgewandelt oder vermischt wurden, stammen.

Art. 2 Nr. 2 RL 2014/42/EU enthält eine weit gefasste Definition der „Vermögensgegenstände“, die sichergestellt und eingezogen werden können. Diese Definition erstreckt sich auch auf rechtserhebliche Schriftstücke oder Urkunden, die das Recht auf solche Vermögensgegenstände oder Rechte daran belegen. Bei diesen Schriftstücken oder Urkunden kann es sich beispielsweise um Finanzinstrumente oder Schriftstücke handeln, die Ansprüche von Gläubigern begründen können und sich in der Regel im Besitz der von den einschlägigen Verfahren betroffenen Person befinden.

Zur effektiven Bekämpfung der TOK sollen nach einer strafrechtlichen Verurteilung nicht nur Vermögensgegenstände eingezogen werden können, die mit einer bestimmten Straftat in Zusammenhang stehen, sondern darüber hinaus auch weitere Vermögensgegenstände, die das Gericht als Erträge aus anderen Straftaten ansieht („erweiterte Einziehung“; vgl. Art. 5 Abs. 1 RL 2014/42/EU). Der frühere Rahmenbeschluss des Rates v. 24.2.2005 über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten⁴⁶ sah drei Fallkonstellationen vor, in denen sich die Mitgliedstaaten für eine erweiterte Einziehung entscheiden

können. Bei der Umsetzung dieses Rahmenbeschlusses haben die Mitgliedstaaten unterschiedliche Optionen gewählt, die zu uneinheitlichen Konzepten der erweiterten Einziehung im nationalen Recht geführt haben. Diese Unterschiede behindern nach Auffassung des EU-Gesetzgebers die grenzübergreifende Zusammenarbeit im Zusammenhang mit Einziehungsfällen. Die Bestimmungen über die erweiterte Einziehung sollen daher durch die Vorgabe einer einheitlichen Mindestregelung weiter harmonisiert werden (Art. 5 Abs. 2 RL 2014/42/EU).

3. Illegaler Drogenhandel (RB 2004/757/JI)

Illegaler Drogenhandel bildet seit jeher ein wesentliches Betätigungsfeld der TOK.⁴⁷ Er stützt Strukturen der OK, wirkt auf besonders betroffene Staaten destabilisierend, gefährdet die öffentliche Gesundheit und wird nicht zuletzt auch zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten genutzt. Der Umsatz im weltweiten Drogengeschäft wird auf 320 Mrd. US-Dollar pro Jahr geschätzt. Die Anti-Drogenpolitik der EU umfasst daher neben gesundheitspolitischen Programmen zur Drogenprävention und Maßnahmen zur Überwachung des Handels mit Drogenausgangsstoffen auch den Einsatz strafrechtlicher Instrumente gegen Betäubungsmittelkriminalität.⁴⁸ Am 17.12.1996 nahm der Rat im Rahmen der ZBJI (vgl. oben III.) die Gemeinsame Maßnahme 96/750/JI betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften und der Verfahren der Mitgliedstaaten der EU zur Bekämpfung der Drogenabhängigkeit und zur Verhütung und Bekämpfung des illegalen Drogenhandels⁴⁹ an. In ex-Art. 29 EUV wurde die Verhütung und Bekämpfung des illegalen Drogenhandels als zentrales Unionsziel hervorgehoben. Nach ex-Art. 31 lit. e) EUV umfasste das gemeinsame Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der PJZS (vgl. oben III.) auch die schrittweise Annahme von Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen in dem Bereich des illegalen Drogenhandels. Auf dieser Grundlage nahm der Rat am 25.11.2004 den bis auf weiteres fortgeltenden Rahmenbeschluss 2004/757/JI zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels⁵⁰ an. Der Rahmenbeschluss legt einen Mindeststandard für die Ausgestaltung des nationalen Betäubungsmittelstrafrechts fest.⁵¹ Im Oktober 2011 hat die Kommission in einer Mitteilung an Rat und Parlament ein noch entschlosseneres Vorgehen gefordert und weitergehende Maßnahmen zur gezielten Bekämpfung der Netze der TOK und des grenzüberschreitenden Drogenhan-

⁴⁷ Weißer (Fn. 1), § 9 Rn. 22.

⁴⁸ Böse, in: Sieber/Satzger/v. Heintschel-Heinegg (Fn. 1), § 20 Rn. 3 ff.

⁴⁹ ABl. EG 1996 Nr. L 342, S. 6.

⁵⁰ ABl. EG 2004 Nr. L 335, S. 8. Vgl. hierzu Böse (Fn. 48), § 20 Rn. 6 ff.; Hecker (Fn. 3), § 11 Rn. 45 ff.; Weißer (Fn. 1), § 9 Rn. 27 ff.

⁵¹ Vgl. den Bericht der Kommission zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses in den Mitgliedstaaten = KOM (2009) 669 endg.

