

Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

Informationsnummer

Inhalt

Seite

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

2000/C 124/01

Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität — Eine Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrtausends 1

(In Anwendung von Titel VI des Vertrages über die Europäischen Union erlassene Rechtsakte)

PRÄVENTION UND BEKÄMPFUNG DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT
EINE STRATEGIE DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR DEN BEGINN DES NEUEN
JAHRTAUSENDS

(2000/C 124/01)

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 16./17. Juni 1997 in Amsterdam einen Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität gebilligt.

Während des kurzen Zeitraums, in dem der Aktionsplan bereits in Kraft ist, konnten erhebliche Fortschritte bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von gegen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten gerichteten Aktivitäten der organisierten Kriminalität erzielt werden. Diese Fortschritte lassen sich durch folgende Beispiele veranschaulichen: Es wurde ein Mechanismus zur gegenseitigen Evaluierung geschaffen, um Probleme bei der Durchführung von Maßnahmen festzustellen, und eine erste Evaluierungsrunde ist erfolgreich eingeleitet worden; ein Europäisches Justitielles Netz, das mit einem Telekommunikationsnetz ausgestattet ist, hat seine Arbeiten zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit aufgenommen; ein Kontakt- und Unterstützungsnetz wurde eingerichtet, um die jährlichen Lageberichte zur organisierten Kriminalität weiter zu verbessern; Gemeinsame Maßnahmen sind zum Falcone-Programm, zur Geldwäsche und zum Aufspüren von Vermögenswerten, zur Einstufung der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung als Straftatbestand und zu bewährten Praktiken bei der Rechtshilfe angenommen worden; mit den Beitrittsländern wurde eine Vor-Beitrittsvereinbarung ausgearbeitet, und weitere Maßnahmen sind beispielsweise in bezug auf die Prävention der organisierten Kriminalität und die Strategie der Europäischen Union gegen die High-Tech-Kriminalität ermittelt worden. Die Union hat ihren Standpunkt bei den UN-Verhandlungen über den Entwurf eines Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und bei den Verhandlungen im Europarat über den Entwurf eines Übereinkommens gegen die Cyber-Kriminalität dargelegt.

Diese wesentlichen Fortschritte sind in hohem Maße dem spezifischen Charakter des Aktionsplans und den darin enthaltenen Zeitplänen zu verdanken. Der nachhaltige Konsens, den die Mitgliedstaaten über den Aktionsplan erzielten, trug dazu bei, daß sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene in der Politik und in der Fachwelt das Klima zur Annahme und Umsetzung der erforderlichen Beschlüsse entstand. Mit dem Sekretariat des Rates verbundene Sachverständige der Mitgliedstaaten haben in erheblichem Maße zu dieser Umsetzung beigetragen.

Der Europäische Rat forderte auf seiner Tagung vom Dezember 1998 in Wien dazu auf, die Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Lichte der neuen, aus dem Vertrag von Amsterdam hervorgegangenen Möglichkeiten zu verstärken. Nach Nummer 47 des vom Europäischen Rat in Wien verabschiedeten Aktionsplans (1998) sollen der Aktionsplan von 1997 abgeschlossen, dessen Durchführung bewertet und Überlegungen zu weiteren Maßnahmen im Anschluß an diesen Aktionsplan ange stellt werden.

Unter den Nummern 43 ff. des Aktionsplans (1998) werden einige weitere Elemente vorgeschlagen, die sich direkt auf die Strategie der EU zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität auswirken. Weitere Elemente sind in der Entschließung des Rates vom 21. Dezember 1998 zur Prävention organisierter Kriminalität enthalten oder ergaben sich aufgrund anderweitiger Entwicklungen (beispielsweise die Empfehlungen im Zusammenhang mit den Beratungen über den jährlichen Lagebericht sowie die Beratungen über gemeinsame Standpunkte zu dem vorgeschlagenen UN-Übereinkommen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden, organisierten Kriminalität und dessen Protokolle und zu dem vorgeschlagenen Übereinkommen des Europarats zur Cyber-Kriminalität).

Der Europäische Rat stellte auf seiner Tagung in Tampere am 15./16. Oktober 1999 folgendes fest: *Die Bürger können von der Union zu Recht erwarten, daß sie der durch schwere Kriminalität bedingten Bedrohung ihrer Freiheit und ihrer gesetzlichen Rechte entgegenwirken. Dies erfordert gemeinsame Anstrengungen, um unionsweit Kriminalität und kriminelle Organisationen zu verhüten und zu bekämpfen. Es müssen gemeinsam polizeiliche und justizielle Ressourcen bereitgestellt werden, um zu gewährleisten, daß es in der Union keine Verstecke für Straftäter oder die Erträge aus Straftaten gibt. (Schlußfolgerungen des Vorsitzes Nr. 6). Der Europäische Rat tritt entschieden für eine Verstärkung des Kampfes gegen schwere organisierte und grenzüberschreitende Kriminalität ein. Voraussetzung*

für ein hohes Maß an Sicherheit in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ein effizienter und umfassender Ansatz bei der Bekämpfung aller Erscheinungsformen der Kriminalität. Es sollte eine ausgewogene Entwicklung unionsweiter Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung unter gleichzeitigem Schutz der Freiheit und der gesetzlich verbürgten Rechte der Einzelperson wie auch der Wirtschaftsteilnehmer erreicht werden. (Schlußfolgerungen des Vorsitzes Nr. 40).

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Tampere wurden die Marksteine für die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union gesetzt. Eines der drei behandelten Hauptthemen war die unionsweite Verbrechensbekämpfung. Eine Reihe von Schlußfolgerungen hat direkte Auswirkungen auf die weiteren Beratungen über Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Zur Zeit sind diese Elemente als solche nach wie vor relativ disparat; sie bilden keine klare und kohärente Strategie für die Europäische Union auf dem betreffenden Gebiet. Entsprechend dem Mandat des Europäischen Rates von Wien in bezug auf Überlegungen zu weiteren Maßnahmen im Anschluß an den Aktionsplan von 1997 sollten die verschiedenen Elemente in einem Dokument zusammengestellt werden, und dabei sollte angegeben werden, welche Maßnahmen mit welcher Priorität durchgeführt werden sollten, wer dafür zuständig sein sollte und welcher Zeitplan zugrunde gelegt werden sollte.

In dem vorliegenden Dokument sind die verschiedenen Elemente gesammelt und entsprechend ihrem allgemeinen Zweck zusammengefaßt worden. Es ist auch versucht worden, die Empfehlungsentwürfe in den Kontext der Entwicklungen in der Europäischen Union einzuordnen. Die Empfehlungsentwürfe sollten im Lichte aller etwaigen Maßnahmen und der in Anbetracht der verfügbaren Mittel festzusetzenden Prioritäten einer Bewertung unterzogen werden. Ziel sollte eine integrierte Strategie der EU zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität sein, mit der Prioritäten und eindeutige Zieldaten für den Abschluß der Maßnahmen festgelegt und die Zuständigkeit für deren Umsetzung bestimmt werden.

Der finnische Vorsitz hat das Europäische Parlament mit einem Schreiben des Präsidenten des Rates vom 21. Dezember 1999 über die im Rat laufenden Beratungen unterrichtet.

TEIL 1

HINTERGRUND

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom Dezember 1998 in Wien die Union aufgefordert, die Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Lichte der neuen, aus dem Vertrag von Amsterdam hervorgegangenen Möglichkeiten zu verstärken. Mit dem vorliegenden Dokument wird diesem Ersuchen entsprochen.

Die organisierte Kriminalität in der EU nimmt immer größere Ausmaße an. Die Beiträge der Mitgliedstaaten zu dem jährlichen Lagebericht zur organisierten Kriminalität belegen dieses Phänomen und zeigen, auf welcher vielfältigen Weise die organisierte Kriminalität weite Teile der Gesellschaft in ganz Europa durchdringt.

Die organisierte Kriminalität ist ihrem Wesen nach dynamisch und nicht notwendigerweise an starre Strukturen gebunden. Es hat sich gezeigt, daß sie in der Lage ist, entsprechend den sich wandelnden Marktkräften und Gegebenheiten auf unternehmerische, geschäftsmäßige und hochflexible Weise vorzugehen.

