

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 20.11.2008
KOM(2008) 766 endgültig

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

Erträge aus organisierter Kriminalität

Straftaten „dürfen sich nicht auszahlen“

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EINLEITUNG.....	3
2.	WARUM KONZENTRIEREN WIR UNS AUF ERTRÄGE AUS STRAFTATEN?	3
3.	AKTUELLE FRAGEN ZUM EU-RECHTSRAHMEN.....	4
3.1.	Der bestehende Rechtsrahmen und seine mangelhafte Anwendung.....	4
3.2.	Neufassung des EU-Rechtsrahmens	5
3.3.	Ein Fall für weitere Rechtsvorschriften	6
4.	ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN EINZELSTAATLICHEN BEHÖRDEN	7
4.1.	Die Einrichtung einzelstaatlicher Vermögensabschöpfungsstellen	7
4.2.	Aufbau effizienter Vermögensabschöpfungsstellen (ARO)	8
4.3.	Koordination der AROs – Die Rolle von Europol und Eurojust	9
5.	INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT – ASPEKTE BETREFFEND DRITTLÄNDER.....	10
6.	BEGLEITENDE NICHT-LEGISLATIVE MASSNAHMEN.....	10
6.1.	Neue Werkzeuge für die effizientere Ermittlung der Erträge aus Straftaten	10
6.2.	Verstärkte Finanzermittlungen und finanzkriminalistische Analysen	10
6.3.	Regelmäßige Führung vergleichbarer Statistiken über Einziehungen	11
7.	SCHLUSSFOLGERUNG – ZEHN STRATEGISCHE PRIORITÄTEN.....	11

1. EINLEITUNG

Der Schwerpunkt dieser Mitteilung liegt auf der Einziehung und Beschlagnahme der Erträge aus Straftaten in der Europäischen Union¹.

In den Mitgliedstaaten (MS) der Europäischen Union (EU) bestehen bzw. funktionieren nebeneinander unterschiedliche rechtliche Verfahren für die Einziehung von Erträgen aus Straftaten. Effiziente nationale Stellen, die mit dem Aufspüren von Vermögenswerten beauftragt sind, sind eine Voraussetzung für erfolgreiche Einziehung und internationale Zusammenarbeit.

Die Europäische Union kann wie folgt zusätzlichen Nutzen einbringen:

- (1) Kohärentere Gestaltung und weitere Verbesserung des EU-Rechtsrahmens;
- (2) Förderung von Koordinierung, Informationsaustausch und Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen Stellen;
- (3) Unterstützung der Schaffung neuer Werkzeuge für Ermittlung und Aufspüren von Vermögensgegenständen;
- (4) Erleichterung der Vollstreckung von Sicherstellungs- und Einziehungsanordnungen ;
- (5) Erleichterung der Zusammenarbeit mit Drittländern durch die Ratifizierung von Übereinkommen und die Förderung von Vereinbarungen über die Aufteilung von Vermögensgegenständen;
- (6) Unterstützung der Partner bei der Entwicklung neuer Initiativen über Finanzierungsprogramme der EU.

2. WARUM KONZENTRIEREN WIR UNS AUF ERTRÄGE AUS STRAFTATEN?

Zur Zerschlagung der Aktivitäten der organisierten Kriminalität müssen Straftätern die Erträge aus Straftaten entzogen werden. Kriminelle Vereinigungen knüpfen im großen Stil internationale Netze und häufen aus verschiedenen kriminellen Aktivitäten substantielle Gewinne auf. Die Erträge aus den Straftaten werden gewaschen und in den legalen Wirtschaftskreislauf zurückgeführt.

Die Effizienz der nationalen Systeme zur Bekämpfung der Geldwäsche und der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich ist von größter Bedeutung. Allerdings können die Vermögensgegenstände von Personen aus dem Kreis der organisierten Kriminalität mittels Finanzfahndung und –ermittlung auch dann noch ermittelt,

¹ Die Mitteilung stützt sich auf von der Kommission organisierte informelle Sitzungen mit Sachverständigen, Kontakte mit Behörden in den MS, die Schlussfolgerungen einer gesamteuropäischen Konferenz über Vermögensabschöpfungsstellen und den Entwurf der Schlussfolgerungen einer Studie der Kommission über Einziehung in den MS (noch nicht veröffentlicht).

beschlagnahmt und eingezogen werden, wenn die Erträge von Straftaten erfolgreich gewaschen wurden.

Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten sind höchst wirksame Mittel zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die im Wesentlichen gewinnorientiert ist². Einziehung verhindert eine mögliche Verwendung kriminellen Reichtums für die Finanzierung weiterer krimineller Aktivitäten, die Gefährdung des Vertrauens in die Finanzsysteme und die Korruption der Gesellschaft. Einziehung hat eine abschreckende Wirkung, da sie konkret macht, dass "Straftaten sich nicht auszahlen"³. Vielleicht kann das dazu beitragen, lokale Gebietskörperschaften von negativen Rollenmustern zu befreien. In einigen Fällen erlauben Maßnahmen zur Einziehung von Erträgen aus Straftaten, die Entscheidungsträger in kriminellen Vereinigungen zu treffen, die selten ermittelt und verfolgt werden.