⁴⁵ Vgl. hierzu Hecker (Fn. 3), § 11 Rn. 57 ff.; Kilchling, in: Sieber/Satzger/v. Heintschel-Heinegg (Fn. 1), § 16 Rn. 21.

⁴⁶ ABl. EG 2005 Nr. L 68, S. 49.

dels angekündigt.⁵² Durch den am 7.12.2012 angenommenen und am 30.11.2013 in Kraft getretenen Drogenaktionsplan der EU (2013-2016)⁵³ wird der politikübergreifende Ansatz der Vorläuferpläne mit den Schwerpunkten Koordinierung der Drogenpolitik auf EU-Ebene, Reduzierung des Drogenangebots und der Drogennachfrage, internationale Zusammenarbeit, Forschung und Evaluierung der bisher durchgeführten Maßnahmen fortgeführt.

4. Menschenhandel (RL 2011/36/EU) und sexuelle Ausbeutung von Kindern (RL 2011/93/EU)

Menschenhandel – eine Form moderner Sklaverei – gehört zu den bedeutsamsten Betätigungsfeldern der TOK.⁵⁴ Im engeren Sinne lässt sich der vom Menschenschmuggel („Schleuser- bzw. Schlepperkriminalität“) abzugrenzende Menschenhandel als das Verbringen einer Person gegen ihren Willen unter Anwendung von Gewalt oder Drohung, Ausnutzen eines Abhängigkeitsverhältnisses oder Täuschung umschreiben. Als besonders praxisrelevante Erscheinungsformen des Menschenhandels sind der Prostitutionstourismus, organisierte Heiratshandel, Organhandel und Adoptionskinderhandel zu nennen.⁵⁵ Der jährliche Ertrag aus dem Menschenhandel wird auf 25 Milliarden Euro geschätzt.⁵⁶

Am 15.4.2011 ist die Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.4.2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer⁵⁷ in Kraft getreten, die den Rahmenbeschluss 2002/629/JI v. 29.7.2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels ersetzt. Die Richtlinie zielt darauf ab, dem Menschenhandel durch ein umfassendes strafrechtliches Konzept zu begegnen, bei welchem dem Opferschutz eine besondere Bedeutung zukommt. Jeder Mitgliedstaat hat nach Art. 2 Abs. 1 RL 2011/36/EU die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass folgende vorsätzliche Handlungen einschließlich Anstiftung, Beihilfe und Versuch (Art. 3 RL 2011/36/EU) unter Strafe gestellt werden:

„Die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen, einschließlich der Übergabe oder Übernahme der Kontrolle über diese Personen, durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des

Einverständnisses einer Person, die die Kontrolle über eine andere Person hat, zum Zwecke der Ausbeutung“.

Eine besondere Schutzbedürftigkeit liegt vor, wenn die betreffende Person keine wirkliche oder für sie annehmbare andere Möglichkeit hat, als sich dem Missbrauch zu beugen (Art. 2 Abs. 2 RL 2011/36/EU). Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder erzwungene Dienstleistungen, einschließlich Betteltätigkeiten, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Ausnutzung strafbarer Handlungen oder die Organentnahme (Art. 2 Abs. 3 RL 2011/36/EU). Das Einverständnis eines Opfers von Menschenhandel zur beabsichtigten oder tatsächlich vorliegenden Ausbeutung ist unerheblich, wenn eines der in Art. 2 Abs. 1 aufgeführten Mittel vorliegt (Art. 2 Abs. 4 RL 2011/36/EU). Betrifft die Handlung nach Art. 2 Abs. 1 RL 2011/36/EU ein Kind (Person unter 18 Jahre), so ist sie auch dann als Menschenhandel unter Strafe zu stellen, wenn keines der in Art. 2 Abs. 1 RL 2011/36/EU aufgeführten Mittel vorliegt (vgl. Art. 2 Abs. 5 RL 2011/36/EU). Straftaten nach Art. 2 RL 2011/36/EU sind mit einer Mindesthöchststrafe von fünf Jahren zu bedrohen (Art. 4 Abs. 1 RL 2011/36/EU). Mindestens eine Höchststrafe von zehn Jahren ist für qualifizierte Straftaten vorzusehen, insbesondere von solchen, die sich gegen Kinder richten (Art. 4 Abs. 2 lit. a RL 2011/36/EU) oder die im Rahmen einer kriminellen Vereinigung begangen wurden (Art. 4 Abs. 2 lit. b RL 2011/36/EU).

Der strafrechtliche Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung wird durch die am 17.12.2011 in Kraft getretene Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.11.2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des RB 2004/68/JI des Rates⁵⁸ ergänzt.