Gruppierungen der organisierten Kriminalität sind im allgemeinen nicht nur innerhalb der nationalen Grenzen aktiv. Sie bilden oft Partnerschaften innerhalb und außerhalb des Unionsgebietes, entweder mit Einzelpersonen oder mit anderen Netzen, um einzelne oder mehrere Straftaten zu begehen. Diese Gruppierungen scheinen sich in zunehmendem Maße an legalen sowie illegalen Märkten zu beteiligen, wobei sie auf nicht kriminelle Wirtschaftsexperten und Strukturen zurückgreifen, die sie bei ihren kriminellen Aktivitäten unterstützen. Darüber hinaus profitieren sie von dem freien Verkehr von Kapital, Waren, Personen und Dienstleistungen in der Europäischen Union.

Aufgrund ihres immer höheren Entwicklungsstandes sind zahlreiche Gruppierungen der organisierten Kriminalität in der Lage, legale Schlupflöcher und Gesetzesunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu nutzen und von Anomalien in den verschiedenen Systemen zu profitieren.

Wenn auch die Bedrohung, die von Gruppierungen der organisierten Kriminalität außerhalb des Unionsgebietes ausgeht, zuzunehmen scheint, so dürfte doch eine bedeutend größere Gefahr von den Gruppierungen ausgehen, die ihren Ursprung in Europa haben, in ganz Europa operieren und überwiegend aus Staatsangehörigen der EU-Länder und dort ansässigen Personen bestehen. Diese Gruppierungen bauen ihre internationalen kriminellen Kontakte aus und greifen beispielsweise über Geldwäsche, Drogenhandel und Wirtschaftskriminalität gezielt die sozialen und wirtschaftlichen Strukturen der europäischen Gesellschaft an. Sie scheinen in der Lage zu sein, sowohl in Europa als auch in anderen Teilen der Welt ohne Schwierigkeiten und effizient zu operieren, wobei sie die illegale Nachfrage durch Erwerb und Lieferung bzw. Erbringung von Waren und Dienstleistungen — von Drogen und Waffen bis zu gestohlenen Fahrzeugen und zur Geldwäsche — decken. Die gemeinsamen Anstrengungen dieser Gruppierungen zur Beeinflussung und Behinderung der Arbeit der Strafverfolgungs- und Justizbehörden machen das Ausmaß und das professionelle Vorgehen dieser kriminellen Organisationen deutlich.

Dies macht eine dynamische und koordinierte Reaktion aller Mitgliedstaaten erforderlich, die nicht nur den nationalen Strategien Rechnung trägt, sondern zu einer integrierten und multidisziplinären europäischen Strategie führt. Aufgrund der sich stets wandelnden Formen der organisierten Kriminalität müssen diese Reaktion und diese Strategie flexibel bleiben.

Die Bedrohung durch die nationale und internationale organisierte Kriminalität macht ein abgestimmtes Vorgehen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Europäischen Union selbst im Rahmen der ersten, der zweiten und der dritten Säule erforderlich. Ausgehend von dem vom Europäischen Rat 1997 in Amsterdam gebilligten Aktionsplan⁽¹⁾, dem vom Europäischen Rat 1998 in Wien gebilligten Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts⁽²⁾ und den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates vom 15./16. Oktober 1999 in Tampere wird zur Bewältigung dieser Herausforderung mit der nachstehend dargelegten Strategie der Rahmen für die Arbeiten des Rates, der Kommission, von Europol, des Europäischen Justiziellen Netzes und der Mitgliedstaaten abgesteckt.

⁽¹⁾ ABl. C 251 vom 15.8.1997, S. 1.

⁽²⁾ ABl. C 19 vom 23.1.1999, S. 1.

TEIL 2

POLITISCHE LEITLINIEN UND EMPFEHLUNGEN IM EINZELNEN**KAPITEL 2.1: Verstärkte Sammlung und Analyse von Daten zur organisierten Kriminalität**

Politische Leitlinie

Die EU-Strategie sollte sich auf zuverlässige und validierte Daten zur organisierten Kriminalität und zu Straftätern stützen.

Bestehende Mandate und Initiativen

Entsprechend der Empfehlung 2 des Aktionsplans zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (im folgenden als „Aktionsplan von 1997“ bezeichnet) hat Europol auf der Grundlage der Informationen der Mitgliedstaaten Jahresberichte über die organisierte Kriminalität erstellt. Diese sind vom Rat für die Formulierung einer gemeinsamen Politik zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität herangezogen worden. In Nummer 44 Buchstabe d) des Aktionsplans des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (im folgenden als „Aktionsplan von 1998“ bezeichnet) wird dazu aufgefordert, den Jahresbericht über die organisierte Kriminalität im Hinblick auf die Festlegung gemeinsamer Strategien weiterzuentwickeln. Ferner sollen entsprechend Nummer 48 Buchstabe a) Ziffer iii) des Aktionsplans von 1998 die statistischen Angaben über die grenzüberschreitende Kriminalität verbessert werden.

Auch der Prozeß der gegenseitigen Evaluierung, der gemäß der vom Rat am 5. Dezember 1997 angenommenen Gemeinsamen Maßnahme und gemäß Nummer 47 Buchstabe c) des Aktionsplans von 1998 durchgeführt wird, sollte in diesem Zusammenhang einen Beitrag leisten.

Europol war bestrebt, ein Erkenntnismodell zu entwickeln, das sich unter anderem zur Ermittlung von Trends der organisierten Kriminalität verwenden läßt.

Die Kommission hat mitgeteilt, daß sie beabsichtigt, einen Vorschlag für eine engere Abstimmung der von den einzelstaatlichen Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden erfaßten Daten betreffend mutmaßliche Straftaten und Straftäter vorzulegen — und zwar einschließlich der mutmaßlichen Straftaten und Straftäter in den Fällen, in denen begründeter Anlaß zu dem Verdacht besteht, daß organisierte Kriminalität eine Rolle spielt (Euclid-Programm). Mit dem Vorschlag sollen entsprechend der Empfehlung 2 des Aktionsplans von 1997 gemeinsame Normen für die Erhebung und Analyse von Daten vorgegeben und es soll festgelegt werden, wer Zugang zu den verschiedenen Arten von Daten hat und wie diese Daten genutzt und zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden können.

Die Kommission hat auf das Falcone-Programm und andere einschlägige Programme der Europäischen Union im Rahmen der für die betreffenden Programme geltenden Bestimmungen zurückgegriffen, um die engere Einbindung von Hochschule und Wissenschaft in die Analyse der organisierten Kriminalität zu fördern. Auch dies entspricht der Empfehlung 2 des Aktionsplans von 1997. Es läßt sich ferner mit Nummer 22 der Entschließung des Rates vom 21. Dezember 1998 zur Prävention organisierter Kriminalität (im folgenden als „Ratsentschließung von 1988 über die Prävention“ bezeichnet) in Einklang bringen, in der den Mitgliedstaaten und einschlägigen Einrichtungen nahegelegt wird, geeignete Programme der Gemeinschaft auch für Aktivitäten im Bereich der Prävention organisierter Kriminalität zu nutzen.

Analyse

An der Verbesserung der Gültigkeit, Zuverlässigkeit und grenzüberschreitenden Vergleichbarkeit der Daten betreffend die organisierte Kriminalität sowie der jährlichen Lageberichte muß kontinuierlich weitergearbeitet werden. In diesem Zusammenhang sollte im Rahmen des Möglichen ein einheitliches Konzept für die Erhebung und Verwendung von Daten über die organisierte Kriminalität und die damit verbundenen Erscheinungen festgelegt werden, so daß eine praktische strategische Analyse vorgenommen werden kann, die zur Annahme der am besten geeigneten Kontrollmaßnahmen für die Bekämpfung und Prävention der organisierten Kriminalität führt.