Die Gesamtzahl der Einziehungsfälle in der EU ist derzeit relativ begrenzt und die von der organisierten Kriminalität eingezogenen Beträge sind, insbesondere im Vergleich zu den geschätzten Einnahmen organisierter krimineller Vereinigungen, gering. Ein verstärkter Einsatz von Einziehungsverfahren ist deshalb wünschenswert.

3. AKTUELLE FRAGEN ZUM EU-RECHTSRAHMEN

Vier Rahmenbeschlüsse der EU werden auf einzelstaatlicher Ebene umgesetzt, um im Bereich Einziehung ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten. Bei drei dieser Rahmenbeschlüsse wirft die Umsetzung Fragen auf:

3.1. Der bestehende Rechtsrahmen und seine mangelhafte Anwendung

Der Rahmenbeschluss 2001/500/JI⁴ harmonisierte einige Vorschriften der MS über Einziehung und strafrechtliche Sanktionen für Geldwäsche. Dieser Text wurde im Großen und Ganzen in den meisten MS gut umgesetzt.

Der Rahmenbeschluss 2003/577/JI⁵ sieht die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf die Sicherstellung von Vermögensgegenständen und Beweismitteln vor. Bei seiner Umsetzung durch die MS sind bedeutende Verzögerungen festzustellen. Nur wenige Informationen stehen über die praktische Anwendung der Vorschriften zur Verfügung, die sicherstellen sollen, dass Vermögensgegenstände oder Beweismittel, die sich in einem MS befinden, aufgrund einer Entscheidung einer Justizbehörde eines anderen MS eingefroren werden und der vollstreckenden Justizbehörde mittels einer besonderen Bescheinigung unmittelbar übermittelt werden können. Die Bescheinigung, mit der um die Vollstreckung der

² In den Schlußfolgerungen des Rates Justiz und Inneres vom 12. und 13. Juni 2007 wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Anstrengungen im Bereich der finanziellen Aspekte der Ermittlungen und Verfolgungen, beispielsweise in Bezug auf die Beschlagnahme von Vermögenswerten, zu verstärken.

³ Eine Studie des Innenministeriums des VK über illegalen Drogenhandel ergab 2007, dass Straftäter die Einziehung als schwerwiegende Abschreckungsmaßnahme ansehen.

⁴ Rahmenbeschluss 2001/500/JI des Rates vom 26. Juni 2001 über Geldwäsche sowie Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten, ABl. L 182 vom 5.7.2001, S. 1.

⁵ Rahmenbeschluss 2003/577/JI des Rates vom 22. Juli 2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union, ABl. L 196 vom 2.8.2003, S.45.

Sicherstellungsanordnung ersucht wird, ist offensichtlich nicht einfach auszufüllen und enthält nicht alle erforderlichen Rubriken. Deshalb tendieren die Justizbehörden dazu, wieder die Standardformulare der gegenseitigen Rechtshilfe zu verwenden. Sollte sich dieser Trend fortsetzen, so hätte dieser Rahmenbeschluss seine Ziele nicht vollständig erreicht.

Der *Rahmenbeschluss 2005/212/JI*⁶ zielt darauf ab, sicherzustellen, dass die MS wirksame Vorschriften für die Einziehung einführen, einschließlich Vorschriften für den Herkunftsnachweis der betreffenden Vermögensgegenstände. Aus dem Kommissionsbericht über die Umsetzung vom Dezember 2007⁷ wurde deutlich, dass die meisten MS die Maßnahmen, mit denen eine umfassendere Einziehung ermöglicht werden soll, nur langsam in die Wege leiten. Die Bestimmungen des Textes sind offensichtlich unklar und führen zu bruchstückhafter Umsetzung. Zudem sieht der Rahmenbeschluss alternative Kriterien für eine erweiterte Einziehung vor. Damit wurde möglicherweise der Anwendungsbereich der gegenseitigen Anerkennung *de facto* eingeschränkt. Die zuständigen einzelstaatlichen Behörden wollen die von anderen MS ausgestellten Einziehungsentscheidungen nur dann vollstrecken, wenn diese sich auf die selben Einziehungsgründe stützen, die auch in dem MS angewandt werden, an den die Entscheidung gerichtet ist.