5. Schleuserkriminalität (RB 2002/946/JI)

Angeichts des anhaltend hohen, durch die aktuelle „Flüchtlingskrise“ extrem verstärkten Zuwanderungsdrucks auf die Außengrenzen der EU ist die Entwicklung einer koordinierten Asyl-, Einwanderungs- und Grenzsicherungspolitik zu einem Kernbereich der europäischen Innen- und Justizpolitik geworden. Nur durch ein abgestimmtes Vorgehen lässt sich verhindern, dass divergierende Regelungen in den Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Belastungen führen. Auch der Einsatz strafrechtlicher Mittel zur Bekämpfung illegaler Migration wird mit Recht als bedeutsames Steuerungselement der europäischen Migrationspolitik begriffen.⁵⁹ Denn im Bereich der Schleuserkriminalität – verstanden als Mitwirkung an illegaler Migration – stoßen die Strafverfolgungsbehörden

⁵² KOM (2011) 689 endg.

⁵³ ABl. EU 2013 Nr. C 351, S. 1.

⁵⁴ Huber, in: Sieber/Satzger/v. Heintschel-Heinegg (Fn. 1), § 21 Rn. 1; Weißer (Fn. 1), § 9 Rn. 41.

⁵⁵ Rabe, APuZ 2013, 15; Zimmermann, Die Strafbarkeit des Menschenhandels im Lichte internationaler und europarechtlicher Rechtsakte, 2010, S. 1 ff.

⁵⁶ Vgl. hierzu die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23 Oktober 2013 zu organisiertem Verbrechen, Korruption und Geldwäsche = P7_TA(2013)0444.

⁵⁷ ABl. EU 2011 Nr. L 101, S. 1. Vgl. hierzu Hecker (Fn. 3), § 11 Rn. 25 ff.; Huber (Fn. 54), § 21 Rn. 19 ff.; Weißer (Fn. 1), § 9 Rn. 47 ff.

⁵⁸ ABl. EU 2011 Nr. L 335, S. 1 sowie Berichtigung in ABl. EU 2012 Nr. L 18, S. 7. Vgl. hierzu Hecker (Fn. 3), § 11 Rn. 34 ff.; Huber (Fn. 54), § 23 Rn. 39 ff.; Weißer (Fn. 1), § 9 Rn. 63 ff.

⁵⁹ KOM (2000) 757, S. 11 f.

immer wieder auf grenzüberschreitende, organisierte Täterstrukturen.⁶⁰

Das zentrale Rechtsinstrument zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität auf Unionsebene bildet nach wie vor der am 6.12.2002 in Kraft getretene Rahmenbeschluss 2002/946/JI v. 28.11.2002 betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt.⁶¹ Dieser Rahmenbeschluss verlangt von den Mitgliedstaaten, die in Art. 1 der Richtlinie 2002/90/EG des Rates v. 28.11.2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt⁶² benannten Formen der Schleuserkriminalität (Beihilfe zur illegalen Einwanderung) mit kriminalstrafrechtlichen Mitteln zu bekämpfen, wenn diese den unerlaubten Grenzübertritt im engeren Sinne betrifft oder wenn ein Netzwerk zur Ausbeutung von Menschen unterhalten wird. Nach Art. 1 Abs. 3 sind Handlungen, die zu Gewinnzwecken im Rahmen einer kriminellen Vereinigung begangen werden, mit Freiheitsstrafen im Höchstmaß von mindestens acht Jahren zu bedrohen.

6. Fälschung von Zahlungsmitteln (RL 2014/62/EU sowie RB 2001/413/JI)

Zu den bevorzugten Tätigkeitsfeldern der TOK gehört das Herstellen und Inverkehrbringen von Falschgeld. Geldfälschung wird in allen Mitgliedstaaten seit jeher mit strengen strafrechtlichen Sanktionen geahndet. Auch die EU hält es für unerlässlich, das Vertrauen der Bürger und Unternehmen in die Echtheit von Bargeld zu schützen. Dies gilt besonders für den Euro als einheitliche Währung von über 330 Mio. Menschen im Euro-Währungsgebiet und als zweitwichtigste internationale Währung. Am 22.5.2014 ist die Richtlinie 2014/62/EU des EP und des Rates v. 15.5.2014 zum strafrechtlichen Schutz des Euro und anderer Währungen gegen Geldfälschung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2000/383/JI in Kraft getreten.⁶³ Durch die Angleichung der mitgliedstaatlichen Straftatbestände soll gewährleistet werden, dass der Euro und andere Währungen in allen Mitgliedstaaten wirksam geschützt werden. Außerdem enthält die Richtlinie Bestimmungen für eine verstärkte Bekämpfung und eine verbesserte Ermittlung dieser Delikte sowie für eine effektivere Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden.

Für den Bereich der unbaren Zahlungsmittel statuiert der am 3.6.2001 in Kraft getretene und bis auf weiteres fortgeltende Rahmenbeschluss 2001/413/JI v. 28.5.2001 zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln⁶⁴ Pönalisierungspflichten, die dazu

beitragen sollen, einen gleichwertigen und zugleich auch verstärkten strafrechtlichen Schutz von unbaren Zahlungsmitteln sicherzustellen.