Es ist ein mehr proaktiver, erkenntnisgestützter Ansatz erforderlich, um Aktivitäten der organisierten Kriminalität zu ermitteln und zu unterbinden, Straftäter zu ergreifen, kriminelle Netze zu zerschlagen und Erträge aus Straftaten zu beschlagnahmen und einzuziehen. Für gezielte Ermittlungen und eine systematische Reaktion der Gesellschaft auf die organisierte Kriminalität müssen das Profil, die Motive und der Modus operandi der Täter, der Wirkungsbereich und die Trends der organisierten Kriminalität sowie die Auswirkungen der organisierten Kriminalität auf die Gesellschaft und auch die Wirksamkeit der Reaktionen auf organisierte Kriminalität bekannt sein. Diese Kenntnisse umfassen operative Daten (Daten in bezug auf einzelne vermutete und aufgedeckte Fälle) und empirische Daten (qualitative und quantitative kriminologische Daten). Der rechtzeitige und effiziente Austausch von Daten zwischen den verschiedenen Behörden sollte unter gebührender Berücksichtigung des Datenschutzes sichergestellt werden.

Bessere Daten zur organisierten Kriminalität können auch den Mitgliedstaaten und dem Rat bei der Planung der Verbrechensverhütung und somit bei einem optimalen Schutz der potentiellen Verbrechenopfer helfen. Solche verbesserten Daten können insbesondere durch eine Ergänzung der Beschreibungen der Art und Weise, in der Straftaten begangen werden, und der Tatorte und generell durch eine bessere Verwendbarkeit der im Rahmen des Strafrechtssystems verarbeiteten Informationen gewonnen werden.

Empfehlungen im einzelnen

Empfehlung 1: Es sollten ein Evaluierungsmechanismus und ein Zeitplan für die Umsetzung der Empfehlungen als integraler Bestandteil zur Ausarbeitung und Prüfung der Jahresberichte über die organisierte Kriminalität gehören. Eines der Hauptziele des Kontakt- und Unterstützungsnetzes sollte die Schaffung eines einheitlichen und EU-weiten Konzepts der mit der organisierten Kriminalität verbundenen Themen und Erscheinungen sein. Ferner sollte auf die Ermittlung neuer Trends geachtet werden. Es muß noch mehr unternommen werden, um Hochschule und Wissenschaft dafür zu gewinnen, daß sie mit ihren Untersuchungen und ihrer Forschung zum Wissen über die Erscheinung der organisierten Kriminalität beitragen.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten, Europol, Rat, Kommission

Zieldatum: kontinuierliche Tätigkeit

Priorität: 1 ⁽¹⁾

KAPITEL 2.2: **Verhinderung des Vordringens der organisierten Kriminalität in den öffentlichen und den legalen privaten Sektor**

Politische Leitlinie

Mit der Strategie der EU sollte das Vordringen der organisierten Kriminalität in den öffentlichen und den legalen privaten Sektor verhindert werden.

Bestehende Mandate und Initiativen

In den Empfehlungen 7, 8 und 29 des Aktionsplans von 1997 ging es um die Erhebung und den Austausch von Daten mit dem Ziel, das Vordringen der organisierten Kriminalität in den öffentlichen und den legalen privaten Sektor zu verhindern. In diesen Empfehlungen wurde unter anderem dazu aufgefordert, Personen, die Straftaten mit Bezug zu organisierter Kriminalität begangen haben, von den von den Mitgliedstaaten oder von der Gemeinschaft durchgeführten Vergabeverfahren sowie von der Gewährung von Subventionen oder der Erteilung staatlicher Genehmigungen auszuschließen (Empfehlung 7), Daten über

⁽¹⁾ Für jede Empfehlung ist versuchsweise eine Priorität von 1 bis 5 festgesetzt worden. Die Priorität 1 bedeutet, daß mit den Arbeiten sofort begonnen werden sollte, damit sie rasch abgeschlossen werden können. Die Priorität 3 bedeutet, daß die Arbeiten aufgenommen werden können, wenn die entsprechenden Mittel dafür vorhanden sind, oder daß für die Empfehlung eine kontinuierliche Tätigkeit erforderlich ist. Die Priorität 5 bedeutet, daß die Arbeiten bis zu einem späteren Zeitpunkt zurückgestellt werden können, obwohl die Empfehlung so wichtig ist, daß sie in den Aktionsplan mit einzubeziehen ist. Der den verschiedenen Aktionspunkten zugewiesene Prioritätsgrad kann sich mit der Zeit entsprechend den Umständen ändern.

die natürlichen Personen, die an der Gründung und Leitung der im jeweiligen Hoheitsgebiet eingetragenen juristischen Personen beteiligt sind, sowie über deren Finanzierung zu erheben (Empfehlung 8) und verschiedene Maßnahmen zur Verhinderung des Steuerbetrugs zu ergreifen (Empfehlung 29). In allen drei Empfehlungen wird darauf hingewiesen, daß sich die Instrumente und einschlägigen Rechtsvorschriften im Einklang mit den geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen befinden müssen.

Allen drei Empfehlungen hätte bis Ende 1998 entsprochen werden sollen, sie sind jedoch noch nicht umgesetzt worden. Was unter anderem die Empfehlung 7 (Ausschluß von öffentlichen Vergabeverfahren) anbelangt, so hat die MDG die Antworten auf einen von der Kommission erstellten Fragenkatalog geprüft, und anschließend wurde eine über das Falcone-Programm mitfinanzierte Studie durchgeführt. Die Kommission prüft derzeit die darin enthaltenen Empfehlungen mit dem Ziel, Vorschläge für konkrete Folgemaßnahmen vorzulegen.

Die Kommission hat eng mit den Angehörigen der freien Berufe zusammengearbeitet, um eine Charta der europäischen Berufsverbände zur Unterstützung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu formulieren. Die Charta ist am 27. Juli 1999 unterzeichnet worden.

Mit der Empfehlung 10 wurde dazu aufgerufen, daß die Mitgliedstaaten die zuständigen Dienststellen der Kommission regelmäßig konsultieren, um Fälle von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu analysieren. Zu diesem Zweck haben Kontakte zwischen den Mitgliedstaaten und der — später durch die OLAF ersetzten — UCLAF stattgefunden. Es dürfte wünschenswert sein, weiterhin regelmäßige Konsultationen durchzuführen.

Analyse

In die organisierte Kriminalität verwickelte Personen versuchen aus einer ganzen Reihe von Gründen, in den öffentlichen und den legalen privaten Sektor vorzudringen. Legale Geschäftstätigkeiten können zur Verschleierung krimineller Tätigkeiten dienen und gleichzeitig neue Gelegenheiten zur Begehung von Straftaten (wie etwa Betrügereien und Unterschlagungen) bieten. Ferner können legale Geschäftstätigkeiten als Kanäle für die Geldwäsche bei Erlösen aus kriminellen Tätigkeiten dienen.

Empfehlungen im einzelnen

Empfehlung 2: 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 Aufmerksamkeit 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.

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.

Zu den in dieser Empfehlung aufgeführten Zwecken sollte ein wirksamer Mechanismus für eine frühzeitige Identifizierung von Personen, die Straftaten im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität begangen haben, auf EU-Ebene eingerichtet werden, wobei den datenschutzrechtlichen Anforderungen in vollem Umfang Rechnung zu tragen wäre. An diesem Mechanismus sollten die Mitgliedstaaten, die Kommission und Europol im Einklang mit Bestimmungen, die im Benehmen mit dem Europäischen Parlament zu erstellen sind, beteiligt sein.

Zuständigkeit: Rat, Kommission, Mitgliedstaaten

Zieldatum: 31. Dezember 2002

Priorität: 2

Empfehlung 3: Die Mitgliedstaaten bemühen sich, im Einklang mit den einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen Daten über die an der Gründung und Leitung der in ihrem Hoheitsgebiet eingetragenen juristischen Personen 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 in einer Studie 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.

Zuständigkeit: Rat, Kommission

Zieldatum: 31. Dezember 2000

Priorität: 3

Empfehlung 4: Es sollten unter Beachtung der einschlägigen Datenschutzbestimmungen Rechtsinstrumente zur Bekämpfung der mit Steuerbetrug im Zusammenhang stehenden organisierten Kriminalität ausgearbeitet werden. 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 Mitgliedstaates, 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 besondere Vorschriften für die Einbeziehung von Erträgen aus Steuerbetrug vorgesehen sind.
- Ausgaben für kriminelle Zwecke wie etwa Bestechung 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.

