

(In Anwendung von Titel VI des Vertrags über die Europäische Union erlassene Rechtsakte)

AKTIONSPERSONAL ZUR BEKÄMPFUNG DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT

(Vom Rat angenommen am 28. April 1997)

(97/C 251/01)

TEIL I

EINLEITUNG

Kapitel I

Hintergrund

1. Die organisierte Kriminalität wird immer mehr zu einer Bedrohung der Gesellschaft, wie wir sie kennen und wie wir sie erhalten möchten. Kriminelle Verhaltensweisen sind nicht mehr nur einzelnen Personen, sondern immer mehr ganzen Organisationen zuzuschreiben, die die verschiedenen gesellschaftlichen Strukturen und sogar die Gesellschaft insgesamt unterwandern. Kriminelle Aktivitäten werden in zunehmendem Maße grenzüberschreitend organisiert und profitieren ferner vom freien Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehr. Technologische Innovationen — wie z. B. Internet und Electronic Banking — erweisen sich als äußerst praktische Möglichkeiten zur Begehung von Straftaten oder zur Überführung der daraus resultierenden Gewinne in scheinbar legale Aktivitäten. Betrug und Bestechung nehmen gewaltige Ausmaße an und schädigen sowohl die Bürger als auch die Institutionen des Gemeinwesens.

Im Vergleich dazu werden effiziente Mittel zur Prävention und Repression dieser kriminellen Aktivitäten nur sehr langsam entwickelt; sie hinken fast immer einen Schritt hinterher. Wenn sich Europa in einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiterentwickeln soll, so muß es bessere organisatorische Vorkehrungen treffen und strategische und taktische Reaktionen auf diese Herausforderung bereithalten. Dies erfordert ein politisches Engagement auf höchster Ebene.

2. Der Europäische Rat (Tagung vom 13. und 14. Dezember 1996 in Dublin) hat betont, daß die organisierte Kriminalität mit größter Entschiedenheit bekämpft werden muß, und hat unterstrichen, daß hierzu ein kohärentes und koordiniertes Vorgehen der Union erforderlich ist. Er beschloß, eine Hoch-

rangige Gruppe mit dem Auftrag einzusetzen, einen umfassenden Aktionsplan mit konkreten Empfehlungen und realistischen Zeitplänen für die Umsetzung zu erarbeiten. Die Gruppe sollte die Bekämpfung der organisierten Kriminalität unter allen Blickwinkeln und mit der eindeutigen Maßgabe prüfen, daß alle gegebenenfalls mit Vertragsänderungen verbundenen Fragen der Regierungskonferenz vorzulegen sind, die Vertragsänderungen in diesem Bereich prioritätär behandelt. Die Hochrangige Gruppe sollte ihre Beratungen bis März/April 1997 abgeschlossen haben⁽¹⁾. Das Schreiben des Vorsitzenden der Hochrangigen Gruppe an den Präsidenten der Regierungskonferenz mit den Ergebnissen dieser Prüfung ist als Anlage beigelegt.

3. Die Hochrangige Gruppe hat in Wahrnehmung ihres Auftrags sechs Sitzungen abgehalten. Ihre Beratungsergebnisse haben zur Formulierung von 15 politischen Leitlinien und 30 konkreten Empfehlungen geführt, die durch einen Vorschlag für einen Zeitplan und einen Hinweis darauf ergänzt wurden, wem die Umsetzung der einzelnen Empfehlungen obliegen könnte. Diese Empfehlungen sind in Teil III dieses Berichts in Form eines detaillierten Aktionsplans dargelegt.
4. Im Zusammenhang mit der Unterbreitung dieses Aktionsplans für die Staats- und Regierungschefs möchte die Hochrangige Gruppe ihre Überzeugung zum Ausdruck bringen, daß die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus ein nie endendes Unterfangen ist. Der Kampf muß kompromißlos, aber stets mit rechtmäßigen Mitteln und unter Wahrung der rechtsstaatlichen Grundsätze, der Demokratie und der Menschenrechte geführt werden, wobei nicht außer acht gelassen werden darf, daß gerade der Schutz dieser Werte die *raison d'être* für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität darstellt.

⁽¹⁾ Es sei daran erinnert, daß der Europäische Rat auch den Bericht des irischen Vorsitzes über die verstärkte Bekämpfung der organisierten Kriminalität (Dok. 11564/4/96 CK4 53 REV 4) begrüßt und den Rat gebeten hat, sein Sekretariat zu verstärken, damit die in diesem Bericht vorgeschlagenen Maßnahmen rasch umgesetzt werden können.

Kapitel II

Allgemeines Konzept der Hochrangigen Gruppe

5. In dem Bestreben, der hohen Dringlichkeit und der großen politischen Bedeutung gerecht zu werden, die die Staats- und Regierungschefs dem Problem der Bekämpfung der organisierten Kriminalität beimesse[n] — und wie dies in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Dublin zum Ausdruck kommt — hat die Gruppe ihr Konzept auf die folgenden Komponenten gestützt:

- a) Es sollte der auf der Ebene der Mitgliedstaaten, der Europäischen Union und einer Reihe internationaler Gremien in dieser Frage bereits durchgeführten Arbeit in vollem Umfang Rechnung getragen werden. Dies gilt umso mehr, als einige der bedeutendsten dieser internationalen Gremien, insbesondere der P-8 und der Visby-Gruppe, mehrere Mitgliedstaaten der Union angehören. Dies bedeutet ferner eine enge Zusammenarbeit mit den Ländern, die Kandidaten für eine Mitgliedschaft in der Union sind, mit den transatlantischen Partnern der Union, mit anderen Ländern wie Rußland und der Ukraine sowie mit den wichtigsten internationalen Akteuren, die auf dem Gebiet der Bekämpfung der organisierten Kriminalität tätig sind (Interpol, Einrichtungen der Vereinten Nationen wie z. B. das Drogenkontrollprogramm der Vereinten Nationen (UNDCP) und die Kommission für Verbrechensverhütung und Strafrecht, der Europarat, die Financial Action Task Force (FATF) u. a.).
- b) Die Empfehlungen der Gruppe sollten daher auf die besonderen Stärken und Ziele der Europäischen Union als solcher, wie sie im Vertrag dargelegt sind, abstellen. Dieser stattet die Mitgliedstaaten mit einer Reihe von Instrumenten, Mitteln (einschließlich Haushaltsmitteln), Institutionen und gegenseitigen Verpflichtungen aus, wie sie keiner anderen Staatengruppe, die ein derart schwieriges Problem angehen möchte, zur Verfügung stehen.
- c) Zwischen den Beiträgen, die durch praktische Zusammenarbeit einerseits und durch Angleichung oder Harmonisierung der Rechtsvorschriften andererseits geleistet werden können, muß das rechte Gleichgewicht gefunden werden. Die Frage, inwieweit die Angleichung oder Harmonisierung ein langfristiges Ziel der Europäischen Union sein sollte, wird weiterhin zu prüfen sein. Einstweilen hat die Gruppe versucht festzulegen, inwieweit eine Angleichung oder Harmonisierung zur Gewährleistung eines möglichst wirksamen Rahmens für die praktische Zusammenarbeit erforderlich ist.
- d) Die justizielle Zusammenarbeit muß auf ein der polizeilichen Zusammenarbeit vergleichbares Niveau gebracht werden. Andernfalls wird es auf lange Sicht nicht möglich sein, die polizeiliche Zusammenarbeit ohne Verzerrungen im System weiter zu fördern. Deshalb muß ein maximaler Synergieeffekt bei der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungs-⁽¹⁾ und den Justizbehörden angestrebt werden.
- e) Bei der Erhebung und Analyse von Daten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität müssen die einschlägigen Datenschutzvorschriften berücksichtigt werden.
- f) In einem integrierten Konzept zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist die Prävention nicht weniger wichtig als die Repression, da sie darauf abzielt, der organisierten Kriminalität ihren Nährboden zu entziehen. Die Union sollte über das Instrumentarium verfügen, um der organisierten Kriminalität auf jeder Stufe der Skala, die von der Prävention über die Repression bis zur strafrechtlichen Verfolgung reicht, entgegenzutreten. Besonders wichtig ist, daß die Rechtsvorschriften keine Anreize zu betrügerischen Praktiken und anderen Formen der mißbräuchlichen Ausnutzung enthalten. Die Mitgliedstaaten bzw. das Organ, das derartige Vorschriften erläßt, sollten darauf achten, daß dies nicht der Fall ist.
- g) Die Hauptantriebskraft der organisierten Kriminalität ist das Bestreben, finanzielle Gewinne zu erzielen. Daraus ergibt sich zum einen, daß sie von immer mehr Bereichen angezogen wird, in denen sie Möglichkeiten für die Begehung von Wirtschaftsstraftaten sieht (Bestechung, Fälschung, Hinterziehung der Mehrwertsteuer und anderen Steuern, Produktpiraterie, Betrug zu Lasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaft) und zum anderen, daß sie gezwungen ist, die daraus entstehenden Gewinne zu waschen.
- h) Die organisierte Kriminalität hat sich als sehr geschickt erwiesen, die Geschwindigkeit und Anonymität der modernen Formen der Kommunikation für ihre Zwecke auszunutzen. Dies ist ein sehr schnellebiger Bereich von gewaltiger Dimension, der die fortgesetzte Aufmerksamkeit sowohl der Gesetzgeber als auch der Strafverfolgungsbehörden erfordert.

⁽¹⁾ Wenn in diesem Aktionsplan auf Strafverfolgungsbehörden Bezug genommen wird, so schließt dies gegebenenfalls die Finanzaufsichtsbehörden sowie die Zollbehörden ein, auch wenn diese in einem bestimmten Mitgliedstaat nicht als Strafverfolgungsbehörden betrachtet werden.