Der *Rahmenbeschluss 2006/783/JI*⁸ sieht die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen vor. Eine bessere Koordinierung der vorgenannten Kriterien für eine erweiterte Einziehung und der Bestimmungen für die gegenseitige Anerkennung von Einziehungsentscheidungen ist erforderlich. Den letztgenannten Bestimmungen zufolge besteht einer der Gründe für die Nichtanerkennung oder Nichtausführung einer Einziehungsentscheidung darin, dass diese nicht im Anwendungsbereich der von dem ausführenden Staat in seinen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften im Rahmen des Rahmenbeschlusses 2005/212/JI angenommenen Option(en) liegt bzw. liegen. Hinzu kommt, dass sich die Anwendung des Rahmenbeschlusses 2006/783/JI allein auf Einziehungsentscheidungen in strafrechtlichen Verfahren zu beschränken scheint. So würden Einziehungsentscheidungen aufgrund zivilrechtlicher Einziehungsverfahren oder erweiterter Besteuerungsbefugnisse nicht notwendigerweise in allen MS vollstreckt. Diese Frage der gegenseitigen Anerkennung ist sehr relevant, da diese Verfahren, insbesondere in Common-Law-Staaten, vermehrt Anwendung finden und sich als ausgesprochen wirksame Mittel bei der Bekämpfung der Erträge aus Aktivitäten der organisierten Kriminalität erweisen. Für eine Bewertung möglicher Verzögerungen bei der Umsetzung dieses Rahmenbeschlusses in einzelstaatliche Rechtsvorschriften ist es zu früh.

Neben den oben genannten Rahmenbeschlüssen sieht das *Zweite Protokoll*⁹ zu dem *Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen*

⁶ Rahmenbeschluss 2005/212/JI des Rates vom 24. Februar 2005 über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten, ABl. L 68 vom 15.3.2005, S.49.

⁷ Bericht der Kommission gemäß Artikel 6 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 24. Februar 2005 über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten (2005/212/JI), KOM (2007)805.

⁸ Rahmenbeschluss 2006/783/JI des Rates vom 6. Oktober 2006 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen, ABl. L 328 vom 24.11.2006, S. 59.

⁹ Zweites Protokoll aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ABl. C 221 vom 19.7.1997, S. 12.

*Gemeinschaften*¹⁰, das bis Ende 2008 in Kraft treten soll, Maßnahmen für die Einziehung sowie eine operationelle Zusammenarbeit mit den MS im Kampf gegen Betrug und Geldwäsche, einschließlich Einziehung, vor. Der *Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen*¹¹, der bis Ende 2008 förmlich angenommen werden sollte, sieht Regeln für die Folgemaßnahmen zu Sicherstellungsentscheidungen vor, die auf der Grundlage des Rahmenbeschlusses 2003/577/JI ergangen sind. Er enthält auch einige Bestimmungen des Protokolls von 2001 zum Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen¹².

3.2. Neufassung des EU-Rechtsrahmens

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die geltenden Rechtstexte nur teilweise umgesetzt wurden. Einige Bestimmungen der Rahmenbeschlüsse sind nicht sehr klar, was zu einer bruchstückhaften Umsetzung in die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften führt. Mangelnde Koordinierung zwischen den Kriterien für die erweiterte Einziehung sowie den Bestimmungen für die Vollstreckung der Einziehungsentscheidungen in anderen MS haben die gegenseitige Anerkennung möglicherweise ernsthaft beeinträchtigt. Wichtige Fragen stellen sich im Zusammenhang mit der gegenseitigen Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen aufgrund zivilrechtlicher Einziehungsverfahren oder erweiterter Verwendung von Besteuerungsbefugnissen. Zweckmäßige, wirksame Mechanismen müssen existieren, um Vermögensgegenstände andernorts einzufrieren und einzuziehen. Im Lichte dieser Erwägungen ist eine Neufassung der geltenden Rechtsvorschriften der EU in Betracht zu ziehen. Dies entspräche der EU-Politik für Vereinfachung und bessere Rechtsetzung und würde zu mehr Klarheit und Kohärenz der geltenden Texte beitragen.

3.3. Ein Fall für weitere Rechtsvorschriften

Neben der Neufassung der geltenden Rechtsvorschriften wird die Kommission die mögliche Erweiterung einiger Rechtskonzepte prüfen und neue Regeln einführen, um mehr Einziehungsmöglichkeiten zu schaffen. Da allerdings Einziehungsmaßnahmen (bspw. die Umkehr der Beweislast) Grundrechte beeinträchtigen können (wie das Recht auf Eigentum und das Recht auf angemessene Rechtsmittel), ist ein ausgewogenes Konzept erforderlich und müssen geeignete Garantien vorgesehen werden. Die nachstehenden Überlegungen stützen sich auf die Praxis in den MS und könnten als Diskussionsgrundlage dienen. :

3.3.1. Einziehung ohne strafrechtliche Verurteilung (zivilrechtliche Einziehung)

Nach der Rechtsprechung der meisten MS ist eine Sanktion an eine strafrechtliche Verurteilung gebunden. Ein neues Rechtsinstrument könnte aber Instanzen einführen, in denen Einziehungen ohne vorherige strafrechtliche Verurteilung

¹⁰ Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, Abl C 316 vom 27.11.1995, S.49.

¹¹ Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Europäische Beweisordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung im Rahmen von Strafverfahren, KOM(2003) 688 endg. vom 14.11.2003.