Zuständigkeit: Rat, Kommission

Zieldatum: 31. Dezember 2001

Priorität: 2

Empfehlung 5: Die Mitgliedstaaten sollten sich regelmäßig mit den zuständigen Dienststellen der Kommission abstimmen, 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 Beziehungen zwischen Europol und dem Betrugsbekämpfungsamt der Kommission (OLAF) berücksichtigt werden. Die Kommission wird ersucht, in enger Zusammenarbeit mit dem Rat und den Mitgliedstaaten Schulungsprogramme für die einschlägigen Behörden der Mitgliedstaaten zu entwickeln, um diese in die Lage zu versetzen, effizientere Ermittlungen in Betrugsfällen zu Lasten der Gemeinschaft durchzuführen.

Zuständigkeit: Rat, Kommission, Mitgliedstaaten

Zieldatum: 31. Dezember 2002

Priorität: 3

KAPITEL 2.3: Verstärkung der Prävention organisierter Kriminalität und Verstärkung der Partnerschaft zwischen den Strafrechtssystemen und der Bürgergesellschaft

Politische Leitlinie

In der Strategie der Europäischen Union sollte die Bedeutung der Prävention hervorgehoben werden.

Der Vorsitz hat dazu auf der Tagung des Europäischen Rates in Tampere folgende Schlußfolgerungen gezogen:

41. *Der Europäische Rat ruft dazu auf, daß die Aspekte der Kriminalitätsverhütung in Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung einbezogen werden und daß nationale Programme zur Kriminalitätsverhütung weiter ausgebaut werden. Im Bereich der Kriminalitätsverhütung sollten gemeinsame Prioritäten im Rahmen der Außen- und Innenpolitik der Union entwickelt und bestimmt und bei der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften berücksichtigt werden.*
42. *Es sollte der Austausch „bewährter Methoden“ weiterentwickelt, das Netz der für die Kriminalitätsverhütung zuständigen einzelstaatlichen Behörden und die Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen Einrichtungen zur Kriminalitätsverhütung ausgebaut sowie die Möglichkeit eines von der Gemeinschaft finanzierten Programms für diese Zwecke erkundet werden. Jugend- und Drogenkriminalität sowie Kriminalität in den Städten könnten die ersten Prioritäten für diese Zusammenarbeit darstellen.*

Bestehende Mandate und Initiativen

In Nummer 51 Buchstabe b) des Aktionsplans von 1998 wird zur Entwicklung der Zusammenarbeit und konzentrierten Maßnahmen Fragen der Kriminalitätsverhütung betreffend aufgerufen.

Der Rahmen für die Prävention der organisierten Kriminalität findet sich in der Entschließung des Rates vom 21. Dezember 1998 zur Prävention organisierter Kriminalität.

In Nummer 33 der Entschließung des Rates werden die Mitgliedstaaten, Europol und die Kommission eingeladen, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Materie und die damit verbundenen Fragen zu prüfen. Danach werden die Kommission und Europol ersucht, bei der Erstellung eines umfassenden Berichts bis Ende 2000 zusammenzuarbeiten, in dem insbesondere

- Vorschläge dazu gemacht werden, wie in der künftigen Arbeit auf europäischer Ebene Präventionsmaßnahmen gefördert und insbesondere im Rechtssetzungsprozeß berücksichtigt werden könnten;
- analysiert wird, welche Maßnahmen zur Prävention organisierter Kriminalität im Hinblick auf größtmögliche Effektivität durch welche Stellen und auf welcher Ebene angezeigt erscheinen.
- Vorschläge für die Förderung der Evaluierung von Maßnahmen zur Prävention organisierter Kriminalität analysiert werden;
- analysiert wird, in welcher Weise auf europäischer Ebene Maßnahmen der Prävention getroffen werden können (vor allem unter Berücksichtigung des Vertrags von Amsterdam);

- Vorschläge gemacht werden, wie ein Repertorium bewährter Praktiken im Bereich der Prävention organisierter Kriminalität erstellt und aktuell gehalten werden könnte;
- analysiert wird, inwieweit den Gedanken und Maßnahmen zur Prävention organisierter Kriminalität im Erweiterungsprozeß und in den Beziehungen zu Drittstaaten Rechnung getragen werden könnte.

Analyse

Organisierte Kriminalität wie Kriminalität ganz allgemein breitet sich nicht wahllos aus. Das Ausmaß von Straftaten wie Drogenhandel, Menschenhandel, Korruption und Wirtschaftskriminalität hängt weitgehend davon ab, ob entschlossene Täter vorhanden sind, ob die Chancen, ohne großes Risiko Straftaten zu begehen, gut sind, und wie die Personen, die organisierte Kriminalität zu bekämpfen versuchen, ihren Arbeitsschwerpunkt setzen. Die Mitgliedstaaten sollten erkunden, wie sie dafür sorgen können, daß das Begehen einer Straftat erschwert wird und mit einem höheren Risiko (insbesondere dem Risiko, entdeckt und festgenommen zu werden) für den Straftäter verbunden ist, und daß die Vorteile, die der Straftäter aus seiner Tat ziehen könnte, verringert oder beseitigt werden. Bei derartigen Maßnahmen zur Prävention von Kriminalität sollten die grundlegenden Menschenrechte beachtet werden.

Es sei ferner daran erinnert, daß die Prävention organisierter Kriminalität zugleich zur wirksamen Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität im allgemeinen beiträgt und daß wiederum die Prävention der Kriminalität im allgemeinen zur wirksamen Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität beiträgt.

Die Strategie der EU sollte darauf angelegt sein, die Umsetzung der Entschließung der Rates zur Prävention organisierter Kriminalität zu verstärken, indem alle Teile der Gesellschaft mobilisiert werden, um die Nachfrage nach illegalen Gütern und Dienstleistungen zu verringern und das Vordringen des organisierten Verbrechens in die Gesellschaft zu verhindern. Dabei sollte dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen werden; mit der Strategie der EU sollten die auf nationaler und lokaler Ebene getroffenen Maßnahmen verstärkt und ergänzt werden.

Einrichtungen auf lokaler Ebene, die Wirtschaft und andere Bereiche der Gesellschaft sollten dazu ermutigt werden, untereinander und mit den Behörden Partnerschaften zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität aufzubauen. Die Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob Aufgaben im Zusammenhang mit der Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität — im Einklang mit den Grundprinzipien ihrer Rechtsordnungen und Innenpolitiken — nicht auf nichtöffentliche Stellen auf nationaler, regionaler und örtlicher Ebene übertragen werden könnten. Allerdings sollten stets Behörden beteiligt sein, wenn Entscheidungen die gesetzlichen Rechte von Einzelpersonen betreffen, und Entscheidungen über die Anwendung von Zwangsmaßnahmen sollten allein den Organen der Strafrechtspflege vorbehalten sein.

Studien haben gezeigt, daß viele Methoden zumindest in einigen Situationen effizient sind. Noch mehr Methoden haben sich als vielversprechend erwiesen, auch wenn bis jetzt noch keine unumstößlichen empirischen Beweise für ihre Wirksamkeit vorliegen. Andererseits tragen viele andere weit verbreitete Methoden, wie Untersuchungen ergeben haben, zumindest in einigen Situationen nicht nennenswert zur Prävention von Kriminalität bei. Zudem liegen immer mehr gesicherte Erkenntnisse über die relative Wirksamkeit unterschiedlicher Methoden vor. Wie in der Entschließung des Rates gefordert, müssen die Informationen über erfolgreiche Konzepte und „bewährte Praktiken“ auf lokaler und nationaler Ebene in der Europäischen Union allgemeiner zur Verfügung gestellt werden, und es muß herausgefunden werden, ob erfolgreiche Konzepte an unterschiedliche Situationen angepaßt werden können.

Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten Möglichkeiten zur Verhinderung der Marginalisierung erkunden, da viele zur Entstehung von Kriminalität führende Faktoren mit einem niedrigen Lebensstandard und der gesellschaftlichen Ausgrenzung der betreffenden Personen zusammenhängen. Ein hoher Stellenwert muß in diesem Zusammenhang fairen, umfassenden und wirkungsvollen Systemen der sozialen Sicherheit, Bildungs- und Ausbildungssystemen und Maßnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Armut sowie der Verbesserung der Verbrechensvorbeugung durch die Städteplanung eingeräumt werden.

Neben allgemeinen Bildungsmaßnahmen sollten auch besondere Bildungsmaßnahmen konzipiert werden, die zu einer Achtung der Gesetze erziehen.

Besondere Aufmerksamkeit sollten Maßnahmen gewidmet werden, mit denen der Entwicklung und der Ausbreitung von illegalen Märkten — einschließlich des Marktes für illegale Drogen — entgegengewirkt

wird, wie dies auch in der Mitteilung der Kommission über eine Europäische Drogenstrategie (2000—2004) (KOM(99) 239 endg.) vorgesehen ist. In Übereinstimmung mit Nummer 50 der Schlußfolgerungen des Vorsitzes auf der Tagung des Europäischen Rates in Tampere wurde diese Drogenstrategie auf der Tagung des Europäischen Rates am 10./11. Dezember 1999 in Helsinki gebilligt.

Zur Verhinderung der Rückfallkriminalität sollte versucht werden, eine im Entstehen begriffene kriminelle Karriere so früh wie möglich zu unterbrechen. Im Rahmen derartiger Versuche sollten — wann immer dies angebracht erscheint — alternative und nicht mit Haftstrafen verbundene Maßnahmen zum Einsatz gelangen, um eine bessere Eingliederung in die Gesellschaft zu ermöglichen. Die Bedeutung von Maßnahmen, die der Unterstützung der Wiedereingliederung von Straftätern in die Gesellschaft und der Vollstreckung von Urteilen zwecks Verhütung von Rückfalltaten dienen, sollte hervorgehoben werden.

Tatgelegenheiten entstehen bisweilen, weil die Auswirkungen von Beschlüssen der Behörden der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union auf die Kriminalität — mit Ausnahme von Beschlüssen, die sich direkt auf die Strafrechtspflege und die Berufe im Strafrechtsbereich auswirken — nicht immer gebührend berücksichtigt werden. Die Perspektive der Verbrechensvorbeugung sollte in den Entscheidungsprozessen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union durchgängig berücksichtigt werden. Dies erfordert, daß die Bedeutung und die Auswirkungen der Perspektive der Verbrechensvorbeugung unabhängig von dem Verwaltungsbereich, dem Politikbereich oder dem Ressort, zu dem eine Maßnahme gehört, erkannt werden.

Empfehlungen im einzelnen

Empfehlung 6: Auf der Grundlage der Nummern 41 und 42 der Schlußfolgerungen von Tampere wird die Kommission ersucht, mit dem Rat bei der Ausarbeitung eines Vorschlags für einen Rechtsakt zusammenzuarbeiten, wonach alle Ausschüsse und alle anderen Vorbereitungsgremien sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene bei der Ausarbeitung von Gesetzesnovellen (auch wenn diese sich nicht direkt auf die Kriminalitätspolitik auswirken) gegebenenfalls die Auswirkungen der Novelle auf die Kriminalität — z. B. auf Betrugsdelikte und anderen Mißbrauch — beurteilen müssen. Falls eine derartige Beurteilung unterbleibt, sollten die Gründe dafür angegeben werden.

In der Frage der Wirksamkeit von Rechtsakten, die auf EU-Ebene zu verabschiedet sind, sollte der Rat bei Bedarf von entsprechend befähigten Experten im Bereich Kriminalitätsverhütung, wie den nationalen Kontaktstellen, oder durch die Einrichtung eines Netzes von Sachverständigen aus einzelstaatlichen Einrichtungen zur Kriminalitätsverhütung unterstützt werden.

Zuständigkeit: Rat, Kommission

Zieldatum: 31. Dezember 2001

Priorität: 1

KAPITEL 2.4: **Überprüfung und Verbesserung der Rechtsvorschriften sowie der Kriminalitätsbekämpfungs- und Regulierungspolitiken auf nationaler und EU-Ebene**

Politische Leitlinie

Die einschlägigen Rechtsvorschriften sowie die Kriminalitätsbekämpfungs- und Regulierungssysteme sollten regelmäßig kritisch überprüft werden.

Der Vorsitz hat dazu auf der Tagung des Europäischen Rates in Tampere folgende Schlußfolgerungen gezogen:

32. *In Anbetracht der Mitteilung der Kommission sollten Mindeststandards für den Schutz der Opfer von Verbrechen — insbesondere hinsichtlich deren Zugang zum Recht und ihrer Schadensersatzansprüche, einschließlich*

der Prozeßkosten — ausgearbeitet werden. Darüber hinaus sollten einzelstaatliche Programme zur Finanzierung von staatlichen und nichtstaatlichen Maßnahmen zur Unterstützung und zum Schutz von Opfern konzipiert werden.

48. Unbeschadet der umfassenderen Bereiche, auf die der Vertrag von Amsterdam und der Wiener Aktionsplan abstellen, vertritt der Europäische Rat die Ansicht, daß sich in bezug auf das nationale Strafrecht die Bemühungen zur Vereinbarung gemeinsamer Definitionen, Tatbestandsmerkmale und Sanktionen zunächst auf eine begrenzte Anzahl von besondere relevanten Bereichen, wie Finanzkriminalität (Geldwäsche, Bestechung, Fälschung des Euro), illegaler Drogenhandel, Menschenhandel, insbesondere die Ausbeutung von Frauen, sexuelle Ausbeutung von Kindern, High-Tech-Kriminalität und Umweltkriminalität, konzentrieren sollten.

Bestehende Mandate und Initiativen

Eine Reihe von bestehenden Mandaten und Initiativen sind auf eine Verstärkung des Rechtssystems sowie der Kriminalitätsbekämpfungs- und Regulierungssysteme ausgelegt.

Entsprechend Nummer 46 Buchstabe a) des Aktionsplans von 1998 (die innerhalb von zwei Jahren umzusetzen ist) sollen die Verhaltensweisen im Bereich der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und des Drogenhandels ermittelt werden, bei denen das vordringliche Erfordernis besteht, Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale einer strafbaren Handlung und die dafür geltenden Strafen anzunehmen und erforderlichenfalls entsprechende Maßnahmen auszuarbeiten. In Nummer 50 Buchstabe c) und Nummer 51 Buchstabe a) (die innerhalb von fünf Jahren umzusetzen sind) wird zur weiteren Ausarbeitung von Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale in allen Bereichen der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und des Drogenhandels und die dafür geltenden Strafen bzw. zur Ermittlung der spezifischen Formen der Kriminalität aufgerufen, die am besten mit einem allgemeinen Konzept der EU bekämpft werden können.

Im Einklang mit Nummer 46 Buchstabe b) des Aktionsplans von 1998 wird in der Entschließung des Rates vom 28. Mai 1999 festgestellt, daß der Rat einen Rechtsakt zur Prävention und Bekämpfung der Fälschung des Euro sowie zur Angleichung der diesbezüglichen Rechtsvorschriften verabschieden sollte. Die Kommission hat am 14. September 1999 einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluß zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit bargeldlosen Zahlungsmitteln unterbreitet.

In Empfehlung 6 des Aktionsplans von 1997 wird dazu aufgefordert, unter Berücksichtigung der auch in anderen internationalen Gremien bereits geleisteten Arbeit eine umfassende Politik zum Vorgehen gegen die Korruption mit dem Ziel zu entwickeln, die Transparenz in der öffentlichen Verwaltung zu erhöhen. Die Multidisziplinäre Gruppe hat festgestellt, daß in der Mitteilung der Kommission vom Mai 1997 die Grundlage für eine umfassende Antikorruptionspolitik dargelegt ist und daß im Lichte der in den Bereichen der ersten und der dritten Säule bereits abgeschlossenen oder eingeleiteten Beratungen die wesentlichen Bestandteile der umfassenden Politik herausgearbeitet worden sind und weiterentwickelt werden. Die Fortschritte der Arbeiten in diesem Bereich sollten kontinuierlich beobachtet werden.