Kapitel III

Mittel zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität

6. Ausgehend von diesem allgemeinen Konzept sieht die Gruppe für die Union folgende Möglichkeiten, um für eine effiziente und abgestimmte Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu sorgen und dem Schutz der Bürger in der Union neue Impulse zu verleihen:

a) Die Union und ihre Mitgliedstaaten müssen ihr Potential voll ausschöpfen, indem sie die Voraussetzungen schaffen für ein Maximum an wechselseitigem Engagement derjenigen, die — oft auf Gemeinschaftsebene — neue Rechtsvorschriften ausarbeiten, und derjenigen, die diese Vorschriften im Polizei-, Zoll- und Justizbereich anwenden. Dies bedeutet ein umfassendes Engagement sowohl auf Seiten der Mitgliedstaaten als auch auf Seiten der Europäischen Kommission sowie die Koordinierung der Bemühungen zwischen der ersten und der dritten Säule der Union — einschließlich eines umfassenden wechselseitigen Austausches wichtiger Informationen.

b) Eine unabdingbare Voraussetzung für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist es, „den Feind zu kennen“ und sich auf die Merkmale zu verständigen, die ihn einerseits gefährlich und andererseits — hoffentlich — verwundbar machen. Dies wiederum erfordert den Erwerb und die Bündelung analytischer Fachkenntnisse — einschließlich der Unterstützung durch die Wissenschaft — aus allen Mitgliedstaaten und gegebenenfalls den europäischen Institutionen und Europol. Dies sollte soweit wie möglich nach gemeinsamen Definitionen, gemeinsamen Normen und einer gemeinsamen Methodik geschehen, damit die ersten Anzeichen des Phänomens erkannt werden können und eine wirksame Gegenstrategie — einschließlich der Repression auf der Ebene von Polizei und Justiz — formuliert werden kann.

c) Die Annahme, Ratifizierung und effektive Umsetzung sämtlicher Instrumente, die direkt oder indirekt mit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zusammenhängen, wird weiterhin ein wesentlicher Bestandteil des Arsenals der Union sein. Vom Europäischen Rat müssen politische Impulse ausgehen, um sicherzustellen, daß

— alle noch bestehenden Hindernisse für die Fertigstellung der Texte der noch nicht abgeschlossenen Übereinkünfte (beispielsweise die Entwürfe der Rechtshilfe- und des Korruptionsübereinkommens sowie der Entwurf eines Dritten Protokolls zu dem Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und das Neapel-II-Übereinkommen über Zusam-

menarbeit der Zollverwaltungen) rasch beseitigt werden;

- alle erforderlichen Ratifikationsverfahren unverzüglich auf die Tagesordnung der nationalen Parlamente gesetzt werden;
- die erforderlichen Durchführungsbestimmungen rasch und vollständig erlassen werden.

d) Es muß eine wirksame Regelung eingeführt werden, mit der die Umsetzung — seitens der Mitgliedstaaten — der von der Union zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität angenommenen einschlägigen Instrumente überwacht werden kann. In bezug auf die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts angenommenen Instrumente besteht eine derartige Regelung bereits bis zu einem gewissen Grad in Gestalt des Verfahrens des Artikels 169, dessen Einleitung der Kommission obliegt. Bisher gibt es für den Bereich der dritten Säule keine vergleichbare Regelung. Diese Lücke könnte geschlossen werden, indem z. B. auf die Erfahrungen der Financial Action Task Force zurückgegriffen wird.

e) Das Problem der lückenhaften Zusammenarbeit zwischen den einzelnen für die Strafverfolgung und die Erhebung der Anklage zuständigen Behörden muß sowohl in den Mitgliedstaaten als auch zwischen ihnen angegangen werden. Die Gruppe empfiehlt die Einrichtung von nationalen Zentralstellen, die bestehende Netze zur Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten nicht ersetzen, sondern ergänzen.

f) Es ist wichtig, die Funktion, die Europol in jeder Stufe des Kampfes gegen die organisierte Kriminalität wahrnehmen kann, optimal zu nutzen. Das Europol-Übereinkommen in seiner derzeitigen Fassung bietet genügend Spielraum für einen umfangreichen Zuständigkeitsbereich, weshalb die schnelle Ratifizierung und Umsetzung des Übereinkommens weiterhin höchste Priorität haben muß, unbeschadet des Erfordernisses, daß die Europol-Drogenstelle (EDU) in die Lage versetzt wird, ihren Auftrag in vollem Umfang wahrzunehmen. Nach der Ratifizierung des Europol-Übereinkommens ist jedoch nach Ansicht der Gruppe durchaus eine Ausdehnung des Zuständigkeitsbereichs von Europol über den im Übereinkommen vorgesehenen Zuständigkeitsbereich hinaus denkbar; die diesbezüglichen Modalitäten sind in den detaillierten Empfehlungen dargelegt.

g) Speziell zur Bekämpfung der Geldwäsche hat die internationale Gemeinschaft eine Reihe von Übereinkommen, Abkommen und Empfehlungen ausgearbeitet (Straßburger Übereinkommen, Wiener Übereinkommen, Financial Action Task

Force), die unterschiedlich streng angewendet werden. Die Union und ihre Mitgliedstaaten müssen bei der Anwendung sowohl der verschiedenen völkerrechtlichen Instrumente zur Bekämpfung der Geldwäsche als auch ihrer eigenen Rechtsvorschriften (einschließlich der Richtlinie von 1991) äußerst konsequent sein und für ein Höchstmaß an Zusammenarbeit und Informationsfluß zwischen ihren Finanzinstituten und Steuerbehörden einerseits und ihren Strafverfolgungs- und Justizbehörden andererseits sorgen. Dies kann wiederum Anpassungen bei den nationalen Verfahren und eine Vertiefung der Fachausbildung über das derzeit vorhandene Maß hinaus erfordern.

Zum Zwecke einer noch effektiveren Anwendung der bereits bestehenden Übereinkommen der Europäischen Union im Bereich der Auslieferung ersucht der Europäische Rat die Mitgliedstaaten, auf einzelstaatlicher Ebene die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit Auslieferungsersuchen in einfacher und zügiger Weise behandelt werden.

In diesem Zusammenhang sollte der Rat auch unter Berücksichtigung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten prüfen, mit welchen Mitteln sichergestellt werden kann, daß das Recht auf Asyl nicht von Tätern schwerer Delikte mißbraucht wird, um sich der Verfolgung zu entziehen.

TEIL II

POLITISCHE LEITLINIEN

7. Die Hochrangige Gruppe empfiehlt dem Europäischen Rat, diesen Aktionsplan und den darin angegebenen Zeitplan für die Umsetzung zu billigen.

8. Einige der im Aktionsplan ausgesprochenen Empfehlungen sollten nach Ansicht der Gruppe die besondere Beachtung der Staats- und Regierungschefs finden, da dafür ein Engagement auf höchster Ebene erforderlich ist. Die Hochrangige Gruppe empfiehlt, daß der Europäische Rat sich die nachstehenden Empfehlungen als seine politischen Leitlinien zu eigen macht:

1) Der Rat wird gebeten, bald eine gemeinsame Maßnahme anzunehmen, die darauf abzielt, die Beteiligung einer im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats anwesenden Person an einer kriminellen Organisation nach dem Recht jedes Mitgliedstaats als Straftatbestand zu begründen, unabhängig von der Operationsbasis der Organisation in der Union oder des Orts, an dem die Straftaten begangen werden.

Des weiteren ersucht der Europäische Rat den Rat zu prüfen, inwieweit und in welchen vorrangigen Bereichen eine etwaige Angleichung oder Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten einen Beitrag zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität leisten könnte.

2) Der Europäische Rat dringt darauf, daß die unter den Empfehlungen 13 und 14 in Teil III aufgeführten Übereinkommen, die als entscheidend für den gemeinsamen Kampf gegen die organisierte Kriminalität angesehen werden, rasch — d. h. in dem in der Anlage angegebenen zeitlichen Rahmen — angenommen werden.

3) Der Rat wird gebeten, ausgehend von den Erfahrungen mit dem in der Financial Action Task Force entwickelten Muster einen Mechanismus für die gegenseitige Evaluierung der Art und Weise einzurichten, in der Übereinkünfte über die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen in den einzelnen Mitgliedstaaten angewandt und umgesetzt werden.

4) Der Europäische Rat weist erneut darauf hin, daß es äußerst wichtig ist, rasch Einvernehmen über den Entwurf des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu erzielen. Der Entwurf sollte unter anderem Bestimmungen enthalten, um die gegen das Übereinkommen des Europarats über die Rechtshilfe in Strafsachen und das diesbezügliche Protokoll eingelegten Vorbehalte in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten gegenstandslos zu machen. In diesem Zusammenhang sollte das Erfordernis der doppelten Strafbarkeit mit besonderer Aufmerksamkeit überprüft werden.

5) Der Europäische Rat fordert den Rat und die Kommission auf, mit den beitrittswilligen Ländern Mittel- und Osteuropas einschließlich der baltischen Staaten Vorbeitrittsvereinbarungen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität auszuhandeln, die sich auf den Besitzstand der Union stützen und unter anderem Bestimmungen über eine enge Zusammenarbeit zwischen diesen Ländern und Europol sowie eine Verpflichtung dieser Länder zur raschen Ratifizierung und uneingeschränkten Umsetzung der für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität unabdingbaren Übereinkünfte des Europarats vorsehen könnten.

Der Europäische Rat unterstreicht das Erfordernis, eine engere Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität mit

anderen Ländern wie Rußland und der Ukraine zu entwickeln, und ersucht den Rat und die Kommission um Ausarbeitung entsprechender Vorschläge.

6) Der Europäische Rat weist darauf hin, daß jeder Mitgliedstaat unbedingt dafür sorgen muß, daß die zuständigen Strafverfolgungsbehörden ihr Vorgehen im Kampf gegen die organisierte Kriminalität auf nationaler Ebene miteinander abstimmen sowie Informationen austauschen und nach einem einheitlichen Konzept handeln.

7) Jeder Mitgliedstaat trägt dafür Sorge, daß er zur Erleichterung der Kontakte mit den anderen Mitgliedstaaten, Europol und der Kommission über eine einzige Kontaktstelle verfügt, die den Zugang zu allen Strafverfolgungsbehörden, die für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zuständig sind, ermöglicht.