¹² Rechtsakt des Rates vom 16. Oktober 2001 über die Erstellung – gemäß Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union - des Protokolls zu dem Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 21.11.2001.

stattfinden (und dabei die FATF-Empfehlung 3¹³ in die Rechtsvorschriften der EU umsetzen). Zum Beispiel:

(i) Wenn aufgrund der Unverhältnismäßigkeit hinsichtlich der Einkommenserklärung ihres Besitzers und der Tatsache, dass er/sie mit bekannten Straftätern in Kontakt steht, der Verdacht besteht, dass Vermögensgegenstände Erträge schwerer Straftaten darstellen. Ein solcher Fall kann auf der Grundlage einer Vermutung, auf der Grundlage einer Wahrscheinlichkeitsabwägung, dass die Vermögensgegenstände aus Straftaten stammen können, vor ein Zivilgericht gebracht werden (das die Einziehung der Vermögensgegenstände anordnen kann). In diesen Fällen wird die Beweislast umgekehrt, der mutmaßliche Straftäter muss den Nachweis für die rechtmäßige Herkunft der Vermögensgegenstände erbringen.

(ii) Wenn die Person, die bestimmter schwerer Straftaten verdächtigt wird, tot, seit einiger Zeit flüchtig oder anderweitig nicht verfolgbar ist.

(iii) In bestimmten Fällen, wenn von Zollbehörden entgegen der Verordnung über die Überwachung von Barmitteln Bargeld beschlagnahmt wird¹⁴. Eine Verwaltungsentscheidung kann die Behörden ermächtigen, über 10 000 EUR hinausgehende Beträge einzubehalten, die bei Verbringen in die oder aus der EU nicht erklärt wurden. Allerdings ist später eine gerichtliche Entscheidung erforderlich, wenn diese Beträge beschlagnahmt werden müssen (bspw. im Fall von Steuerflucht-Erträgen). Steuerflucht wird nicht in allen MS der EU strafrechtlich verfolgt, somit kann dies ein weiterer Fall zivilrechtlicher Einziehung sein.

3.3.2. *Schaffung eines neuen Straftatbestands für den Besitz von Vermögensgegenständen illegalen Ursprungs*

In den MS finden unterschiedliche rechtliche Verfahren, auch nebeneinander, Anwendung (strafrechtliche Einziehung, zivilrechtliche Einziehung, Einsatz der steuerbehördlichen Befugnisse), die alle das gleiche Ziel der Einziehung der Erträge aus Straftaten verfolgen. In einigen MS kann eine Einziehung nicht ohne vorherige strafrechtliche Entscheidung erfolgen.

Ein neuer Straftatbestand für den Besitz von Vermögensgegenständen illegalen Ursprungs könnte eingeführt werden, um die Erträge aus Straftaten in Fällen anzugreifen, in denen die Vermögensgegenstände in einem Mißverhältnis zu der Einkommenserklärung ihres Besitzers stehen und dieser Kontakte zu bekannten Straftätern pflegt. Im Unterschied zu dem unter i) genannten Fall fände das Verfahren in einem Strafgericht statt und die Beweislast würde nicht vollständig umgekehrt¹⁵.

¹³ In der Empfehlung 3 der 40 Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) wird den Staaten nahegelegt, Einziehungsmaßnahmen einzuführen, die nicht der Vorbedingung einer strafrechtlichen Verurteilung unterliegen oder die eine Bestimmung enthalten, der zufolge der Verdächtige den rechtmäßigen Ursprung des Vermögensgegenstands, wegen dessen er möglicherweise verurteilt werden kann, nachzuweisen hat.

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden, ABl L 309 vom 25.11.2005, S.9.

¹⁵ Dieser neue Straftatbestand ist in Frankreich eingeführt worden und erweist sich als sehr effizient.

3.3.3. *Die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen sicherstellen*

Ein alternativer Ansatz besteht darin, die gegenseitige Anerkennung ausländischer Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen von MS sicherzustellen, auch wenn sich diese Entscheidungen auf Verfahren stützen, die im Vollstreckungsstaat möglicherweise nicht Anwendung finden (bspw. Einziehungsverfahren, Verfahren aufgrund von erweitertem Einsatz von Besteuerungsbefugnissen). Für derartige Fälle der gegenseitigen Anerkennung können allerdings zusätzliche Voraussetzungen erforderlich sein.

3.3.4. *Den Anwendungsbereich der Zwangseinziehung erweitern*

Die Zwangseinziehung könnte aufgrund einer Verurteilung wegen bestimmter schwerer Straftatbestände eingeführt werden, aus denen kriminelle Vereinigungen substantielle Gewinne ziehen. Die Liste der im Rahmenbeschluss über die erweiterte Einziehung genannten Tatbestände könnte zugrundegelegt und durch weitere Tatbestände erweitert werden.