In Nummer 47 Buchstabe a) des Aktionsplans von 1998 wurde die Kommission ersucht, mit der Prüfung der Frage zu beginnen, ob die Datenschutzvorschriften harmonisiert werden können. Es haben bereits diesbezügliche Beratungen stattgefunden.

Entsprechend Empfehlung 18 Buchstabe b) des Aktionsplans von 1997 sollte eine Haftung von juristischen Personen in den Fällen eingeführt werden, in denen eine juristische Person an organisierter Kriminalität beteiligt war. Obwohl diese Empfehlung bis Ende 1998 hätte umgesetzt werden sollen, ist dies nicht geschehen. Die Multidisziplinäre Gruppe hat ein Dokument über die rechtliche Haftung juristischer Personen geprüft, es hat ein aus Mitteln des Grotius-Programms finanziertes Seminar stattgefunden, und es ist ein zusätzlicher Fragenkatalog verteilt worden.

In Nummer 51 Buchstabe c) des Aktionsplans wird eine Behandlung der Frage der Opferbetreuung im Wege einer vergleichenden Untersuchung von Opferentschädigungsregelungen und der Bewertung der Durchführbarkeit von Maßnahmen auf Unionsebene gefordert. Die Kommission hat sich hierzu verpflichtet.

Das wichtigste Mandat, das auf eine Verbesserung der Instrumente zur Revision der derzeitigen Regelung abzielt, ist Nummer 47 Buchstabe c) des Aktionsplans von 1998, in dem zur Fortführung des Prozesses der gegenseitigen Evaluierung gemäß der vom Rat am 5. Dezember 1997 angenommenen Gemeinsamen Maßnahme aufgerufen wird.

Analyse

Auf nationaler und internationaler Ebene sind erhebliche Fortschritte im Hinblick auf eine bessere Reaktion auf die organisierte Kriminalität erzielt worden. Es bleibt jedoch noch einiges zu tun, damit sichergestellt wird, daß Empfehlungen, internationaler Verpflichtungen und Politiken auch wirklich umgesetzt werden, und damit etwaige aufgetretene Probleme ermittelt und bei Bedarf neue Mechanismen und Methoden zur Bewältigung derartiger Probleme entwickelt werden. Anerkannt werden sollte ferner der Umstand, daß es wichtig ist, ein gewisses Maß an Flexibilität bei der Entwicklung der geeigneten Reaktion auf ein sehr facettenreiches und sich ständig wandelndes Phänomen beizubehalten.

Die Arbeiten der EU in bezug auf die Überprüfung und Verbesserung der Rechtsvorschriften und Strategien sollten nach einem programmatischen Ansatz durchgeführt werden, wobei der Hauptschwerpunkt so weit wie möglich auf die Zuwiderhandlungen, die für die Mitgliedstaaten und die Union die größte Bedrohung darstellen, und auf die Rechtsvorschriften und Strategien gelegt wird, bei denen sich herausstellt, daß sie die Entwicklung einer konzertierten Reaktion auf die organisierte Kriminalität behindern. Der Schwerpunkt dieser Arbeit kann sich entsprechend den verschiedenen Gegebenheiten und Bedrohungen ändern, wie dies beispielsweise in den jährlichen Lageberichten zur organisierten Kriminalität vorgeschlagen wird.

Bei den Arbeiten zur Überprüfung der Rechtsvorschriften und Politiken sollte insbesondere auf die Evaluierungen zurückgegriffen werden, die gemäß der vom Rat am 3. Dezember 1997 angenommenen Gemeinsamen Maßnahme durchgeführt werden.

Empfehlungen im einzelnen

Empfehlung 7: Entsprechend Nummer 46 Buchstabe a), Nummer 50 Buchstabe c) und Nummer 51 Buchstabe a) des Aktionsplans von 1998 sowie Nummer 48 der Schlußfolgerungen von Tampere sollte der Rat in den Fällen, in denen dies für notwendig erachtet wird, Rechtsakte verabschieden, die auf eine Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten abzielen. Diese Instrumente sollten Mindeststandards für die Tatbestandsmerkmale und das Strafmaß in bezug auf Delikte in den Bereichen organisierte Kriminalität, Terrorismus und Drogenhandel Rechnung tragen. Unter Berücksichtigung insbesondere der Schlußfolgerungen von Tampere werden hierbei zumindest folgende Deliktsbereiche in Betracht gezogen: High-Tech-Kriminalität (Computerbetrug und Internet-Kriminalität), mit dem Drogenhandel verbundene Kriminalität, Menschenhandel (insbesondere Ausbeutung von Frauen), Terrorismusdelikte, Finanzkriminalität (Geldwäsche, Bestechung und Bestechlichkeit, Fälschung des Euro), Steuerhinterziehung, sexuelle Ausbeutung von Kindern und Umweltkriminalität. Geprüft werden sollte auch, ob eine generellere EU-Strategie für diese spezifischen Formen der Kriminalität entwickelt werden kann, bei der gegebenenfalls den in anderen internationalen Organisationen durchgeführten Arbeiten Rechnung getragen wird.

Zuständigkeit: Rat

Zieldatum: kontinuierliche Tätigkeit; für die einzelnen Deliktsbereiche müssen unterschiedliche Zieldaten vorgegeben werden. Die Untersuchung und die Prüfung des ersten Deliktsbereichs sollte bis zum 31. Dezember 2000 abgeschlossen sein; von den weiteren Deliktsbereichen sollte jeweils einer pro Sitzperiode geprüft werden.

Priorität: 2

Empfehlung 8: Der Rat sollte den Prozeß der gegenseitigen Evaluierung auf der Grundlage der Gemeinsamen Maßnahme vom 5. Dezember 1997 fortsetzen und intensivieren und dabei auf ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Fragen, die die Bereiche Ermittlungstätigkeit, Strafverfolgung und Justiz betreffen, achten. Das Ziel sollte darin bestehen, die Voraussetzungen für eine eingehende Bewertung der aufgrund von Titel VI EUV eingegangenen internationalen Verpflichtungen zu schaffen. Der Rat sollte prüfen, ob gemeinsame Standards für die gegenseitigen Evaluierungen durch die verschiedenen Gutachterausschüsse festgelegt werden können, und auf Dauer Mittel in ausreichender Höhe zur Verfügung stellen, um die Durchführung derartiger Evaluierungen zu ermöglichen.

Der mit der Gemeinsamen Maßnahme vom 5. Dezember 1997 geschaffene Mechanismus der gegenseitigen Evaluierung sollte den wichtigsten Aktivitäten, die bei der Prävention und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität von Bedeutung sind, wie z. B. Rechtshilfe in Strafsachen, Drogen und Strafverfolgungsaspekte sowie Auslieferung, vorbehalten bleiben. Der Rat sollte ferner prüfen, ob dieser Mechanismus der

gegenseitigen Evaluierung durch einen vereinfachten und beschleunigten Mechanismus ergänzt werden kann, der in bezug auf die Umsetzung spezieller Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten zum Tragen kommen würde. Der vereinfachte und beschleunigte Mechanismus könnte für die Evaluierung von speziellen Implementierungsbereichen oder für Fragen, die einer raschen Evaluierung bedürfen, zum Einsatz gelangen.

Zuständigkeit: Rat. Gegebenenfalls enge Zusammenarbeit mit der Kommission, mit Europol oder mit dem Europäischen Justitiellen Netz

Zieldatum: kontinuierliche Tätigkeit; der ergänzende Mechanismus sollte vor dem 31. Dezember 2000 eingerichtet werden.

Priorität: 1

Empfehlung 9: Die Kommission wird ersucht, einen Vorschlag für einen Rechtsakt über die strafrechtliche, zivilrechtliche oder verwaltungsrechtliche Verantwortlichkeit von juristischen Personen in den Fällen, in denen eine juristische Person an organisierter Kriminalität beteiligt war, auszuarbeiten.