8) In ähnlicher Weise sollte — unbeschadet der Notwendigkeit, den Direktkontakt zwischen den Justizbehörden der Mitgliedstaaten zu fördern — ein Netz für die justizielle Zusammenarbeit auf europäischer Ebene eingerichtet werden. Soweit dies noch nicht geschehen ist, benennt jeder Mitgliedstaat zum Aufbau dieses Netzes im Einklang mit seiner Verfassungsordnung eine zentrale Kontaktstelle, die den Austausch von Informationen zwischen den nationalen Justizbehörden ermöglicht.

9) Im Rahmen des Rates wird eine ständige multidisziplinäre Gruppe „Organisierte Kriminalität“ aus Vertretern der zuständigen Behörden eingesetzt, um Handlungsvorgaben zur Koordinierung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität festzulegen. Die Einsetzung entsprechender multidisziplinärer Teams in den einzelnen Mitgliedstaaten, die die gleichen Aufgaben wahrnehmen und für die Beratungen der Ratsgruppe Vorarbeiten leisten, würde ein abgestimmtes Vorgehen auf europäischer Ebene erleichtern.

10) Der Europäische Rat bekräftigt seine Auffassung, daß Europol operative Befugnisse erhalten sollte, die in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden wahrzunehmen wären. Unbeschadet der Ergebnisse der Regierungskonferenz sollte Europol zu diesem Zweck möglichst rasch die Möglichkeit erhalten,

i) die Vorbereitung, Koordinierung und Durchführung spezifischer Ermittlungsmaßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu erleichtern und zu unterstützen, einschließlich operativer Einsätze gemeinsamer Teams unter Mitwirkung von Europol-Vertretern in unterstützender Funktion;

ii) die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten um die Durchführung von Ermittlungen in speziellen Fällen zu bitten und spezifische Fachkenntnisse zu entwickeln, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden können, um diese bei Ermittlungen im Bereich der organisierten Kriminalität zu unterstützen;

iii) bei der Sammlung und dem Austausch von Meldungen über verdächtige finanzielle Transaktionen durch die Strafverfolgungsbehörden mitzuwirken.

Soweit die Rechtsinstrumente der Union geändert werden müssen, damit Europol diese Aufgaben wahrnehmen kann, ersucht der Europäische Rat den Rat, rasch die hierfür erforderlichen Schritte zu unternehmen. Für die Zwischenzeit bekräftigt der Europäische Rat, daß die EDU in die Lage versetzt werden muß, ihren Auftrag in vollem Umfang wahrzunehmen.

Es sollte eine eingehende Untersuchung durchgeführt werden, um die Stellung und die Rolle der Justizbehörden in deren Beziehungen zu Europol mit Blick auf die Ausweitung der Kompetenzen von Europol zu prüfen.

11) Der Europäische Rat betont, daß es wichtig ist, daß jeder Mitgliedstaat über ausgereifte und weitreichende Rechtsvorschriften für die Einziehung von Erträgen aus Straftaten und die Wäsche derartiger Erträge verfügt. Der Rat und die Kommission werden gebeten, Vorschläge für eine weitere Verbesserung dieser Rechtsvorschriften auszuarbeiten, wobei von Bedeutung ist, daß

- besondere Verfahren für das Aufspüren, die Beschlagnahme und die Einziehung von Erträgen aus Straftaten verabschiedet werden,
- verhindert wird, daß eine übermäßige Verwendung von Barzahlungen und Bargeldumtausch durch natürliche und juristische Personen dazu dient, die Umwandlung von Erträgen aus Straftaten in andere Vermögenswerte zu verschleieren,
- der Geltungsbereich der Geldwäschebestimmungen auf die Erträge aus schweren Straftaten jeglicher Form ausgedehnt und die Nichtmeldung von verdächtigen finanziellen Transaktionen mit abschreckenden Sanktionen belegt wird,
- das Problem der Geldwäsche im Internet und über elektronische Geldprodukte angegangen wird.

12) Der Europäische Rat betont, daß es auf einzelstaatlicher Ebene einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden und den Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität bedarf. Es sollten Regeln geprüft werden, dahin gehend daß

- die der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten unterliegenden Finanzzentren und Offshore-Einrichtungen über einen geeigneten Schutz gegen einen Mißbrauch durch organisierte Kriminalität verfügen;
- in Fällen, die mit organisierte Kriminalität in Verbindung stehen, keine rechtlichen Hindernisse dafür bestehen, daß den Steuerbehörden gestattet oder zur Auflage gemacht wird, unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte Informationen mit den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats, insbesondere mit den Justizbehörden, auszutauschen;
- Steuerhinterziehung im Zusammenhang mit organisierte Kriminalität wie jede andere Form der organisierten Kriminalität behandelt wird, auch wenn im Steuerrecht gegebenenfalls besondere Vorschriften für die Einziehung der Erträge aus Steuerhinterziehung vorgesehen sind;
- Zahlungen für kriminelle Zwecke wie Besteckung nicht steuerabzugsfähig sind.

Zudem sollte die Verhinderung und die Bekämpfung der organisierten Steuerhinterziehung wie MWSt- und Verbrauchsteuerhinterziehung, einschließlich insbesondere deren länderrübergreifender Aspekte, sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf europäischer Ebene erheblich verbessert werden.

13) Der Europäische Rat betont, wie wichtig es ist, die Transparenz in der öffentlichen Verwaltung und in den Unternehmen zu erhöhen und zu verhindern, daß sich das organisierte Verbrechen der Korruption bedient. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten, der Rat und die Kommission

- unter Berücksichtigung der in anderen internationalen Gremien durchgeführten Arbeiten eine umfassend angelegte Politik zur Korruptionsbekämpfung entwickeln, die unter anderem geeignete und wirksame Sanktionen umfaßt, aber auch alle Aspekte im Zusammenhang mit dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Binnenmarkts und andere interne Politikbereiche sowie die externe Unterstützung und Zusammenarbeit mit einbezieht;
- Vorschriften entwickeln, die den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten in bezug auf in den Mitgliedstaaten eingetragene juristische Personen und die an deren Gründung, Leitung und Finanzierung beteiligten natürlichen Personen ermöglichen, mit dem Ziel, das Vordringen der organisierten Kriminalität in den öffentlichen und den legalen privaten Sektor zu verhindern;
- die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, die es ermöglichen, kriminelle Vereinigungen und deren Mitglieder von der Teilnahme an Ausschreibungsverfahren, vom Bezug von Subventionen und von der Erteilung staatlicher Genehmigungen auszuschließen; besondere Aufmerksamkeit sollte der nicht legalen Herkunft von Kapital als einem möglichen Grund für den Ausschluß von der Teilnahme an Ausschreibungsverfahren gelten.

Zudem

- sollten Standards geprüft und erforderlichenfalls auf europäischer Ebene entwickelt werden, mit denen verhindert wird, daß Angehörige der freien Berufe und Angehörige anderer Berufe, die den Einflüssen des organisierten Verbrechens besonders ausgesetzt sind, in die organisierte Kriminalität verwickelt oder von Verbrechern ausgenutzt werden; hierzu sollte die aktive Mitwirkung der betreffenden Berufsverbände angestrebt werden;
- sollten die Unionsorgane sowie die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung von Rechtsinstrumenten Nachdruck auf die Aspekte der Prävention von Kriminalität legen, damit gewährleistet ist, daß die Vorschriften nicht zu Betrug oder einer anderen unzulässigen Ausnutzung einladen oder auf andere Weise zum Begehen oder zum Verschleiern von Straftaten benutzt werden können.

14) Die Möglichkeiten der Strukturfonds, insbesondere des Europäischen Sozialfonds und des URBAN-Programms, sollten eingesetzt werden, um zu verhindern, daß die Großstädte in der Union zu Brutstätten der organisierten Kriminalität werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte den Umständen gelten, unter denen sozial schwache Gruppen anfällig für eine mögliche Verbrecherlaufbahn werden. Der Informationsaustausch über Projekte, die sich auf diesem Gebiet als erfolgreich erwiesen haben, sollte verstärkt werden.

15) Es sollte eine säulenübergreifende Untersuchung über die High-Tech-Kriminalität durchgeführt werden. Diese Untersuchung sollte den Weg für eine Politik ebnen, bei der sichergestellt ist, daß die Strafverfolgungs- und Justizbehörden die

Möglichkeit haben, die mißbräuchliche Verwendung dieser neuen Technologien zu verhindern. Besondere Aufmerksamkeit sollte sowohl illegalen Praktiken als auch illegalen Inhalten gelten.

Außerdem sollten sich der Rat und die Kommission des Problems des Betrugs und der Fälschung bei allen Zahlungsmitteln, einschließlich der elektronischen Zahlungsmittel, annehmen.

Die Hochrangige Gruppe empfiehlt, daß der Europäische Rat beschließt, den Rat zu ersuchen, ihm im Juni 1998 über die Fortschritte bei der Durchführung der im Aktionsplan vorgeschlagenen Maßnahmen zu berichten.

Die Hochrangige Gruppe empfiehlt, daß der Europäische Rat den Rat anweist, die Fortschritte bei der Durchführung dieses Aktionsplans in regelmäßigen Abständen, beispielsweise über die Sitzungen des K.4-Ausschusses, zu prüfen.

TEIL III

DETAILLIERTER AKTIONSPLAN

Mit diesem detaillierten Aktionsplan werden die in Teil II aufgestellten politischen Leitlinien in operative Vorgaben umgesetzt und bestimmte technische Ergänzungen vorgenommen, um ein kohärentes Vorgehen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu gewährleisten. Die Empfehlungen des detaillierten Aktionsplans sollten nicht als ein Rechtsinstrument, sondern vielmehr als ein Arbeitsprogramm verstanden werden, das angibt, in welche Richtung die verschiedenen Organe und Einrichtungen der Union zu arbeiten haben werden.

Kapitel I

Konzept zur Bekämpfung des Phänomens der organisierten Kriminalität

Dieses Kapitel orientiert sich an den politischen Leitlinien Nrn. 5 bis 7 und 15 des Europäischen Rates.