3.3.5. *Die Verpflichtung zur Auskunftserteilung über Bankkonten durchsetzen*

Eine Neufassung kann die Gelegenheit zur Aufnahme der bereits im Protokoll von 2001 genannten Bestimmungen in den neuen Rechtsrahmen bieten, das noch nicht von einer ausreichenden Zahl von Staaten ratifiziert wurde und noch nicht in Kraft getreten ist. Dem Protokoll zufolge sollten die Behörden der MS detaillierte Angaben über Bankkonten und Bankgeschäfte bestimmter Personen bereitstellen und können sich als Grund für eine Verweigerung der Zusammenarbeit in diesem Zusammenhang nicht auf das Bankgeheimnis berufen. Die Durchsetzung dieser Bestimmungen würde einen großen Beitrag zum Aufspüren von Vermögenswerten in anderen MS leisten. Ein Ersetzen des Protokolls durch Bestimmungen im neuen Rechtsrahmen für die Einziehung gäbe der Kommission die Möglichkeit, ihre Anstrengungen, ihnen uneingeschränkte Wirkung zu verleihen, zu beschleunigen.

4. ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN EINZELSTAATLICHEN BEHÖRDEN

Die Erträge aus Straftaten werden in zunehmendem Maße in anderen als den Ländern erzielt, in denen eine kriminelle Vereinigung üblicherweise tätig ist oder in denen eine strafrechtliche Verurteilung erfolgt. Das erschwert die Ermittlung der Erträge aus Straftaten und ihre Beschlagnahme. Die Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen Behörden und ein zügiger Informationsaustausch sind von wesentlicher Bedeutung, um die Möglichkeiten für die Einziehung der Erträge aus Straftaten zu maximieren.

4.1. Die Einrichtung einzelstaatlicher Vermögensabschöpfungsstellen (Asset Recovery Offices – ARO)

Vermögensabschöpfungsstellen erleichtern das Aufspüren von Erträgen aus Straftaten, nehmen an Einziehungsverfahren teil, gewährleisten die ordnungsgemäße Verwaltung beschlagnahmter Vermögensgegenstände und fungieren auf einzelstaatlicher Ebene als zentrale Kontaktstelle für Einziehungsaktivitäten.

Zurzeit gibt es nicht in allen MS der EU derartige Stellen¹⁶ und sie weisen im Hinblick auf Struktur, Befugnisse und Praktiken große Unterschiede auf. Die Zusammenarbeit der einzelstaatlichen Behörden erfolgt in diesem Bereich zumeist über das informelle CARIN-Netz (Strafverfolgungs- und Rechtsexperten für Einziehung und Vermögensabschöpfung)¹⁷.

Aufgrund der erfolgreichen Erfahrung mit CARIN wurde im Dezember 2007 der Beschluss des Rates 2007/845/JI über die Zusammenarbeit der Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten angenommen¹⁸. Er zielt darauf ab, sicherzustellen, dass die MS bis 18. Dezember 2008 nationale Vermögensabschöpfungsstellen einrichten oder benennen, die für Tätigkeiten im Rahmen von Einziehungen als nationale Kontaktstellen dienen werden. Insbesondere werden sie über verstärkte Zusammenarbeit das schnellstmögliche unionsweite Aufspüren von Erträgen aus Straftaten fördern. Die Vermögensabschöpfungsstellen sollten unter anderem effizient mit Finanzermittlungsdiensten und Justizbehörden zusammenarbeiten können. In diesem Zusammenhang sollten verstärkte Schulungsmaßnahmen für Justizbehörden bereitgestellt werden, die mit dem Aufspüren und der Einziehung von Vermögensgegenständen befasst sind.

4.2. Aufbau effizienter Vermögensabschöpfungsstellen

Die MS sollten kurzfristig die besten praktischen Wege für den Aufbau nationaler Vermögensabschöpfungsstellen, ihre Befugnisse im Hinblick auf das effiziente Aufspüren und Sicherstellen von Vermögensgegenständen sowie ihre Möglichkeiten beim Datenaustausch beschließen.

Zur Unterstützung dieser Bemühungen fand im März 2008 auf hoher Ebene eine gesamteuropäische Konferenz über Vermögensabschöpfungsstellen statt¹⁹. Ihre Ergebnisse werden durch die Förderung des Austauschs bewährter Praktiken und die Unterstützung der MS bei der Einrichtung der Vermögensabschöpfungsstellen, insbesondere durch die Organisation von Besuchen von Fachkollegen vor Ort in den Jahren 2009 und 2010 dauerhaft Wirkung zeigen. Auf der Grundlage der Schlußfolgerungen und der Arbeit von CARIN lauten die wichtigsten Empfehlungen für die Einrichtung effizienter Vermögensabschöpfungsstellen wie folgt:

4.2.1. Struktur der Vermögensabschöpfungsstellen

Die Vermögensabschöpfungsstellen sollten eine multidisziplinäre Struktur haben, die Fachwissen aus den Bereichen Strafverfolgung, Justizbehörden, Steuerbehörden, Sozialschutz, Zoll und anderen relevanten Diensten einschließt. Diese Vertreter sollten ihre normalen Befugnisse wahrnehmen und innerhalb der

¹⁶ Vollwertige AROs existieren nur in Österreich, Belgien, Estland, Frankreich, Deutschland, Irland, den Niederlanden und im Vereinigten Königreich.