Zuständigkeit: Kommission, Rat

Zieldatum: 31. Dezember 2001

Priorität: 3

KAPITEL 2.5: Verbesserung der Ermittlungsarbeit in bezug auf organisierte Kriminalität

Politische Leitlinie

Die Wirksamkeit der Ermittlungsmethoden sollte — unter der gebotenen Wahrung der grundlegenden Menschenrechte — verbessert werden.

Der Vorsitz hat dazu auf der Tagung des Europäischen Rates in Tampere folgende Schlußfolgerungen gezogen:

23. *Der Europäische Rat ist entschlossen, die illegale Einwanderung an ihrer Wurzel zu bekämpfen, insbesondere durch Maßnahmen gegen diejenigen, die Zuwanderer einschleusen oder wirtschaftlich ausbeuten. Er drängt auf die Annahme von Rechtsvorschriften, die strenge Sanktionen zur Ahndung dieses schweren Verbrechens vorsehen. Der Rat wird ersucht, auf Vorschlag der Kommission bis Ende 2000 entsprechende Rechtsvorschriften zu verabschieden. Die Mitgliedstaaten sollten zusammen mit Europol ihre Bemühungen auf die Aufdeckung und Zerschlagung der beteiligten kriminellen Netze ausrichten. Die Rechte der Opfer derartiger Aktivitäten müssen gewahrt bleiben, wobei insbesondere die Probleme von Frauen und Kindern zu berücksichtigen sind.*
33. *Eine verbesserte gegenseitige Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen und Urteilen und die notwendige Annäherung der Rechtsvorschriften würden die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Schutz der Rechte des einzelnen durch die Justiz erleichtern. Der Europäische Rat unterstützt daher den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, der seiner Ansicht nach zum Eckstein der justitiellen Zusammenarbeit sowohl in Zivil- als auch in Strafsachen innerhalb der Union werden sollte. Der Grundsatz sollte sowohl für Urteile als auch für andere Entscheidungen von Justizbehörden gelten.*
36. *Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung sollte auch für im Rahmen des Ermittlungsverfahrens ergangene Anordnungen — und zwar insbesondere für Anordnungen, die es den Behörden ermöglichen, Beweismaterial rasch sicherzustellen und leicht zu bewegende Vermögensgegenstände zu beschlagnahmen — gelten. Von den Behörden eines Mitgliedstaats rechtmäßig erhobene Beweise sollten vor den Gerichten anderer Mitgliedstaaten zugelassen sein, wobei den dort geltenden Normen Rechnung zu tragen ist.*

44. *Der Europäische Rat ruft dazu auf, eine operative Task Force der europäischen Polizeichefs einzurichten, die in Zusammenarbeit mit Europol Erfahrungen, bewährte Methoden und Informationen zu aktuellen Trends der grenzüberschreitenden Kriminalität austauscht und zur Planung operativer Maßnahmen beiträgt.*
47. *Für die Schulung von hochrangigen Angehörigen der Strafverfolgungsbehörden sollte eine Europäische Polizeiakademie eingerichtet werden. Diese sollte als ein Netz der bestehenden nationalen Ausbildungseinrichtungen in Angriff genommen werden. Sie sollte auch den Behörden der beitragswilligen Länder offenstehen.*

Bestehende Mandate und Initiativen

In Nummer 44 Buchstabe a) des Aktionsplans von 1998 wird zur gemeinsamen Bewertung einzelner Ermittlungstechniken in bezug auf die Aufdeckung schwerwiegender Formen der organisierten Kriminalität (vgl. Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe d) EUV) aufgerufen.

Mit Nummer 44 Buchstabe b) des Aktionsplans von 1998 sollten Überlegungen zu den Modalitäten angeregt werden, unter denen eine Strafverfolgungsbehörde eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats tätig werden darf (vgl. Artikel 32 EUV), wobei der Schengen-Besitzstand zu berücksichtigen ist. Im Aktionsplan von 1998 wird ferner ausgeführt, daß für diese Überlegungen insbesondere zwei Fragen gelten sollten:

- die Frage der Bestimmung der Bedingungen und Beschränkungen, unter denen die zuständigen Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats im Benehmen mit letzterem und mit dessen Einverständnis tätig werden können;
- die Frage, welche Arten von Interventionen mit welchen Modalitäten die einzelnen Mitgliedstaaten im Gegenzug in ihrem eigenen Hoheitsgebiet akzeptieren können.

Die Einrichtung eines Kollektivrahmens für derartige Maßnahmen ist eine der Prioritäten der polizeilichen Zusammenarbeit. Dieser Rahmen kann flexibel sein.

In Nummer 43 Absatz 1 Buchstabe a) Ziffer iii) des Aktionsplans von 1998 wird zur Einstufung der Bekämpfung der Schleuserkriminalität als eine der Prioritäten der operativen Zusammenarbeit, insbesondere durch Nutzung der nationalen Europol-Stellen als eines Netzes von nationalen Kontaktstellen mit diesbezüglicher Zuständigkeit aufgerufen.

Nummer 44 Buchstabe c) des Aktionsplans von 1998 sieht die Entwicklung und Ausweitung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden in der Union und den Ausbau der polizeilichen Zusammenarbeit auf technischer Ebene vor. Die insbesondere von den Zollbehörden der Mitgliedstaaten durchgeführten gemeinsamen Aktionen sollten — wo angezeigt — als Vorbild dienen und in Koordination mit den einzelstaatlichen Polizei- und Gendarmeriekräften sowie in enger Fühlungnahme mit den Justizbehörden noch umfassender angelegt werden. Mittelfristig könnte Europol die Funktion erfüllen, für diese künftigen Initiativen, die im Rahmen der durch den Vertrag von Amsterdam ermöglichten „Beschlüsse für jeden anderen Zweck“ — wobei dieser Zweck mit den Zielen des Titels VI des EUV vereinbar sein muß — eingeleitet werden können, als Stützpunkt zu dienen.

Nach Nummer 44 Buchstabe e) des Aktionsplans von 1998 sollten das ZIS-Übereinkommen und das Neapel-II-Übereinkommen bis zum 31. Juli 2001 ratifiziert und Maßnahmen zur wirksamen Umsetzung dieser Übereinkommen ergriffen werden.

Nach Nummer 48 Buchstabe a) Ziffer vii) des Aktionsplans von 1998 sollte die Möglichkeit geprüft werden, ein System zum elektronischen Austausch von Fingerabdrücken zwischen den Mitgliedstaaten zu errichten.

In Nummer 48 Buchstabe b) Ziffer iii) des Aktionsplans von 1998 wird zur Förderung der Zusammenarbeit sowie gemeinsamer Initiativen in den Bereichen Aus- und Weiterbildung von Bediensteten der Strafverfolgungsbehörden, Austausch von Verbindungsbeamten, Abordnung, Einsatz von Ausrüstungsgegenständen und kriminaltechnische Forschung aufgerufen.

Analyse

Da sich ein Großteil der organisierten Kriminalität im Verborgenen abspielt und da es oft keine einzelnen Opfer gibt oder das Opfer entweder kooperiert hat oder eingeschüchtert wurde, sollte darauf geachtet werden, daß genügend Ressourcen für die Ermittlungsarbeit in bezug auf organisierte Kriminalität zur Verfügung stehen und daß die Ermittler über geeignete rechtliche Mittel zur Durchführung verschiedener Ermittlungen und zur Sicherung der notwendigen Beweise verfügen. Bei dem Einsatz von Methoden wie der elektronischen Überwachung, dem Einsatz von verdeckten Ermittlern und der Zusage von Strafbefreiung oder Strafmilderung als Gegenleistung für die Zusammenarbeit mit der Justiz muß ein gesundes Gleichgewicht zwischen der Effizienz und dem Schutz der grundlegenden Menschenrechte gewahrt bleiben.

Eine höhere Effizienz der Ermittlungen setzt ferner die Entwicklung neuer Ermittlungsmethoden, das Angebot von geeigneten Schulungsmaßnahmen für Ermittler und Justizbehörden, die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen sowie die Schaffung geeigneter Strukturen für eine Arbeit, für die bisweilen ein hoher Grad an Spezialisierung erforderlich ist, voraus.