Empfehlungen:

1. Es ist Sache eines jeden Mitgliedstaats zu entscheiden, wie er seine eigenen Strukturen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität gestaltet. Gleichwohl hielt die Hochrangige Gruppe es für zweckmäßig, daß der Europäische Rat die Bedeutung einer angemessenen Koordinierung zwischen den zuständigen Stellen auf nationaler Ebene (siehe politische Leitlinie Nr. 6) hervorheben sollte. Durch eine entsprechende Koordinierung könnten die Strafverfolgungsbehörden den Austausch von Informationen untereinander verbessern und in abgestimmter Weise tätig werden. Deshalb sollte jeder Mitgliedstaat prüfen, ob es im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften oder seiner Praxis zweckdienlich wäre, eine nationale Stelle zu bezeichnen, die eine umfassende Zuständigkeit für die Koordinierung der Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität erhielte. Es wird den Behörden der jeweiligen Mitgliedstaaten — und nur ihnen — obliegen, die Folgerungen aus dieser Prüfung zu ziehen.

Zieldatum: Ende 1997.

Zuständigkeit ⁽¹⁾: Mitgliedstaaten.

2. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten, sofern noch nicht vorhanden, einen Mechanismus für die Erhebung und Analyse von Daten schaffen oder festlegen, der einen Überblick über das Phänomen der organisierten Kriminalität in den Mitgliedstaaten ermöglicht und auf den die Strafverfolgungsbehörden bei deren Bekämpfung zurückgreifen können. Die Mitgliedstaaten haben bei der Erhebung und Analyse von Daten gemeinsame Normen zu verwenden. Die so erhobenen und analysierten Daten werden dergestalt organisiert, daß sie für Ermittlungs- und Strafverfolgungszwecke auf nationaler Ebene unmittelbar zur Verfügung stehen und wirkungsvoll genutzt sowie mit anderen Mitgliedstaaten ausgetauscht werden können.

Zu diesem Zweck errichten die Mitgliedstaaten und die Kommission ein Netz von Kontaktstellen mit unterstützender Funktion, das als Beratungsmechanismus für die Erhebung von Daten und deren Analyse auf europäischer Ebene dient. Europol wird in diese Arbeiten einbezogen und legt jährlich Berichte auf der Grundlage der Informationen der Mitgliedstaaten vor. Die Wissenschaft und Forschung sollten weiter ermutigt werden, damit durch deren Arbeit ein Beitrag zum Verständnis des Phänomens der organisierten Kriminalität geleistet wird.

Zieldatum: Mitte 1998.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten/Rat/Europol/Kommission.

3. Der Europäische Rat fordert den Rat und die Kommission auf, mit den beitrittswilligen Ländern Mittel- und Osteuropas einschließlich der baltischen Staaten

⁽¹⁾ In jeder Empfehlung wird angegeben, welcher Stelle oder welchen Stellen die Umsetzung obliegt. In jedem Fall wird dabei unbedingt davon ausgegangen, daß diese Umsetzung im Rahmen der jeweiligen im Vertrag über die Europäische Union niedergelegten Befugnisse erfolgt.

Vorbeitrittsvereinbarungen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität auszuhandeln, die unter anderem Bestimmungen über eine enge Zusammenarbeit zwischen diesen Ländern und Europol sowie eine Verpflichtung zur raschen Ratifizierung und uneingeschränkten Umsetzung der für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität unabdingbaren Übereinkünfte des Europarats vorsehen könnten (siehe politische Leitlinie Nr. 5). Die Vereinbarungen sollten sich auf die bestehenden Rechstakte der Union im Bereich der organisierten Kriminalität stützen und Teil der Heranführungsstrategie sein, bei der die Möglichkeiten der vorhandenen Instrumente wie etwa des PHARE-Programms voll ausgeschöpft werden sollten. Bei den Beratungen mit den beitrittswilligen Ländern sollte unterstrichen werden, daß sie ein Niveau erreichen müssen, das dem der Mitgliedstaaten der Union vergleichbar ist, insbesondere hinsichtlich der Verpflichtungen, die in internationalen Übereinkünften wie denen zur Terrorismusbekämpfung enthalten sind. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob diese Länder an einigen Tätigkeiten der multidisziplinären Gruppe „Organisierte Kriminalität“ beteiligt werden könnten.

Zieldatum: Ende 1998.

Zuständigkeit: Rat/Kommission.

4. Abgesehen von den Beratungen über Vorbeitrittsvereinbarungen ist es erforderlich, eine engere Zusammenarbeit mit anderen Ländern und den auf dem Gebiet der Bekämpfung der organisierten Kriminalität tätigen internationalen Organisationen und Einrichtungen zu entwickeln. Im besonderen müssen die Beziehungen der Union zu ihren transatlantischen Partnern sowie zu Russland und der Ukraine, im Fall der beiden letztgenannten Staaten beispielsweise über das TACIS-Programm, ausgebaut werden. Es sollten konkrete Vorschläge für eine engere Zusammenarbeit, beispielsweise über Europol, vom Rat und von der Kommission ausgearbeitet werden (siehe politische Leitlinie Nr. 5).

Zieldatum: Ende 1998.

Zuständigkeit: Rat/Kommission.

5. Es sollte innerhalb der Union eine säulenübergreifende Untersuchung über die High-Tech-Kriminalität und über die Frage durchgeführt werden, inwieweit die organisierte Kriminalität sich ihrer bedient und welche Verbindungen hier gegebenenfalls bestehen (siehe politische Leitlinie Nr. 15). Diese Untersuchung sollte den Weg für eine Politik ebnen, die einen effizienten staatlichen Schutz gewährleistet. Unter Vermeidung unnötiger Beschränkungen sollten die Strafverfolgungs- und Justizbehörden in Ergänzung der spezifischen Verantwortlichkeiten der Technologie- und Diensteanbieter über Mittel zur Verhinderung und Bekämpfung des mißbräuchlichen Ein-

satzes dieser neuen Technologien verfügen. Die Aufmerksamkeit sollte sowohl illegalen Praktiken (wie der Verwendung dieser Technologien durch kriminelle Vereinigungen zur Erleichterung ihrer Aktivitäten) als auch illegalen Inhalten (wie Kinderpornographie oder Verbreitung von Anleitungen für die Herstellung synthetischer Drogen) gelten.

Zieldatum: Ende 1998.

Zuständigkeit: Kommission/Europol/Rat.

Kapitel II

Prävention der organisierten Kriminalität

Dieses Kapitel orientiert sich an den politischen Leitlinien Nrn. 13 bis 14 des Europäischen Rates.

Empfehlungen:

6. Es sollte unter Berücksichtigung der auch in anderen internationalen Gremien bereits geleisteten Arbeit eine umfassende Politik zum Vorgehen gegen die Korruption mit dem Ziel entwickelt werden, die Transparenz in der öffentlichen Verwaltung auf der Ebene sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Gemeinschaften zu erhöhen (siehe politische Leitlinie Nr. 13). Die Politik sollte sich in erster Linie auf die Aspekte der Prävention richten und Fragen wie etwa die Auswirkungen unzulänglicher Rechtsvorschriften, die Beziehungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor, die Transparenz der Haushaltsführung, Vorschriften für die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen sowie Kriterien für die Besetzung verantwortungsvoller Posten im öffentlichen Bereich usw. behandeln. Sie sollte auch den Bereich der Sanktionen — gleich, ob strafrechtlicher, verwaltungsrechtlicher oder zivilrechtlicher Art — sowie die Auswirkungen der Politik der Union auf die Beziehungen zu dritten Ländern erfassen.

Zieldatum: Mitte 1998.

Zuständigkeit: Kommission/Rat/Mitgliedstaaten.

7. Die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission sollten sicherstellen, daß die geltenden Rechtsvorschriften die Möglichkeit vorsehen, bei öffentlichen Ausschreibungen Bieter, die Straftaten mit Bezug zu organisierter Kriminalität begangen haben, von den von den Mitgliedstaaten oder von der Gemeinschaft durchgeführten Vergabeverfahren auszuschließen. In diesem Zusammenhang sollte untersucht werden, ob und unter welchen Bedingungen auch Personen ausgeschlossen werden könnten, gegen die wegen Beteiligung an organisierter Kriminalität ermittelt wird oder die aus diesem Grund strafrechtlich verfolgt werden. Besondere Aufmer-

samkeit sollte der nicht legalen Herkunft von Kapital als einem möglichen Grund für den Ausschluß gelten. Gegen die Entscheidung über den Ausschluß einer Person von der Teilnahme an einem Vergabeverfahren sollten Rechtsmittel gegeben sein.

In ähnlicher Weise sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission sicherstellen, daß die geltenden Rechtsvorschriften die Möglichkeit vorsehen, Anträge auf Gewährung von Subventionen oder auf Erteilung staatlicher Genehmigungen aufgrund derselben Kriterien abzulehnen (siehe politische Leitlinie Nr. 13).

Es sollten adäquate Gemeinschaftsinstrumente und Instrumente der Europäischen Union erarbeitet werden, die unter anderem einen Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission ermöglichen und die besondere Bestimmungen über die Rolle der Kommission sowohl bei der Zusammenarbeit der Verwaltungen als auch bei der Aufstellung „schwarzer Listen“ enthalten; dadurch soll sichergestellt werden, daß die betreffenden Verpflichtungen erfüllt werden können und zugleich die Beachtung der einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen gewährleistet ist.

Zieldatum: Ende 1998.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten/Kommission.

sind, und so den Umständen entgegengewirkt werden, die zur Entwicklung organisierter Kriminalität beitragen könnten. Besondere Aufmerksamkeit sollte Gruppen gelten, die nicht voll in die Gesellschaft eingegliedert sind, da diese leicht zum Ziel krimineller Organisationen werden können. Der Informationsaustausch über Projekte, die sich auf diesem Gebiet als erfolgreich erwiesen haben, sollte verstärkt werden. In diesem Zusammenhang sollte den Ergebnissen der jährlichen Konsultationen der Leiter der Polizeibehörden der Hauptstädte der Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden (siehe politische Leitlinie Nr. 14).