7. Korruption (EU-BestÜbk.; RB 2003/568/JI)

Das Europäische Parlament weist in seiner Entschließung v. 23.10.2013⁶⁵ darauf hin, dass die Bestechung von Amtsträgern in vielen Fällen den illegalen Geschäften der OK förderlich ist, da diese dadurch unter anderem auf vertrauliche Informationen zugreifen, falsche Dokumente erhalten, Ausschreibungsverfahren steuern, eigene illegale Einkünfte waschen und Gegenmaßnahmen von Justiz- und Polizeibehörden ausweichen kann. Angesichts der globalen wirtschaftlichen Verflechtung hat sich der Kampf gegen Korruption von der nationalen auf die europäische und internationale Ebene verlagert und um den privaten Sektor erweitert.⁶⁶ Dies spiegelt sich in den Rechtsakten der EU wider, in denen rechtliche Vorgaben des Europarats, der UNO und der OECD gegen öffentliche und private Korruption aufgegriffen worden sind. Zur strafrechtlichen Bekämpfung der mit Angriffen auf den Finanzhaushalt der EG zusammenhängenden Amtsträgerkorruption nahm der Rat das Protokoll zur Bekämpfung der Bestechung und Bestechlichkeit v. 27.1.1996⁶⁷ an, das am 17.10.2002 gemeinsam mit dem Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der EG (PIF-Konvention)⁶⁸ in Kraft getreten ist. Am 26.5.1997 erfolgte die Annahme des am 28.9.2005 in Kraft getretenen Übereinkommens über die Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der europäischen Union beteiligt sind (EU-Bestechungsübereinkommen)⁶⁹, durch das der strafrechtliche Schutz auch auf Bestechungshandlungen ausgedehnt wurde, die nicht im Zusammenhang mit der Schädigung von EG-Finanzinteressen stehen und das die Anwendbarkeit des nationalen Strafrechts auf die Bestechung von Gemeinschaftsbeamten und Beamten anderer Mitgliedstaaten sicherstellen soll. Nach Auffassung des Rates gefährdet auch die Bestechung im privaten Bereich die Rechtstreue der Gesellschaft, verzerrt den Wettbewerb im Zusammenhang mit der Beschaffung von Waren oder gewerblichen Leistungen und hemmt eine gesunde wirtschaftliche Entwicklung. Mit dem bis auf weiteres fortgeltenden Rahmenbeschluss 2003/568/JI v. 22.7.2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor⁷⁰ soll gewährleistet werden, dass die Korruption im privaten Sektor in allen Mitgliedstaaten unter Strafe gestellt wird, juristische Personen für diese Straftaten haftbar

⁶⁵ P7_TA(2013)0444.

⁶⁶ Dannecker (Fn. 64), § 8 Rn. 79 ff.; Killmann (Fn. 64), § 13 Rn. 1 ff.

⁶⁷ ABl. EG 1996 Nr. C 313, S. 2. Vgl. hierzu Dannecker, in: Dannecker/Leitner (Hrsg.), Handbuch Korruption, 2012, S. 159 (167 f.); Killmann (Fn. 64), § 13 Rn. 3 ff.

⁶⁸ ABl. EG 1995 Nr. C 316, S. 48. Vgl. hierzu Dannecker (Fn. 64), § 8 Rn. 33 ff.

⁶⁹ ABl. EG 1997 Nr. C 195, S. 1. Vgl. hierzu Dannecker (Fn. 64), § 8 Rn. 93 ff.

⁷⁰ ABl. EG 2003 Nr. L 192, S. 54; vgl. hierzu Dannecker (Fn. 64), § 8 Rn. 97; Killmann (Fn. 64), § 13 Rn. 8 ff.

⁶⁰ Kilchling/Herz, in: Sieber/Satzger/v. Heintschel-Heinegg (Fn. 1), § 22 Rn. 2; Oegel, in: Gehl (Hrsg.), Europa im Griff der organisierten Kriminalität, 2006, S. 39.

⁶¹ ABl. EG 2002 Nr. L 328, S. 1.

⁶² ABl. EG 2002 Nr. L 328, S. 17.

⁶³ ABl. EU 2014 Nr. L 151, S. 1. Vgl. hierzu Kuhl, in: Sieber/Satzger/v. Heintschel-Heinegg (Fn. 1), § 14 Rn. 3 ff.

⁶⁴ ABl. EG 2001 Nr. L 149, S. 1. Vgl. hierzu Dannecker, in: Böse (Fn. 1), § 8 Rn. 16 ff.; Killmann, in: Sieber/Satzger/v. Heintschel-Heinegg (Fn. 1), § 15 Rn. 1 ff.

gemacht werden können und die zu verhängenden Strafen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.