¹⁷ CARIN wird von der Kommission und Europol unterstützt und umfasst Experten aus 40 Staaten, darunter 26 EU-Mitgliedstaaten. Ziele des Netzes sind der Austausch bewährter Praktiken und die Verbesserung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit in grenzübergreifenden Angelegenheiten.

¹⁸ Beschluss des Rates vom 6. Dezember 2007 über die Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Aufspürens und der Ermittlung von Erträgen aus Straftaten oder anderen Vermögensgegenständen im Zusammenhang mit Straftaten, ABl. L 332 vom 18.12.2007, S. 103.

¹⁹ Organisiert von Europol, der österreichischen und der belgischen Regierung und von der Europäischen Kommission im Rahmen des Programms „Kriminalprävention und Kriminalbekämpfung“ unterstützt (http://ec.europa.eu/justice_home/funding/isec/funding_isec_en.htm).

Vermögensabschöpfungsstelle Informationen weitergeben können, ohne an eine berufliche Geheimhaltungspflicht gebunden zu sein. Die Vermögensabschöpfungsstellen sollten mit angemessenen Ressourcen ausgestattet sein und als zentrale Anlaufstelle für alle Unterstützungsersuchen aus anderen Ländern fungieren. Sie sollten alle relevanten Statistiken über die Sicherstellung und Einziehung von Vermögensgegenständen sammeln. Wenn die Vermögensabschöpfungsstellen beschlagnahmte Vermögensgegenstände nicht unmittelbar verwalten, sollten sie zumindest Informationen über die beschlagnahmten Vermögensgegenstände von den sie verwaltenden Behörden einholen.

4.2.2. *Informationsaustausch zwischen Vermögensabschöpfungsstellen*

Die Vermögensabschöpfungsstellen sollten Informationen zügig austauschen, nach Möglichkeit innerhalb der im Rahmenbeschluss 2006/960/JI²⁰ vorgesehenen Fristen. Die rechtlichen Möglichkeiten jeder Vermögensabschöpfungsstelle hinsichtlich eines spontanen Informationsaustauschs sollten weiter analysiert werden. Geklärt werden sollte, welche Informationen von den einzelnen Vermögensabschöpfungsstellen ohne Rückgriff auf die Rechtshilfeverfahren erhältlich sein können. Die Bescheinigungen für die Ersuchen um Vollstreckung der Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen in anderen MS sowie die Rechtshilfeformulare sollten überarbeitet werden, damit ihre Verwendung einfacher wird. Eine detaillierte Anleitung für das Ausfüllen dieser Formulare sollte bereitgestellt werden. Ein sicheres, standardisiertes Kommunikationsmittel sollte zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen eingeführt werden.

4.2.3. *Den Vermögensabschöpfungsstellen zuzuweisende Befugnisse*

Die Vermögensabschöpfungsstellen sollten zu allen für die Ermittlung und das Aufspüren von Vermögensgegenständen relevanten Datenbanken²¹ Zugang haben, auch zu Finanzinformationen (idealerweise zu einem zentralen Bankkontenregister auf einzelstaatlicher Ebene), und über Zwangsmittel verfügen, um derartige Informationen zu erhalten. Sie sollten befugt sein, Vermögenswerte vorläufig (z.B. für mindestens 72 Stunden) sicherzustellen, um der Auflösung der Erträge aus Straftaten zwischen dem Zeitpunkt der Ermittlung der Vermögensgegenstände und der Vollstreckung einer gerichtlichen Sicherstellungs- oder Einziehungsentscheidung vorzubeugen. Sie sollten ferner mit anderen Behörden gemeinsame Ermittlungen durchführen können.

²⁰ Rahmenbeschluss des Rates 2006/960/JI vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. L 386 vom 18.12.2006, S. 89.

²¹ Sowohl offene als auch geschlossene Datenbanken wie Kataster, Geschäftsunterlagen, Fahrzeugzulassung, Verurteilungen und Datenbanken von Finanzinstitutionen, Polizei, Steuerbehörden, Sozialdiensten usw.

In den MS existieren unterschiedliche Praktiken hinsichtlich der Bestimmung eingezogener und beschlagnahmter Vermögensgegenstände²². Wünschenswert ist die Förderung von Praktiken, die sich auf einzelstaatlicher Ebene als wirksam herausgestellt haben.

4.3. Koordination der Vermögensabschöpfungsstellen – Die Rolle von Europol und Eurojust

Der Grad der Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen wird für die erfolgreiche Vollstreckung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen entscheidend sein. Sobald die Vermögensabschöpfungsstellen in allen MS benannt oder eingerichtet sind, sollten ihre Tätigkeiten unterstützt und koordiniert werden, um den raschen Austausch von Erkenntnissen über Standort und Besitz von Erträgen aus Straftaten zu erleichtern.