Zieldatum: Ende 1998.

Zuständigkeit: Kommission/Mitgliedstaaten.

10. Die Mitgliedstaaten sollten die zuständigen Dienststellen der Kommission regelmäßig konsultieren, um Fälle von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu analysieren und die Kenntnisse über die Vielschichtigkeit dieser Phänomene innerhalb bestehender Mechanismen und Rahmen zu vertiefen. Erforderlichenfalls werden zusätzliche Mechanismen geschaffen, die zum Ziel haben, derartige Konsultationen in regelmäßigen Abständen zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang sollten die künftigen Beziehungen zwischen Europol und der Kommissionsdienststelle für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF) Berücksichtigung finden.

Zieldatum: Ende 1997.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten/Kommission/Europol.

11. Der Rat sollte eine gemeinsame Maßnahme über ein spezifisches multidisziplinäres Programm zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, unter anderem auch des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften, annehmen, die spezifische Aktionen in den Bereichen Ausbildung für die für Präventionsmaßnahmen zuständigen Hauptakteure, Informationsaustausch, Nachforschungen und sonstige Formen der Verbesserung der Fähigkeiten und operativen Methoden gestattet.

Zieldatum: Ende 1997.

Zuständigkeit: Rat/Kommission.

8. Die Mitgliedstaaten bemühen sich, in bezug auf die in ihrem Hoheitsgebiet eingetragenen juristischen Personen, im Einklang mit den einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen Daten über die an deren Gründung und Leitung sowie deren Finanzierung beteiligten natürlichen Personen zu erheben, um so über ein Mittel gegen das Vordringen der organisierten Kriminalität in den öffentlichen und den legalen privaten Sektor zu verfügen. Es sollte untersucht werden, wie diese Daten systematisch erfaßt und analysiert und für den Austausch mit anderen Mitgliedstaaten und gegebenenfalls mit den Gremien, die auf Unionsebene für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zuständig sind, gemäß vom Rat zu erarbeitenden Vorschriften zur Verfügung gestellt werden könnten (siehe politische Leitlinie Nr. 13).

Zieldatum: Ende 1998.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten/Rat/Kommission.

9. Die Möglichkeiten der Strukturfonds, insbesondere des Europäischen Sozialfonds im Rahmen beschäftigungsfördernder Maßnahmen sowie des URBAN-Programms, sollten genutzt werden, um zu verhindern, daß die Großstädte in der Union zu Brutstätten der organisierten Kriminalität werden. Mit diesen Fonds kann denen geholfen werden, die am stärksten von einem Ausschluß vom Arbeitsmarkt bedroht

12. Maßnahmen zum Schutz bestimmter gefährdeter Berufe vor Einflüssen der organisierten Kriminalität sollten erarbeitet werden, beispielsweise durch die Annahme von Verhaltenskodizes. Im Rahmen einer Studie sollten spezifische Maßnahmen einschließlich des Erlasses von Rechtsvorschriften vorgeschlagen werden, um Notare, Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer und Rechnungsprüfer vor einer Ausnutzung durch die organisierte Kriminalität oder einer Ver-

wicklung in diese zu schützen und sicherzustellen, daß ihre Berufsverbände an der Ausarbeitung und der Durchsetzung entsprechender Verhaltenskodizes auf europäischer Ebene mitwirken (siehe politische Leitlinie Nr. 13).

Zieldatum: Mitte 1998 und möglicherweise gemeinsame Maßnahme 1999.

Zuständigkeit: Rat/Kommission/Mitgliedstaaten (in Zusammenarbeit mit den betreffenden Berufsverbänden, insbesondere dem Rat der Anwaltschaften der Europäischen Gemeinschaft (CCBE)).

Kapitel III

Das rechtliche Instrumentarium: Umfang, Umsetzung und Anwendung

Dieses Kapitel orientiert sich an den politischen Leitlinien Nrn. 1 bis 5 und 15 des Europäischen Rates.

Empfehlungen:

13. Die Mitgliedstaaten sind der Ansicht, daß den nachstehend und unter Empfehlung 14 aufgeführten Übereinkommen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität wesentliche Bedeutung zukommt (siehe politische Leitlinie Nr. 2). Diejenigen Staaten, die diese noch nicht ratifiziert haben, sollten ihren Parlamenten Vorschläge für eine zügige Ratifizierung im Rahmen des vorgesehenen Zeitplans unterbreiten. Für den Fall, daß ein Übereinkommen bis zum vorgesehenen Zieldatum noch nicht ratifiziert ist, teilen sie dem Rat, bis zur Ratifizierung alle sechs Monate die Gründe für die Nichtratifizierung schriftlich mit.

Hat ein Mitgliedstaat ein Übereinkommen innerhalb einer angemessenen Frist aus einem bestimmten Grund nicht ratifiziert, so prüft der Rat die Situation und sucht nach einer möglichen Lösung. Als Teil der mit den beitrittswilligen Ländern Mittel- und Osteuropas, einschließlich der baltischen Staaten, festzulegenden Vorbeitrittsvereinbarungen (siehe politische Leitlinie Nr. 5) sollten ähnlich geartete Zusagen seitens dieser Länder angestrebt werden.

1. Europäisches Auslieferungsübereinkommen, Paris 1957.
2. Zweites Protokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen, Straßburg 1978.
3. Protokoll zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen, Straßburg 1978.

4. Übereinkommen über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten, Straßburg 1990.
5. Übereinkommen über die gegenseitige Unterstützung der Zollverwaltungen und zugehöriges Protokoll, Neapel 1967.
6. Übereinkommen über den unerlaubten Verkehr auf See zur Durchführung des Artikels 17 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen, Straßburg 1995.
7. Übereinkommen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen, Wien 1988.
8. Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus, Straßburg 1977.

Zieldatum: Ende 1998.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten.

14. Die folgenden Übereinkommen der Europäischen Union sollten jeweils bis zu dem nachstehend angegebenen Zieldatum ratifiziert sein (siehe politische Leitlinie Nr. 2); dabei ist gegebenenfalls das Vorliegen erläuternder Berichte zu berücksichtigen. Bei der Ausarbeitung neuer Übereinkommen sollte der Rat ein Zieldatum für deren Annahme und Umsetzung gemäß den verfassungsrechtlichen Erfordernissen der Mitgliedstaaten angeben.
 1. Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union — Ende 1998
 2. Europol-Übereinkommen — Ende 1997 als endgültig letzter Termin
 3. Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften — Mitte 1998
 4. Übereinkommen über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich — Ende 1998
 5. Übereinkommen über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union — Ende 1998
 6. Protokolle zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften — Mitte 1998

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten/Rat.

Darüber hinaus sollte alles daran gesetzt werden, die laufenden Beratungen über Entwürfe für Rechtsakte

— insbesondere über den Entwurf eines Dritten Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, den Entwurf eines Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung und den Entwurf eines Übereinkommens über die Zusammenarbeit der Zollverwaltungen (Übereinkommen Neapel II) — bis Ende 1997 abzuschließen.

Zuständigkeit: Rat.

15. Ausgehend von den Erfahrungen mit dem in der Financial Action Task Force entwickelten Modell sollte ein Mechanismus geschaffen werden, um die Anwendung und Umsetzung auf nationaler Ebene der im Rahmen der Europäischen Union bestehenden und sonstigen internationalen Instrumente und Verpflichtungen auf strafrechtlichem Gebiet sowie die sich daraus ergebenden nationalen Rechtsvorschriften, Politiken und Praktiken gegenseitig zu evaluieren (siehe politische Leitlinie Nr. 3). Eine derartige gegenseitige „peer-evaluation“ sollte vorrangig in bezug auf die justizielle Zusammenarbeit durchgeführt werden und könnte, falls die Erfahrungen positiv sind, auf andere Anwendungsbereiche ausgedehnt werden.

Bei der Evaluierung sollten folgende Grundsätze zugrunde gelegt werden: Gleichrangigkeit der Mitgliedstaaten, gegenseitiges Vertrauen, zuvor festgelegter Rahmen und zuvor festgelegte Kriterien für die Evaluierung in Form einer Eigenevaluierung sowie — unter Einhaltung des gegenseitigen Evaluierungsprozesses — Checklisten und eine Garantie dafür, daß Sachverständige aller Mitgliedstaaten an bestimmten Phasen des Evaluierungsprozesses beteiligt werden. Die Ergebnisse der Evaluierung werden vertraulich behandelt, es sei denn, der jeweilige Mitgliedstaat wünscht deren Veröffentlichung.

Zieldatum: Ende 1997/Mitte 1998.

Zuständigkeit: Rat/Mitgliedstaaten/Kommission.

16. Um die justizielle Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität effizienter zu gestalten, sollten die laufenden Arbeiten an dem Entwurf eines Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen bis Ende 1997 abgeschlossen werden (siehe politische Leitlinie Nr. 4). So bald wie möglich sollte das Übereinkommen inhaltlich erweitert werden, wobei dem Erfordernis Rechnung zu tragen ist, die Verfahren der justiziellen Zusammenarbeit im Bereich der organisierten Kriminalität zu beschleunigen und die Fristen für die Übermittlung und Beantwortung entsprechender Ersuchen erheblich zu verkürzen.

Zu berücksichtigen wären auch die vom Rat verabschiedeten Rechtsakte betreffend Personen, die mit

den Justizbehörden zusammenarbeiten, und betreffend den Zeugenschutz sowie die besonderen Erfordernisse der polizeilichen Zusammenarbeit im Zusammenhang mit Ermittlungsverfahren und der justiziellen Zusammenarbeit in bestimmten Ländern.