8. Angriffe auf Informationssysteme (RL 2013/40/EU)

Elektronische Informationssysteme sind von grundlegender Bedeutung für die moderne Informationsgesellschaft. Von ihrer Funktionsfähigkeit sind etwa das Finanzsystem, die Produktionssteuerung in Unternehmen, die Verkehrsinfrastruktur im Bahn- und Flugverkehr, die Stromversorgung, die Steuerung von Kraftwerken, die öffentliche Verwaltung, die militärischen Systeme sowie – ganz allgemein – die Kommunikationsinfrastruktur abhängig. Sie bieten aufgrund bestehender technischer Sicherheitslücken eine empfindliche Angriffsfläche für Manipulationen und schädliche Einwirkungen jeder Art, die mit Hilfe des Internets von jedem Ort der Welt aus begangen werden können.⁷¹ Zu denken ist insbesondere an Computerspionage (unberechtigtes Eindringen in fremde Rechner und Ausforschung fremder Daten; „Hacking“), Computersabotage (Beschädigung oder Vernichtung von Daten), Computermanipulation (Datenveränderung mit dem Ziel, das Ergebnis eines Datenverarbeitungsvorganges zu beeinflussen) sowie Urheberrechtsverletzung (unberechtigte Nutzung und Verwertung von Computerprogrammen und -daten).⁷² Die für solche Taten entwickelten Werkzeuge bilden vielfach auch den Modus Operandi für die computergestützte Begehung von Betrug, Wirtschaftsdelikten und illegalem Glücksspiel sowie für die Verbreitung illegaler Inhalte im Internet (z. B. Propagandadelikte, Kinderpornografie).

Nach Auffassung der Union bedrohen Angriffe auf Informationssysteme das Ziel des Aufbaus einer sichereren Informationsgesellschaft. Es fänden – insbesondere im Rahmen der TOK – Angriffe auf Informationssysteme statt und es wachse die Furcht vor Terroranschlägen auf Informationssysteme, die Teil der kritischen Infrastruktur der Mitgliedstaaten seien. Vor dem Hintergrund dieser Lageeinschätzung hat der Rat am 24.2.2005 den Rahmenbeschluss 2005/222/JI über Angriffe auf Informationssysteme⁷³ angenommen, der am 16.3.2005 in Kraft trat und zu weiten Teilen über die Cyber-Crime-Konvention des Europarats v. 23.11.2001⁷⁴ hinausgeht. Am 12.8.2013 verabschiedete der EU-Gesetzgeber schließlich die am 10.9.2013 in Kraft getretene Richtlinie 2013/40/EU des EP und des Rates über Angriffe auf Informationssysteme und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates⁷⁵. Durch eine Mindestangleichung des materiellen Strafrechts soll sichergestellt werden, dass alle Formen schwerwiegender Angriffe auf Informationssysteme mit Hilfe der verfügbaren Techniken und Methoden

aufgeklärt, verfolgt und geahndet werden können. Auf diese Weise soll eine hohe Abschreckungswirkung erzielt und die für die internationale Rechtshilfe erforderliche beiderseitige Straf- und Verfolgbarkeit gewährleistet werden.⁷⁶

9. Geldwäsche (RL [EU] 2015/849)

Als „Geldwäsche“ werden üblicherweise Vorgänge bezeichnet, die darauf abzielen, die illegale Existenz, Quelle oder Verwendung von Geld oder geldwerten Gütern zu verbergen bzw. so zu bemänteln, dass sie aus einer legalen Herkunft herzurühren scheinen.⁷⁷ Es liegt auf der Hand, dass die liberalisierten Wirtschafts- und Finanzstrukturen des zusammenwachsenden Europas der grenzüberschreitend operierenden OK vielfältige Möglichkeiten eröffnet, „schmutzige“ Vermögenswerte in den legalen Wirtschaftskreislauf des Binnenmarktes einzuschleusen, zu verwerten oder zu erneuten illegalen Aktivitäten zu nutzen.⁷⁸ Die durch Geldtransfer entstehenden Schwarzgeldströme gefährden die Stabilität und das Ansehen des Finanzsektors und stellen eine Bedrohung für den Binnenmarkt dar. Vor diesem Hintergrund hat die EU bereits seit Beginn der 1990er Jahre strafrechtliche und außerstrafrechtliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche ergriffen, weil diesem Phänomen nach ihrer Überzeugung nur in einem europäischen Rahmen wirksam begegnet werden kann.⁷⁹ Außerdem wurde befürchtet, dass die angestrebte Vollendung des Binnenmarktes Rückschläge erleiden könnte, wenn die Mitgliedstaaten divergierende Maßnahmen zum Schutz ihres nationalen Finanzsektors ergreifen.⁸⁰

Der unionsrechtliche Mindeststandard der Geldwäschestrafbarkeit wird heute maßgeblich durch die Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.5.2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (4. Geldwäscherichtlinie)⁸¹ vorgezeichnet. Das spezifische Gefährdungspotential der Geldwäsche ergibt sich aus einem Täuschungselement, nämlich dem Einschleusen inkriminierter Gegenstände in den legalen Wirtschaftskreislauf als diesem entstammend. Diesen Ansatz aufgreifend, normiert Art. 1 Abs. 3 lit. a-c) RL (EU) 2015/849 drei sich teilweise überschneidende Tatbestände (Verschleierungs-, Absichts- und Vermögenshehlerei), in denen das geldwäschspezifische Täuschungselement in objektiver oder subjektiver

⁷¹ Sieber (Fn. 3), § 24 Rn. 1 ff.