Eine solche Koordinationsrolle könnte Europol übertragen werden, dessen Amt für Erträge aus Straftaten bei der Unterstützung von Finanzermittlern bereits beträchtliche Erfolge erzielt hat. Es unterstützte 2007 133 Ermittlungen zum Aufspüren von Erträgen aus Straftaten und stellte den AROs Expertenwissen zur Verfügung. Die einzelstaatlichen Behörden sollten Eurojust stärker einbeziehen, um die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen zu erleichtern. 2007 betrafen 30 von über 1000 von Eurojust bearbeiteten Fällen diesen Bereich.

5. INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT – ASPEKTE BETREFFEND DRITTLÄNDER

Bei der Einziehung von Erträgen aus Straftaten handelt es sich um eine globale Frage, da Straftäter weiterhin sowohl in der EU als auch in anderen Regionen der Welt rechtmäßige Vermögenswerte erwerben. Nicht nur innerhalb der EU, sondern auch mit Drittstaaten sollte in Einziehungsfragen eine enge internationale Zusammenarbeit entwickelt werden. Die vorhandenen Rechtsinstrumente der EU gehen nicht ausreichend auf diese Aspekte ein.

Eine Reihe internationaler Übereinkommen enthält allerdings Bestimmungen über die Einziehung von Erträgen aus Straftaten, um die internationale Zusammenarbeit bei Identifizierung, Aufspüren, Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten zu fördern. Die wichtigsten sind das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität („UNTOC“), das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption („UNCAC“) und die Übereinkommen des Europarats über Geldwäsche und Beschlagnahme („Straßburger Übereinkommen“). Einige wichtige Bestimmungen dieser Übereinkommen sind noch nicht in die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft eingegangen. Die Kommission wird sich weiter darum bemühen, sicherzustellen, dass die EU und die MS diese Übereinkommen unverzüglich ratifizieren und umsetzen, und Drittstaaten auffordern, dem Beispiel zu folgen.

Initiativen zur Rückforderung und Einziehung gibt es auch in einigen internationalen Foren wie G8, den Vereinten Nationen und der Weltbank

²² Im Vereinigten Königreich werden Vermögensgegenstände beispielsweise auf die Behörden aufgeteilt, die zu ihrer Beschlagnahme beigetragen haben, während sie in Italien oft für soziale Zwecke NRO zugeführt werden.

Aufgrund der unterschiedlichen Bereitschaft zur Zusammenarbeit ist die internationale Zusammenarbeit im Bereich Einziehung nicht immer zufriedenstellend. Eine proaktivere Zusammenarbeit mit Drittstaaten muss, insbesondere durch mehr Vereinbarungen über das Teilen von Vermögensgegenständen - auch im Zusammenhang mit Wertersatzstrafen - wie auch die Verbreitung bewährter Praktiken, gefördert werden. Die FATF-Empfehlung 38 und ihre Auslegungsnote ermutigen die Länder, Vorkehrungen für die Koordinierung von Verfahren für Beschlagnahme und Einziehung sowie das Teilen eingezogener Vermögensgegenstände zu treffen. Das Übereinkommen des Europarats aus dem Jahr 2005 enthält ähnliche Bestimmungen. Die Kommission könnte in diesem Bereich den Austausch bewährter Praktiken unter den MS fördern.

6. BEGLEITENDE NICHT-LEGISLATIVE MASSNAHMEN

6.1. Neue Werkzeuge für eine effizientere Unterstützung der Einziehungsverfahren

Zur Erleichterung von Ersuchen im Hinblick auf Ermittlung und Aufspüren von Vermögensgegenständen sollte jede ARO Zugang zu auf einzelstaatlicher Ebene zentralisierten Registern haben. Wo solche Register nicht existieren, sollte der MS ermutigt werden, sie einzuführen.

Ferner sollten mögliche Verbesserungen hinsichtlich der Verfügbarkeit von Informationen über ausstehende Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen in der Union, einschließlich der Schaffung einer Liste, geprüft werden. Damit könnte der Stand der Sicherstellungs- und Einziehungsverfahren besser verfolgt werden und es könnten Statistiken über die für die Vollstreckung derartiger Entscheidungen erforderliche Zeit erstellt werden.

6.2. Stärkung von Finanzermittlungen und finanzkriminalistischen Analysen

Sie sind der Motor des Kampfes gegen die Finanzierung von organisierter Kriminalität und Terrorismus. Die Förderung der umfassenderen Nutzung von Finanzermittlungen und finanzkriminalistischen Analysen²³ als Technik zur Durchführung der Rechtsvorschriften in allen MS der EU wird die Ermittlung und das Aufspüren der Erträge aus Straftaten ankurbeln.

Die Kommission arbeitet gemeinsam mit Europol und einigen MS an einem Projekt, das darin besteht, gemeinsame Mindeststandards für die Ausbildung von Finanzermittlern (für acht Kenntnis- und Kompetenzbereiche) und ein EU-weites Zulassungssystem einzuführen sowie auf der Grundlage dieser Standards in den MS Ausbildungsmaßnahmen durchzuführen. Einige nationale Exzellenzzentren erstellen die entsprechenden Ausbildungspakete. 2009 werden voraussichtlich die ersten Ergebnisse vorliegen.