Den Erfordernissen der Bekämpfung der organisierten Kriminalität sollte bei den laufenden Arbeiten an dem Übereinkommensentwurf besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Zu diesem Zweck sollte die zuständige Gruppe prüfen, auf welche Weise

- es sich erreichen läßt, daß sich die zu dem Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen von 1959 und dem zugehörigen Protokoll eingelegten Vorbehalte im Fall der Mitgliedstaaten der Europäischen Union erübrigen: beispielsweise durch Aufnahme von Bestimmungen in den Entwurf zur Gewährleistung des „ne bis in idem“-Grundsatzes, durch Überprüfung des Erfordernisses der beiderseitigen Strafbarkeit oder durch Wahrnehmung des Verweigerungsrechts gemäß dem Übereinkommen nur in Fällen, in denen das Ersuchen die Souveränität, die Sicherheit, den *ordre public* oder andere wesentliche Interessen des Mitgliedstaats beeinträchtigen könnte;
- für die grenzüberschreitende Anwendung bestimmter moderner Ermittlungsmethoden wie beispielsweise kontrollierte Lieferungen, den Einsatz von verdeckten Ermittlern und die Überwachung der verschiedenen Formen des Telekommunikationsverkehrs eine Rechtsgrundlage geschaffen werden könnte.

Zieldatum: Ende 1997/Mitte 1998.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten/Rat.

17. Der Rat wird gebeten, bald eine gemeinsame Maßnahme anzunehmen, die darauf abzielt, die Beteiligung einer im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats anwesenden Person an einer kriminellen Organisation nach dem Recht jedes Mitgliedstaats als Straftatbestand zu begründen, unabhängig von der Operationsbasis der Organisation in der Union oder des Orts, an dem die Straftaten begangen werden (siehe politische Leitlinie Nr. 1). Ein solcher Straftatbestand könnte in der Verhaltensweise bestehen, die in Artikel 3 Absatz 4 des vom Rat am 27. September 1996 angenommenen Auslieferungsübereinkommens beschrieben ist. Da die Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten unterschiedlich sind, könnte es als akzeptabel gelten, daß — während eines befristeten Zeitraums — nicht alle Mitgliedstaaten sofort die vereinbarte Definition mittragen können.

Zieldatum: Ende 1997.

Zuständigkeit: Rat.

Darüber hinaus sollte der Rat prüfen, inwieweit und in welchen prioritären Bereichen mit einer etwaigen Angleichung oder Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität beigetragen werden könnte. In der Untersuchung sollten insbesondere konkrete Vorschläge hinsichtlich der Bereiche, die als prioritär eingestuft werden könnten, gemacht und die praktischen Auswirkungen einer Angleichung oder Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität bewertet werden.

Zieldatum: Mitte 1999.

Zuständigkeit: Rat.

18. Ferner sollten die folgenden — vom Rat bereits zum größten Teil in dem Bericht über die organisierte Kriminalität des Jahres 1993 vereinbarten — spezifischen Ausgangspunkte für die künftigen Beratungen über die organisierte Kriminalität vorgesehen werden, wobei die Rechte des einzelnen und insbesondere des mutmaßlichen Straftäters und gutgläubiger Dritter zu berücksichtigen sind:

- a) Die Formen der Kriminalität, die die finanziellen Interessen der Gemeinschaften berühren, sollten in enger Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission bekämpft werden.
- b) Es sollte eine Haftung von juristischen Personen in den Fällen eingeführt werden, in denen eine juristische Person an organisierte Kriminalität beteiligt war.
- c) Es sollten relativ lange Fristen für die strafrechtliche Verfolgung von schweren Straftaten aus dem Bereich der organisierten Kriminalität vorgesehen werden.
- d) Das Problem der Beträgereien und Fälschungen im Zusammenhang mit allen Zahlungsmitteln, einschließlich elektronischer Zahlungsmittel, sollte behandelt werden (siehe politische Leitlinie Nr. 15).

Zieldatum: Ende 1998.

Zuständigkeit: Rat/Mitgliedstaaten/Kommission.

Kapitel IV

Praktische Zusammenarbeit zwischen Polizei, Justizbehörden und Zoll bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität

Dieses Kapitel beruht auf den politischen Leitlinien Nrn. 6 bis 9 des Europäischen Rates.

Empfehlungen:

19. Sofern zentrale nationale Kontaktstellen noch nicht bestehen, sollten diese — unter uneingeschränkter Wahrung der Verfassungsordnung jedes Mitgliedstaats — benannt werden, um den Informationsaustausch und die Erledigung von Amtshilfesuchen im Rahmen der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in den Fällen zu beschleunigen, in denen eine nationale Behörde in einem Mitgliedstaat der Ansicht ist, daß es effizienter wäre, sich an eine zentrale Kontaktstelle zu wenden, anstatt direkten Kontakt mit der Behörde in einem anderen Mitgliedstaat aufzunehmen (siehe politische Leitlinie Nr. 7). In bezug auf das Europol-Übereinkommen sollte die darin genannte zentrale nationale Stelle die Kontaktstelle für alle Strafverfolgungsbehörden in den Mitgliedstaaten sein. Es empfiehlt sich, bestehende Kontaktstellen, wie das Nationale Zentralbüro von Interpol, das Sirenebüro usw., bei dieser zentralen Kontaktstelle unterzubringen oder zumindest enge Beziehungen zwischen diesen Stellen herzustellen.

Diese Kontaktstellen sollten als Schnittstelle fungieren, um eine schnelle Kontaktaufnahme zwischen den zuständigen Instanzen in den Mitgliedstaaten und der Kommission zu ermöglichen. Eine zweite Aufgabe dieser Kontaktstellen könnte darin bestehen, als nationale Zentralstelle Strafverfolgungsbehörden über einzelstaatliche Rechtsvorschriften, Rechtsprechung und Verfahren zu unterrichten. Die einschlägigen Angaben zu diesen zentralen Kontaktstellen werden beim Generalsekretariat des Rates erfaßt und regelmäßig auf den neuesten Stand gebracht.

Zieldatum: Ende 1997.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten/Rat/Kommission.

20. In der politischen Leitlinie Nr. 6 wird hervorgehoben, daß eine Koordinierung zwischen den zuständigen Strafverfolgungsbehörden auf nationaler Ebene von großer Bedeutung ist. Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Strukturen und der nationalen Traditionen sowie des Umstands, daß jeder Mitgliedstaat seine internen Strukturen selbst festlegt, würde es sich daher empfehlen, speziell auf dem Gebiet der organisierten Kriminalität auf nationaler Ebene multidisziplinäre integrierte Teams einzusetzen, soweit solche noch nicht vorhanden sind (siehe politische Leitlinien Nrn. 6 und 9). Anders als die in der Empfehlung Nr. 19 genannten Kontaktstellen, die vor allem die Herstellung von Kontakten zu anderen Mitgliedstaaten und die Erteilung von Informationen an diese Mitgliedstaaten erleichtern sollen, müßten diese Koordinationsteams genügend Einsicht in die nationalen Ermittlungsverfahren haben, um zur Entwicklung nationaler Strategien zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität beitragen zu können.

Diese Teams könnten die Analyseergebnisse von Europol erörtern, um multidisziplinäre großangelegte gemeinsame Ermittlungsverfahren in den Fällen zu initiieren, von denen zwei oder mehrere Mitgliedstaaten betroffen sind. Wegen der umfassenden Aufgabenstellung muß eine effiziente Koordinierung zwischen den Ermittlungsbehörden und den Justizbehörden sichergestellt sein. Im Interesse einer reibungslosen Zusammenarbeit empfiehlt es sich, daß die nationalen Kontaktstellen und das multidisziplinäre integrierte Team untereinander sehr eng zusammenarbeiten.

Zieldatum: Mitte 1998.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten/Europol/Kommission.

21. Unter Berücksichtigung der nationalen Rechtsordnungen, unter Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz sowie unter Berücksichtigung des Umstands, daß jeder Mitgliedstaat seine internen Strukturen selbst festlegt, sollten die Mitgliedstaaten bestrebt sein, ihre Mittel durch Schaffung eines Netzes für die justizielle Zusammenarbeit auf europäischer Ebene zusammenzulegen. Dem Netz sollte ein spezielles Mandat erteilt werden, und ihm sollten Fachleute angehören, die über umfassende praktische Erfahrungen auf dem Gebiet der Bekämpfung der organisierten Kriminalität verfügen. In diesem Zusammenhang könnte die von den belgischen Behörden im Rahmen des Grotius-Programms durchgeführte Untersuchung in bezug auf die Einrichtung eines justitiellen Kontaktnetzes geprüft werden (siehe politische Leitlinie Nr. 8).

Zum Aufbau dieses Netzes sollte jeder Mitgliedstaat unter Wahrung der in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen eine zentrale Kontaktstelle einrichten, die den Informationsaustausch zwischen den nationalen Justizbehörden ermöglicht.

Dieses Netz erhält im Rahmen der Strukturen der dritten Säule die angemessene logistische Unterstützung, um über Fragen der praktischen justitiellen Zusammenarbeit zu beraten, und fungiert als Stelle zur Klärung und Lösung von Problemen und zur Herstellung von Kontakten zwischen den Justizbehörden auf nationaler Ebene (1).

Es sollte eine eingehende Untersuchung durchgeführt werden, um die Stellung und die Rolle der Justizbehörden in deren Beziehungen zu Europol mit Blick auf die Ausweitung der Kompetenzen von Europol zu prüfen (siehe politische Leitlinie Nr. 10). In diesem Zusammenhang könnte, falls sich die mit dem Netz gesammelte Erfahrung als positiv erweist,

zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden, ob es langfristig in eine permanentere Struktur umgewandelt werden sollte, die zum wichtigen Gesprächspartner von Europol würde.

Zieldatum: Mitte 1998.

Zuständigkeit: Rat.

22. Beim Rat sollte im Rahmen der Strukturen der dritten Säule eine multidisziplinäre Gruppe „Organisierte Kriminalität“ eingesetzt werden, die aus zuständigen hochrangigen Beamten besteht und politische Leitlinien für die Koordinierung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität festlegt. Gleichzeitig sollte die im Rahmen der Lenkungsgruppe III eingesetzte Gruppe „Internationale organisierte Kriminalität“ aufgelöst und entweder der Aufgabenbereich der Gruppe „Drogen und organisierte Kriminalität“ auf Drogenfragen im Rahmen der Aufgaben gemäß Artikel K des Vertrags begrenzt oder die Gruppe aufgelöst werden. Der Ausschuß der Ständigen Vertreter wird ersucht, diese Frage im Hinblick auf einen Beschuß zu prüfen.