⁷² Bär, in: Gierhake/Bockemühl/Müller/Walter (Hrsg.), Festschrift für Bernd von Heintzel-Heinegg zum 70. Geburtstag, 2015, S. 1 (3 ff.); Meier, in: Hilgendorf/Rengier (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Heinz zum 70. Geburtstag, 2012, S. 209 (210 ff.).

⁷³ ABl. EU 2005 Nr. L 69, S. 67.

⁷⁴ ETS Nr. 185.

⁷⁵ ABl. EU 2013 Nr. L 218, S. 8. Vgl. hierzu Sieber (Fn. 3), § 24 Rn. 70 ff.

⁷⁶ Vgl. hierzu bereits Hilgendorf, in: Schwarzenegger/Arter/Jörg (Hrsg.), Internet-Recht und Strafrecht, 2005, S. 257, (271 ff.).

⁷⁷ Dannecker (Fn. 64), § 8 Rn. 120.

⁷⁸ Sinn (Fn. 34), S. 509 f.

⁷⁹ Dannecker (Fn. 64), § 8 Rn. 128 ff.; Hecker (Fn. 3), § 8 Rn. 11 ff.; Kilchling (Fn. 45), § 16 Rn. 1 ff.

⁸⁰ Dannecker (Fn. 64), § 8 Rn. 129.

⁸¹ ABl. EU 2015 Nr. L 141, S. 73.

Ausprägung in Erscheinung tritt.⁸² In dem Katalog des Art. 3 Nr. 4 lit. a-f) RL (EU) 2015/849 sind diejenigen Handlungen aufgeführt, die von den Mitgliedstaaten zwingend als geldwäscherelevante Vortaten einzustufen sind. Neben der strafrechtlichen Sanktionierung bilden die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (Gewinnabschöpfung) das weitere Hauptinstrument der Geldwäschebekämpfung (vgl. oben IV. 2.).

10. International-arbeitsteilige Strafverfolgung in der EU

Im Hinblick darauf, dass die kriminellen Netzwerke grenzüberschreitend agieren, kommt den EU-Agenturen Europol, Eurojust und Frontex eine zentrale Rolle bei der international-arbeitsteiligen Strafverfolgung zu.⁸³

a) Europol

Europol unterstützt und verstärkt die Tätigkeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie deren Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung von OK, Terrorismus und anderen Formen schwerer Kriminalität, wenn zwei oder mehr Mitgliedstaaten betroffen sind. Der Schwerpunkt seiner Tätigkeit liegt im Sammeln, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen von Informationen und Erkenntnissen („Intelligence-Arbeit“) sowie in der Unterrichtung und Unterstützung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Mit Hilfe von Europol sollen Spezialkenntnisse der nationalen Ermittlungsbehörden vertieft, Beratungen angeboten, strategische Erkenntnisse übermittelt und Gesamtberichte über den Stand der Arbeit verfasst werden. Europol erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe automatisierter Informationssammlungen, das Europol-Informationssystem und das Analysesystem.⁸⁴ Europol besitzt keine eigenen Exekutiv- oder Ermittlungsbefugnisse. Nach Art. 88 Abs. 3 AEUV darf Europol „operative Maßnahmen“ nur in Verbindung und in Absprache mit den Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten ergreifen. Faktisch ist Europol jedoch bereits häufig im Rahmen sog. „Joint Investigation Teams“ an operativen Einsätzen nationaler Polizei- und Zolldienststellen beteiligt. Als Beispiele aus der Praxis sind zu nennen: die Koordinierung kontrollierter Lieferungen (polizeilich überwachte Drogengeschäfte) quer durch Europa; unterstützende Einbindung in Taskforces der Ostseeanrainerstaaten gegen grenzüberschreitende Schwarzgeldbewegungen und KfZ-Verschiebungen; gezielte Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität und deren Infrastruktur im Rahmen der im September 2014 von Europol koordinierten „Operation Archimedes“, an der

mehr als 20.000 Polizisten und Sicherheitskräfte aus 34 Ländern beteiligt waren.⁸⁵