6.3. Regelmäßige Führung vergleichbarer Einziehungsstatistiken

Mehr und qualitativ hochwertigere Statistiken über eingezogene Vermögenswerte sollten zur Verfügung stehen. Es gibt sehr wenige Daten, die meist aus einzelstaatlichen Datenbanken oder den von der FATF, dem Internationalen Währungsfonds und dem Moneyval-Komitee des Europarats veröffentlichten gegenseitigen Beurteilungsberichte im Bereich Geldwäschebekämpfung stammen.

²³ Die Kommission hat in den Jahren 2002 bis 2005 mehrere Projekte zur Verbesserung dieser Techniken finanziert.

Im Rahmen des EU-Aktionsplans Kriminalitätsstatistik 2006-2010 wird an der Entwicklung einer neuen Methode für die Erfassung vergleichbarer statistischer Angaben über die Geldwäsche in den MS gearbeitet. Diese Methode sieht die Erfassung von Informationen über eingefrorene, eingezogene und beschlagnahmte Vermögensgegenstände vor, die aus Straftaten stammen. Die statistischen Ergebnisse können ebenfalls dazu beitragen, die Effizienz der Einziehungssysteme der Länder zu beurteilen.

7. SCHLUSSFOLGERUNG – ZEHN STRATEGISCHE PRIORITÄTEN

Wirksame Verbrechensbekämpfung bedeutet, Kriminelle an der Stelle zu treffen, die am meisten schmerzt. Einziehung und Beschlagnahme der Erträge aus Straftaten zielen auf ihre Ressourcen ab und sind ein wesentlicher Bestandteil der umfassenderen EU-Strategie gegen Finanzstraftaten.

Es sollte stärker hervorgehoben werden, dass die Einziehung eins der wirksamsten Mittel zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens darstellt. Die nachstehenden Aktionsschwerpunkte verfolgen das Ziel, zu gewährleisten, dass die EU auf diesem Gebiet weiterhin die höchsten Standards hält.

- (1) Eine künftige Neufassung des geltenden EU-Rechtsrahmens würde seine Klarheit und Kohärenz stärken, bestehende Rechtskonzepte erweitern und neue Bestimmungen einführen.
- (2) Die MS sollten die Umsetzung des geltenden Rechtsrahmens vollenden und den Beschluss 2007/845/JI des Rates durchführen, indem sie Vermögensabschöpfungsstellen benennen oder einrichten, die rasch Informationen austauschen können, mit angemessenen Befugnissen ausgestattet sind und auf der Grundlage bewährter Praktiken arbeiten.
- (3) Praktische Hemmnisse der Einziehungsverfahren in den MS sollten beseitigt werden. Die Kommission und die MS werden auf der Grundlage einer Kommissionsstudie zur Bewertung der Effizienz der Praktiken der MS Ende 2008 miteinander Gespräche führen, um Praktiken zu fördern, die sich auf nationaler Ebene als wirksam herausgestellt haben.
- (4) Die Vermögensabschöpfungsstellen der EU sollten sich im Rahmen einer informellen Plattform regelmäßig treffen, um effizienten Informationsaustausch sowie wirksame Koordination und Zusammenarbeit sicherzustellen. Europol wird aufgefordert, eine Koordinierungsrolle der nationalen Vermögensabschöpfungsstellen zu übernehmen.
- (5) Zur Bewertung der Effizienz der Vermögensabschöpfungsstellen der EU sollte ein System (eventuell aufgrund gegenseitiger Evaluierungen) entwickelt und angewandt werden.
- (6) Eurojust sollte eng einbezogen werden in die Erleichterung der Zusammenarbeit auf Justizebene und die Förderung der gegenseitigen Anerkennung bei Einziehungen sowie die Erleichterung der Wechselwirkung von Vermögensabschöpfungsstellen und Justizbehörden.
- (7) Ein gemeinsames EU-Ausbildungsprogramm für Finanzermittler könnte konzipiert und vorrangig realisiert werden. Die MS sollten auf nationaler Ebene eine

Aufstockung der Ressourcen für finanzkriminalistische Analysen und Finanzermittlungen in Erwägung ziehen.

- (8) Die MS könnten bessere Statistiken über eingefrorene, eingezogene und beschlagnahmte Vermögensgegenstände entwickeln. Diese Daten sollten mit den Daten anderer Länder vergleichbar sein. Statistiken werden bei der Bewertung der Effizienz der eingeführten Einziehungssysteme helfen.
- (9) Die Kommission und die MS sollten Überlegungen darüber anstellen, wie den Vermögensabschöpfungsstellen in anderen MS und in Drittstaaten die erforderlichen Informationen für die Ermittlung und das Aufspüren von Vermögensgegenständen in ihrem Hoheitsgebiet, möglicherweise über zentralisierte Register, bereitgestellt werden können.
- (10) Europol, Eurojust und die Mitgliedstaaten könnten zusammenarbeiten, um u.a. durch die Schaffung einer Liste die Verfügbarkeit der Informationen über ausstehende Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen in der Europäischen Union zu verbessern.