Die Einrichtung der multidisziplinären Gruppe sollte nicht daran hindern, daß Fragen, die beispielsweise ausschließlich die polizeiliche Zusammenarbeit zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität betreffen, von anderen Ratsgruppen behandelt werden können. Es ist Sache des K.4-Ausschusses, im Rahmen seiner Zuständigkeit über die geeignete Koordinierung zwischen den Gruppen zu beschließen.

Die neue Gruppe „Organisierte Kriminalität“, die sich aus zuständigen Beamten, wie beispielsweise Vertretern vergleichbarer Koordinierungsteams, soweit diese Teams benannt worden sind, jedenfalls aber unterstützt durch einen Beitrag solcher Teams, sowie aus leitenden Ministerialbeamten und Vertretern von Europol zusammensetzt, könnte damit betraut werden, ausgehend von einer Evaluierung der praktischen Zusammenarbeit Schwachstellen zu identifizieren, die nur durch Beschlüsse auf politischer Ebene beseitigt werden können, und die Strategien und Politiken der Union bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu konzipieren und Dossiers vorzubereiten, die einer Beschußfassung auf hoher Ebene bedürfen. Hierzu gehören z. B. Beschlüsse über neue Instrumente (beispielsweise in bezug auf die praktische polizeiliche Zusammenarbeit), Prioritäten bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und andere Formen von Absprachen, die für die wirksame Bekämpfung der organisierten Kriminalität erforderlich sind.

Zieldatum: Ende 1997.

Zuständigkeit: Rat/Ausschuß der Ständigen Vertreter.

(1) Siehe das vom Europäischen Rat (Dublin) gebilligte Dokument CK4 53, REV 4.

Kapitel V

Volle Einsatzbereitschaft von Europol sowie Erweiterung seines Mandats und seiner Aufgaben

Dieses Kapitel orientiert sich an den politischen Leitlinien Nrn. 5 und 10 des Europäischen Rates.

Empfehlungen:

23. Die Mitgliedstaaten und der Rat sollten alle erforderlichen Vorbereitungs- und Haushaltsmaßnahmen treffen, damit Europol seine Tätigkeit spätestens Mitte 1998 aufnehmen kann.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten/Rat.

24. Die Möglichkeiten von Europol, mit Drittländern und internationalen Organisationen Verbindung aufzunehmen und mit diesen zusammenzuarbeiten, sollten weiter ausgebaut werden. Zu diesem Zweck sollte der Rat einen oder mehrere geeignete Rechtsakte ausarbeiten, mit denen sichergestellt werden soll, daß Kontakte zur Kommission und zu den Drittländern, die die wichtigsten Partner der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität sind, sowie zu einschlägigen internationalen Organisationen wie Interpol und der Weltzollorganisation (WZO) unterhalten werden können.

Zieldatum: Ende 1999.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten/Rat/Europol.

25. Unbeschadet der Ergebnisse der Regierungskonferenz werden das Mandat und die Aufgaben von Europol unter Berücksichtigung des von den Staats- und Regierungschefs auf dem Dubliner Gipfel getroffenen Beschlusses so bald wie möglich weiterentwickelt, um folgendes einzubeziehen:

a) Europol sollte in die Lage versetzt werden, die Vorbereitung, Koordinierung und Durchführung spezifischer Ermittlungsmaßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich operativer Einsätze gemeinsamer Teams, unter Mitwirkung von Europol-Vertretern in unterstützender Funktion, zu erleichtern und zu unterstützen. Welche Behörden jeweils zuständig sind, ob die Polizei-, die Zoll- oder die Justizbehörden, wird in den Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten geregelt.

b) Europol sollte gestattet werden, die Mitgliedstaaten zu ersuchen, Ermittlungen in spezifischen Fällen durchzuführen. Europol könnte in diesem Zusammenhang die Initiative ergreifen und die Aufmerksamkeit der zuständigen Behörden eines oder mehrerer Mitgliedstaaten darauf lenken,

daß Ermittlungen in bestimmten Angelegenheiten von Bedeutung sind; gleichwohl würde eine solche Initiative den/die betreffenden Mitgliedstaat(en) nicht dazu verpflichten, im Sinne des Ersuchens tätig zu werden.

c) Europol sollte spezifische Fachkenntnisse entwickeln, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden können, um diese bei Ermittlungen in Fällen grenzüberschreitender organisierter Kriminalität zu unterstützen (siehe politische Leitlinie Nr. 10).

d) Die Möglichkeiten von Europol in den Bereichen operative Techniken und Unterstützung, Analyse und Dateien zu Analysezwecken (beispielsweise Register gestohlener Kraftfahrzeuge oder sonstiger Vermögensgegenstände) sollten voll ausgeschöpft werden. Die Entwicklung operativer Techniken könnte durch Untersuchungen der Praktiken auf nationaler und Unionsebene und ihrer Effizienz und durch die Ausarbeitung gemeinsamer Strategien, Politiken und Taktiken erfolgen. Die Entwicklung der operativen Unterstützung könnte unter anderem durch die Veranstaltung von Sitzungen, die Ausarbeitung gemeinsamer Aktionspläne und ihre Durchführung, strategische Analysen, die Erleichterung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen, analytische Unterstützung multilateraler nationaler Ermittlungen, technische und taktische Unterstützung, rechtliche Unterstützung, das Angebot technischer Fazilitäten, die Ausarbeitung gemeinsamer Handbücher, die Erleichterung von Schulungsmaßnahmen, die Evaluierung von Ergebnissen und die Beratung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erfolgen.

e) Der Zugang von Europol zum Schengener Informationssystem oder zu dessen europäischer Folgeeinrichtung kann angestrebt werden.

Der Rat wird — unbeschadet der raschen Ratifizierung und Umsetzung des Europol-Übereinkommens — zu beurteilen haben, ob die Weiterentwicklung der Rolle von Europol eine Änderung des Übereinkommens erforderlich macht; wenn ja, sollten unverzüglich Schritte unternommen werden. In der Zwischenzeit sollte die EDU in der Lage sein, ihren Auftrag in vollem Umfang wahrzunehmen.

Es sollte eine eingehende Untersuchung durchgeführt werden, um die Stellung und die Rolle der Justizbehörden in deren Beziehungen zu Europol mit Blick auf die Ausweitung der Kompetenzen von Europol zu prüfen.

Zieldatum: Ende 1998.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten/Rat/Europol.

Kapitel VI

Organisierte Kriminalität und Geld

Dieses Kapitel orientiert sich an den politischen Leitlinien Nrn. 5 sowie 10 bis 12 des Europäischen Rates.

Empfehlungen:

26. In den Bereichen Geldwäsche und Einziehung von Erträgen aus Straftaten sollten folgende Maßnahmen in Aussicht genommen werden:

- Im Hinblick auf die Verbesserung des internationalen Austausches von Polizeidaten ist es erforderlich, auf europäischer Ebene ein System für den Austausch von Informationen über vermutete Geldwäsche-Aktivitäten einzurichten, das den einschlägigen Datenschutzbestimmungen entspricht. Zu diesem Zweck sollte das Europol-Übereinkommen durch eine Bestimmung ergänzt werden, wonach Europol an diesem System mitwirken kann (siehe politische Leitlinie Nr. 10).
- Der Straftatbestand des Waschens von Erträgen aus Straftaten sollte möglichst umfassend definiert werden, und es sollte eine Rechtsgrundlage für eine möglichst breite Palette von Ermittlungsbefugnissen in bezug auf derartige Straftaten geschaffen werden. Es sollte geprüft werden, ob es zweckmäßig ist, in den Straftatbestand der Geldwäsche den Aspekt der Fahrlässigkeit einzubeziehen. Es sollte eine Untersuchung mit dem Ziel durchgeführt werden, die Ermittlung und die Beschlagnahme illegaler Vermögensgegenstände und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen über die Einziehung von Vermögensgegenständen aus OK-Aktivitäten zu verschärfen (siehe politische Leitlinie Nr. 11).
- Es sollten Bestimmungen eingeführt werden, die eine Einziehung unabhängig von der Präsenz des Täters ermöglichen, etwa wenn der Täter verstorben oder flüchtig ist (siehe politische Leitlinie Nr. 11).
- Es sollte untersucht werden, ob die im Rahmen einer internationalen Zusammenarbeit eingezogenen Vermögensgegenstände auf der Ebene der Mitgliedstaaten aufgeteilt werden können (siehe politische Leitlinie Nr. 11).
- Die Meldepflicht nach Artikel 6 der Geldwäsche-Richtlinie sollte auf alle Straftaten im Zusammenhang mit schweren Verbrechen und auf andere Personen und Berufszweige als die in der Richtlinie genannten Kredit- und Finanzinstitute ausgedehnt werden. Die Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob es zweckmäßig ist, die Nichtmeldung von verdächtigen Transaktionen mit abschreckenden Sanktionen zu belegen (siehe politische

Leitlinie Nr. 11). Gleichzeitig sollten die Steuerbehörden nach nationalem Recht einer ähnlichen Meldepflicht für Transaktionen mit Bezug zur organisierten Kriminalität — zumindest für Transaktionen, die die Mehrwertsteuer und die Verbrauchssteuern betreffen — unterworfen werden. Die Zusammenarbeit zwischen den Kontaktstellen im Rahmen der Richtlinie bedarf der Verbesserung.

- Es sollte das Problem der Geldwäsche im Internet und über elektronische Geldprodukte angegangen werden, und bei elektronischen Zahlungs- und Nachrichtensystemen sollte verlangt werden, daß die übermittelten Nachrichten Angaben zum Auftraggeber und zum Empfänger enthalten (siehe politische Leitlinie Nr. 11).
- Es sollte verhindert werden, daß eine übermäßige Verwendung von Barzahlungen und Bargeldumtausch durch natürliche und juristische Personen dazu dient, die Umwandlung von Erträgen aus Straftaten in andere Vermögenswerte zu verschleieren (siehe politische Leitlinie Nr. 11).