b) Eurojust

Die Aufgabe von Eurojust besteht darin – gestützt auf Europol-Analysen und in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Justiziellen Netz – eine zweckdienliche und effektive Zusammenarbeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden zu ermöglichen, die strafrechtlichen Ermittlungen in Fällen transnationaler Kriminalität zu erleichtern und die Erledigung von Rechtshilfeersuchen zu vereinfachen.⁸⁶ Der Zuständigkeitsbereich von Eurojust erstreckt sich auf alle Kriminalitätsformen, die in die Zuständigkeit von Europol fallen. Eurojust kann z. B. bei den zuständigen Behörden eines Mitgliedstaates anregen, zur Aufklärung eines strafrechtlich relevanten Sachverhaltes bestimmte Ermittlungen zu führen, die Strafverfolgung aufzunehmen bzw. der Übernahme der erforderlichen Ermittlungen oder Strafverfolgung durch einen anderen Mitgliedstaat zuzustimmen. Die Agentur unterstützt die Koordination mitgliedstaatlicher Ermittlungsmaßnahmen, hilft bei der Bildung gemeinsamer Ermittlungsteams, übermittelt Rechtshilfeersuchen und sorgt für den Austausch aller Informationen, die für eine optimale Aufgabenerfüllung zweckdienlich erscheinen. Die nationalen Mitglieder sorgen für die wechselseitige Unterrichtung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über die Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen, von denen Eurojust Kenntnis hat und die die Mitgliedstaaten betreffen. Derzeit ist Eurojust als reine Service- und Koordinierungsstelle angelegt. Die Agentur könnte sich aber – wie in Art. 86 AEUV angelegt – in Richtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft weiterentwickeln.⁸⁷

c) Frontex

Seit ihrer Gründung im Jahre 2005 hat sich die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen „Frontex“ zu einem wichtigen Pfeiler bei der Koordinierung des Schutzes der EU-Außengrenzen entwickelt.⁸⁸ Zu den wesentlichen Aufgaben von Frontex gehören die Koordinierung der Zusammenarbeit der Grenzpolizeien der Mitgliedstaaten beim Schutz der EU-Außengrenzen und die Unterstützung von Mitgliedstaaten in Situationen, die unmittelbar einen erhöhten technischen und personellen Bedarf erfordern. In diesem Zusammenhang erfolgen u. a. die Erstel-

⁸² Hecker, in: Görge/Hoffmann-Holland/Schneider/Stock (Hrsg.), Interdisziplinäre Kriminologie, Festschrift für Arthur Kreuzer zum 70. Geburtstag, 2008, S. 216; Vogel, ZStW 109 (1997), 335 (339 ff.).

⁸³ KOM (2010) 673 endg., S. 6. Vgl. hierzu ausführlich Esser, in: Sinn/Zöller (Hrsg.), Neujustierung des Strafrechts durch Terrorismus und OK, 2012, S. 61.

⁸⁴ Esser (Fn. 83), S. 70 ff.; Neumann, in: Sieber/Satzger/v. Heintschel-Heinegg (Fn. 1), § 44 Rn. 25 ff., 29 ff.

⁸⁵ Vgl. hierzu und zu weiteren Aktivitäten die Jahresberichte (annual reports) von Europol, abrufbar im Internet unter: <http://www.europol.europa.eu> (7.6.2016).

⁸⁶ Esser (Fn. 83), S. 78 ff.; Grotz, in: Sieber/Satzger/v. Heintschel-Heinegg (Fn. 1), § 45 Rn. 8 ff.

⁸⁷ Zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft vgl. KOM (2013), 534 endg. und hierzu Esser, StV 2014, 494 (496 ff.); Hecker (Fn. 3), § 14 Rn. 40 ff.; Schramm, JZ 2014, 749.

⁸⁸ Vgl. hierzu ausführlich Neumann, Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex, Integrierter Außengrenzschutz und humanitäre Standards, 2014, passim.

lung von Risikoanalysen zur illegalen Migration sowie gemeinsame Einsätze und Rückführungsmaßnahmen. Nach der EU-Strategie der inneren Sicherheit (vgl. oben II.) soll Frontex in Zukunft einen stärkeren Beitrag zur Kriminalitätsbekämpfung an den Grenzen leisten.

V. Ausblick – Bildung eines europäischen Raums der inneren Sicherheit

Neben dem Terrorismus stellt die TOK in ihren vielfältigen Erscheinungsformen eine erhebliche Bedrohung für die innere Sicherheit der EU-Mitgliedstaaten dar.⁸⁹ In der EU wurden seit Mitte der 1990er Jahre bereits zahlreiche Rechtsinstrumente geschaffen, um die Gesellschaft und die Volkswirtschaften Europas vor schwerer und organisierter Kriminalität zu schützen. Die EU bleibt aufgefordert, ihre Reaktionsfähigkeit an die Bedrohungen kontinuierlich anzupassen und ihre Maßnahmen innerhalb und außerhalb ihrer Grenzen zu koordinieren. Angesichts der zunehmenden Verflechtung der Sicherheitsbedrohungen muss das Vorgehen der mitgliedstaatlichen Sicherheitsbehörden untereinander und darüber hinaus der zuständigen EU-Agenturen (Europol, Eurojust, Frontex) bestmöglich abgestimmt werden. Hierbei fällt der operativen Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle zu. Das Vertrauen dieser Behörden untereinander sollte gestärkt und der Einsatz von gemeinsamen Ermittlungsgruppen ausgebaut werden. Der Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und den EU-Agenturen sollte intensiviert und effektiviert werden.

Kriminelle Organisationen lassen sich von der Erwartung immenser Gewinne leiten, die sie mit Schmuggel, Korruption, Finanzkriminalität und anderen kriminellen Aktivitäten erzielen können. Die Bekämpfung dieser Tatanreize und der Schutz der legalen Wirtschaft vor der Einschleusung illegaler Erträge bedürfen größerer Anstrengungen. Die Richtlinie 2014/42/EU über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der EU (vgl. oben IV. 2.) muss unverzüglich umgesetzt werden. Vermögensabschöpfungsstellen, Strafverfolgungsbehörden, Gerichte und Behörden sollten ihre Zusammenarbeit ausweiten, um das Aufspüren von Vermögenswerten zu verbessern.

Für die Zerschlagung terroristischer und krimineller Netzwerke ist es von entscheidender Bedeutung, die Bewegungen von Straftätern zu verfolgen. Der EU-Gesetzgeber sollte daher die Arbeit zur Einführung eines EU-Systems für Fluggastdatensätze (PNR) zügig abschließen. Die Auswertung der zum Zeitpunkt der Buchung und Abfertigung bereitgestellten PNR-Daten hilft den Strafverfolgungsbehörden, ihnen bisher nicht bekannte Reisende mit hohem Risikopotenzial zu identifizieren. Eine PNR-Richtlinie kann dazu beitragen, eine bessere Abstimmung der nationalen Systeme

⁸⁹ Vgl. hierzu und zum Nachfolgenden KOM (2014) 154 endg. „Ein offenes und sicheres Europa: Praktische Umsetzung“ sowie KOM (2015) 185 endg. „Die Europäische Sicherheitsagenda“.

zu gewährleisten und Sicherheitslücken zwischen den Mitgliedstaaten zu schließen.⁹⁰

Da in den kommenden Jahren mit einem Anstieg der Cyberangriffe zu rechnen ist, sollte die operative Kapazität zur Bekämpfung der Cyberkriminalität ausgebaut werden. Die EU hat am 11.1.2013 bei Europol ein Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität („European Cybercrime Center“) eingerichtet. Bereits im ersten Jahr seines Bestehens hat das ECC seinen Wert unter Beweis gestellt, indem es die Ermittlungen der Mitgliedstaaten in einer Vielzahl von Straftaten unterstützte, die von Betrug bis zum sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet⁹¹ reichten. Die zukünftige Aufgabe der EU wird darin bestehen, die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihrer Fähigkeiten zur Bekämpfung der Cyberkriminalität zu fördern. Im Idealfall sollten alle Mitgliedstaaten über ein Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität verfügen. Die Union hat sich bereits auf eine Verschärfung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Cyberkriminalität verständigt (vgl. oben IV. 8.), die nun rasch umgesetzt werden müssen.

Zur Verwirklichung der sicherheitspolitischen Ziele der EU tragen auch spezifische Maßnahmen in den Bereichen Verkehr, Finanzen, Zoll, Bildung, Gefahrenabwehr im Seeverkehr, Informationstechnologien, Energie und öffentliche Gesundheit bei. Maßnahmen in Bezug auf den digitalen Binnenmarkt und die Europäische Nachbarschaftspolitik können die Europäische Sicherheitsagenda ebenso ergänzen wie die künftige Europäische Migrationsagenda, die sich mit Fragen von unmittelbarer Bedeutung für die innere Sicherheit wie Schleusung von Migranten, Menschenhandel und Grenzmanagement befassen wird.⁹²

Die effektive Bekämpfung aller Erscheinungsformen der TOK bleibt auch in Zukunft eine zentrale Aufgabe der international-arbeitsteiligen Strafrechtspflege in der Union. Bei der Entwicklung eines Raums der inneren Sicherheit steht die europäische Kriminalpolitik vor der Herausforderung, für eine gerechte Balance zwischen den Belangen einer effektiven Strafrechtspflege einerseits und der rechtsstaatlich gebotenen Wahrung von Freizügigkeit und Bürgerrechten andererseits zu sorgen.⁹³

⁹⁰ Vgl. hierzu KOM (2015) 185 endg. „Die Europäische Sicherheitsagenda“, S. 8.

⁹¹ Vgl. zu dem neuartigen Phänomen des „Cyber-Grooming“ Eisele, in: Hilgendorf/Rengier (Fn. 72), S. 697.

⁹² Vgl. hierzu KOM (2015) 185 endg. „Die Europäische Sicherheitsagenda“, S. 7.

⁹³ Vgl. hierzu das von der European Criminal Policy Initiative veröffentlichte Manifest zum Europäischen Strafverfahrensrecht, ZIS 2013, 412, vorgestellt von Satzger/Zimmermann, ZIS 2013, 406.