Außerdem sollten der Rat und die Kommission unter Berücksichtigung der bestehenden nationalen und internationalen Rechtsinstrumente prüfen, ob es erforderlich ist, gemeinsame Bestimmungen einzuführen, um die organisierte Kriminalität in den Bereichen Nachahmung von Wirtschaftsgütern und Warenzeichen sowie Nachahmung und Fälschung von Banknoten und Geldmünzen im Hinblick auf die Einführung der einheitlichen Währung zu bekämpfen.

Zieldatum: Ende 1998.

Zuständigkeit: Rat/Europol/Kommission.

27. Die potentiellen Mitglieder der Union müssen über angemessene Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche und anderer Formen der Finanzkriminalität verfügen, und ihre Öffentlichkeit — vor allem im Finanzsektor — muß entsprechend sensibilisiert sein. Diesem Punkt sollte im strukturierten Dialog und in den Programmen, wie beispielsweise PHARE, hohe Priorität eingeräumt werden. Das Erfordernis, daß die betreffenden Länder internationalen Vereinbarungen in diesem Bereich beitreten, insbesondere dem Übereinkommen des Europarates über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten, sollte ebenfalls im Rahmen der Vorbeitrittsvereinbarungen in bezug auf die Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung aufgeführt werden (siehe politische Leitlinie Nr. 5).

Zieldatum: Ende 1999.

Zuständigkeit: Rat/Kommission.

28. Auf der Grundlage praktischer Erfahrungen sollte untersucht werden, inwieweit die gesetzlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten in bezug auf Strafverfahren und Verfahren der internationalen Zusammenarbeit bei der Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten und in bezug auf diesbezügliche Nachforschungen im Finanzbereich weiter verbessert werden sollten.

Zieldatum: Ende 1999.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten/Kommission.

29. Es sollten unter Beachtung der einschlägigen Datenschutzbestimmungen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der mit Steuerbetrug im Zusammenhang stehenden organisierten Kriminalität ausgearbeitet werden (siehe politische Leitlinie Nr. 12). Zu diesem Zweck sollten folgende Vorschläge geprüft werden:

- In Fällen, die mit organisierter Kriminalität in Verbindung stehen, sollten keine rechtlichen Hindernisse dafür bestehen, daß den Steuerbehörden gestattet oder zur Auflage gemacht wird, auf nationaler Ebene unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte Informationen mit den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats, insbesondere mit den Justizbehörden, auszutauschen.
- Steuerbetrug im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität sollte wie jede andere Form der organisierten Kriminalität behandelt werden, wenn auch im Steuerrecht gegebenenfalls beson-

dere Vorschriften für die Einziehung von Erträgen aus Steuerbetrug vorgesehen sind.

- Ausgaben für kriminelle Zwecke wie etwa Besteckung sollten nicht steuerabzugsfähig sein.
- Die Verhütung und Bekämpfung von Delikten der organisierten Kriminalität im Bereich Steuerhinterziehung wie etwa Hinterziehung der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern, einschließlich ihrer transnationalen Aspekte, sollte sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene verbessert werden.

Zieldatum: Ende 1998.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten/Rat/Kommission.

30. Die Mitgliedstaaten sollten prüfen, welche Maßnahmen getroffen und welche geeigneten Schutzvorkehrungen eingeführt werden könnten, um dagegen vorzugehen, daß Täter aus dem Bereich der organisierten Kriminalität Finanzzentren und Offshore-Einrichtungen nutzen, insbesondere wenn diese an Orten gelegen sind, die der Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten unterliegen. Im Fall von Finanzzentren und Offshore-Einrichtungen an anderen Orten sollte der Rat eine gemeinsame Politik ausarbeiten, die mit der von den Mitgliedstaaten intern verfolgten Politik übereinstimmt, damit kriminelle Organisationen, die innerhalb der Union aktiv sind, daran gehindert werden, diese zu nutzen (siehe politische Leitlinie Nr. 12).

Zieldatum: 1998.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten/Rat/Kommission.

ANLAGE

Schreiben der Hochrangigen Gruppe an die Regierungskonferenz

Die vom Europäischen Rat (Dublin, 13. und 14. Dezember 1996) eingesetzte Hochrangige Gruppe, die damit beauftragt ist, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität unter allen ihren Aspekten zu prüfen, wurde auch ersucht, der Regierungskonferenz etwaige Fragen vorzulegen, die mit einer Vertragsänderung verbunden sind.

Die Hochrangige Gruppe hat in ihrer Sitzung vom 9. April 1997 einen Aktionsplan mit politischen Leitlinien angenommen, der vom Europäischen Rat (Amsterdam, 16. und 17. Juni 1997) bestätigt werden soll, sowie einen detaillierten Aktionsplan, mit dem die politischen Leitlinien, soweit erforderlich, in ein von der Union und ihren Mitgliedstaaten durchzuführendes Arbeitsprogramm umgesetzt werden. Der Aktionsplan ist im Anhang enthalten.

Bei der Annahme des Berichts, der langwierige Diskussionen über bestimmte Punkte vorausgegangen waren, kam die Hochrangige Gruppe überein, daß der erzielte Konsens den Standpunkten der Delegationen im Rahmen der Regierungskonferenz nicht vorgreift. Dies gilt insbesondere für bestimmte Vorschläge, die der Regierungskonferenz bereits vorliegen.

Zunächst einmal ist die Gruppe der Auffassung, daß unterschieden werden sollte zwischen ihren Empfehlungen an den Europäischen Rat, die eine Vertragsänderung erforderlich machen könnten, und ihren Empfehlungen, die zwar auf der Grundlage des derzeitigen Vertrags durchgeführt werden könnten, aber dennoch in Bestimmungen des neuen Vertrags umgesetzt werden könnten, so daß aus dem Vertrag deutlicher hervorgeht, welche Priorität die Union der Bekämpfung der organisierten Kriminalität einräumt.

Zweitens hat die Gruppe zwar mehrfach die Frage einer effizienteren europäischen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres behandelt, sie war jedoch der Ansicht, daß sie sich nicht auf Fragen konzentrieren sollte, die in erster Linie institutioneller Art sind, wie beispielsweise die Beschlußfassung und die Instrumente der Union. Obgleich diese Fragen auch im Hinblick auf die Möglichkeiten der Union zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität von erheblicher Bedeutung sind, enthielt sich die Gruppe einer diesbezüglichen Stellungnahme, da diese Fragen in jedem Fall von der Regierungskonferenz geprüft werden.

In den von der Gruppe vorgelegten politischen Leitlinien wird empfohlen, daß Europol operative Befugnisse erhält, wie sie in der politischen Leitlinie Nr. 10 vorgesehen sind. Die Gruppe ersucht die Regierungskonferenz zu prüfen, ob dies eine Änderung des Artikels K.1 Nummer 9 erforderlich macht, und entsprechend zu handeln.

Einige andere Empfehlungen, die nicht unbedingt eine Vertragsänderung zur Folge haben müssen, ließen sich möglicherweise besser durchführen, wenn der künftige Vertrag eine entsprechende gesetzliche und institutionelle Grundlage schaffen würde. Dies gilt für die politische Leitlinie Nr. 3, die einen Mechanismus zur gegenseitigen Evaluierung der Anwendung und Durchführung der Übereinkünfte über die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen vorsieht. Darüber hinaus wird in der politischen Leitlinie Nr. 5 das Erfordernis einer engeren Zusammenarbeit mit bestimmten Drittländern bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität hervorgehoben. Eine derartige Zusammenarbeit dürfte ebenfalls eine Erwähnung im Vertrag verdienen.

Die Beratungen der Gruppe, die in Kapitel II und III wiedergegeben sind, dürften noch weiteren Stoff für die Arbeit der Regierungskonferenz bieten. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Notwendigkeit, die praktische justizielle Zusammenarbeit auf ein der polizeilichen Zusammenarbeit vergleichbares Niveau zu heben.

Die Gruppe hat sich ausgiebig mit der Frage befaßt, welchen Beitrag eine Angleichung oder Harmonisierung der Rechtsvorschriften im Kampf gegen die organisierte Kriminalität leisten könnte. Sie beschränkte sich auf eine politische Leitlinie betreffend kriminelle Vereinigungen (siehe politische Leitlinie Nr. 1), um einen möglichst effizienten Rahmen für die praktische Zusammenarbeit zu schaffen. Die Regierungskonferenz wird feststellen können, daß nach Ansicht der Gruppe die Frage, ob eine Angleichung oder Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität beitragen könnte, weiter zu erörtern wäre (siehe politische Leitlinie Nr. 1).

Eine enge Zusammenarbeit — sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Unionsebene — zwischen den verschiedenen, an der Bekämpfung der organisierten Kriminalität beteiligten Behörden (Polizei, Justiz, Zoll) ist nach Ansicht der Gruppe von allergrößter Bedeutung. Obgleich eine solche Zusammenarbeit in erster Linie durch organisatorische Maßnahmen zu erreichen ist, wäre es möglicherweise sinnvoll, sie auch im Vertrag als Grundsatz zu erwähnen.

Dasselbe gilt für den Gedanken der Prävention als notwendige Ergänzung zur Strafverfolgung. Wie in dem Bericht an verschiedenen Stellen (siehe politische Leitlinie Nr. 13) festgestellt wird, erfordert die Prävention (insbesondere im Bereich von Besteckung, Betrug und Geldwäsche) nicht nur vermehrte Anstrengungen der Mitgliedstaaten und eine engere Zusammenarbeit zwischen ihnen auf der Ebene der Europäischen Union, sondern auch die volle Ausschöpfung der Möglichkeiten der Union im Rahmen der ersten Säule.

Schließlich sollte in Anbetracht der allgemeinen Notwendigkeit, daß sich die Union im Kampf gegen die organisierte Kriminalität in allen ihren Erscheinungsformen besser organisiert, das Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität als eines der Ziele der Zusammenarbeit der Union im Rahmen der dritten Säule besonders erwähnt werden.