Die Untersuchung der internationalen Aspekte der organisierten Kriminalität erfordert eine engere internationale Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden. Eine Möglichkeit besteht in der Einrichtung internationaler Ermittlungsteams.

Empfehlungen im einzelnen

Empfehlung 10: Entsprechend Nummer 43 Absatz 1 Buchstabe a) Ziffer iii) des Aktionsplans von 1998 und Nummer 23 der Schlußfolgerungen von Tampere sollte die Bekämpfung der Schleuserkriminalität weit oben auf der Prioritätenskala für die operative Zusammenarbeit eingestuft werden. Die Mitgliedstaaten sollten sich in Anbetracht dessen verpflichten, in enger Zusammenarbeit mit Europol, der Kommission und dem Europäischen Justitiellen Netz dafür zu sorgen, daß klare Regeln für die Koordinierung der Ermittlungen in bezug auf Schleusernetze sowohl auf der Ebene der Strafverfolgung als auch auf der Ebene der Justiz festgelegt werden. Ferner sollte der Rat die Durchführung von Ermittlungen in diesem Bereich mit dem Ziel prüfen, die Wirksamkeit der Prävention der Schleuserkriminalität und der Zerschlagung von Schlepperbanden weiter zu verbessern. In enger Zusammenarbeit mit Europol, der Kommission und dem Europäischen Justitiellen Netz sollten Leitlinien für den Austausch von Informationen über Schlepperbanden zwischen den nationalen Strafverfolgungsstellen sowie für andere Formen der Zusammenarbeit bei der Identifizierung und Bekämpfung derartiger Banden ausgearbeitet werden. Damit die Mittel auf der Ebene der Europäischen Union gebündelt werden können, sollte erkundet werden, ob eine aus den zuständigen Behörden bestehende Task Force eingerichtet werden könnte.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten, Rat, Kommission, Europol, Europäisches Justitielles Netz

Zieldatum: 31. Dezember 2001

Priorität: 1

Empfehlung 11: Die zuständigen spezialisierten Strafverfolgungsbehörden sollten sich darum bemühen, auf internationaler Ebene gemeinsame Standards für Ermittlungen und Fachwissen in allen Mitgliedstaaten über neue Entwicklungen zu erstellen und den Austausch von Erfahrungen und technischen Ausrüstungsgegenständen zu fördern. Ein projektgestützter Ansatz, der die bereits beschlossenen Standards respektiert, sollte die Hauptantriebskraft für die Prävention und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität innerhalb der EU sein.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten, Rat, Europol

Zieldatum: 31. Dezember 2002

Priorität: 2

KAPITEL 2.6: Ausbau der Rolle von Europol

Politische Leitlinie

Das in Europol steckende Potential, ein effizientes Werkzeug der Mitgliedstaaten bei der Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu werden, sollte weiter ausgebaut werden.

Der Vorsitz hat dazu auf der Tagung des Europäischen Rates in Tampere folgende Schlußfolgerungen gezogen:

43. *Die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten sollte bei der Ermittlungsarbeit in bezug auf grenzüberschreitende Kriminalität in den Mitgliedstaaten bestmöglich genutzt werden. Der Europäische Rat ruft dazu auf, daß als erster Schritt zur Bekämpfung des Drogen- und Menschenhandels sowie des Terrorismus gemeinsame Ermittlungsteams — wie im Vertrag vorgesehen — unverzüglich eingerichtet werden. Die hierfür einzuführenden Bestimmungen sollten es Vertretern von Europol ermöglichen, sich gegebenenfalls an solchen Teams in unterstützender Funktion zu beteiligen.*
45. *Europol kommt bei der Unterstützung der Kriminalitätsverhütung sowie der Analysen und Ermittlungen in Straftaten auf Unionsebene eine Schlüsselrolle zu. Der Europäische Rat fordert den Rat auf, für Europol die erforderliche Unterstützung und die notwendigen Mittel vorzusehen. In naher Zukunft sollte die Rolle von Europol dadurch weiter verstärkt werden, daß es operative Daten von den Mitgliedstaaten erhält und ermächtigt wird, die Mitgliedstaaten um die Einleitung, Durchführung oder Koordinierung von Ermittlungen oder um die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsteams in bestimmten Deliktbereichen zu ersuchen, wobei die Systeme der gerichtlichen Kontrolle in den Mitgliedstaaten zu beachten sind.*
56. *Der Europäische Rat ersucht den Rat, die Zuständigkeit von Europol auf Geldwäsche im allgemeinen zu erweitern, unabhängig davon, aus welcher Art von Straftaten die gewaschenen Erträge stammen.*

Bestehende Mandate und Initiativen

Nach Empfehlung 25 Buchstaben a) bis c) des Aktionsplans von 1997 sollten das Mandat und die Aufgaben von Europol weiterentwickelt werden, sollte geprüft werden, ob das Europol-Übereinkommen geändert werden muß, und sollte eine eingehende Untersuchung durchgeführt werden, um die Stellung und die Rolle der Justizbehörden in deren Beziehungen zu Europol zu prüfen. Im gleichen Sinne wird in Nummer 45 Buchstabe g) des Aktionsplans von 1998 eine Prüfung der Rolle und der Stellung der Justizbehörden im Rahmen eines weiteren Ausbaus von Europol gemäß dem Vertrag von Amsterdam zur Steigerung der Effizienz der Einrichtung empfohlen. In bezug auf Empfehlung 25 Buchstaben a) und b) des Aktionsplans von 1997 sind beträchtliche Fortschritte erzielt worden. Die Mitgliedstaaten und der Verwaltungsrat von Europol behalten die betreffenden Fragen im Auge.

Nach Empfehlung 25 Buchstabe d) des Aktionsplans von 1997 sollten die Möglichkeiten von Europol in den Bereichen operative Techniken und Unterstützung, Analyse und Dateien zu Analysezwecken (beispielsweise Register gestohlener Kraftfahrzeuge oder sonstiger Vermögensgegenstände) 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.

In Nummer 43 Absatz 1 Buchstabe a) Ziffer i) des Aktionsplans von 1998 wird zu einer Durchführbarkeitsstudie in bezug auf die Einrichtung einer Datenbank über laufende Ermittlungen im Rahmen der Bestimmungen des Europol-Übereinkommens aufgerufen, die es ermöglichen soll, Überschneidungen zwischen den Ermittlungen zu vermeiden und mehrere zuständige Behörden in Europa in eine Ermittlung einzuschalten und so deren Erkenntnisse und Sachkompetenz zusammenzuführen.

Nach Nummer 43 Absatz 1 Buchstabe a) Ziffer ii) des Aktionsplans von 1998, die innerhalb von zwei Jahren umzusetzen ist, sollte die Dokumentationsarbeit von Europol auf die operative Tätigkeit ausgerichtet werden, wobei die Analysen von Europol so oft wie möglich in operative Schlußfolgerungen münden sollten. In Nummer 48 Buchstabe a) Ziffer ii) und Nummer 48 Buchstabe b) Ziffer ii) des Aktionsplans von 1998, die innerhalb von fünf Jahren umzusetzen sind, wird zur Einrichtung eines Netzes für Forschung und Dokumentation über die grenzüberschreitende Kriminalität bzw. zur Organisation des Einholens, Speicherns, Verarbeitens, Analysierens und Austauschens sachdienlicher Informationen, einschließlich Informationen der Strafverfolgungsbehörden zu Meldungen über verdächtige finanzielle Transaktionen, insbesondere unter Einschaltung von Europol, aufgerufen, wobei die entsprechenden Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten zu beachten sind.

Mit Nummer 43 Absatz 1 Buchstabe a) Ziffer iv) des Aktionsplans von 1998 wurde der Terrorismus unter die in den Zuständigkeitsbereich von Europol fallenden Deliktsbereiche aufgenommen; im übrigen wird dort aufgerufen zur Verstärkung des Informationsaustauschs und der Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Verbrechen, die im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten begangen werden oder begangen werden könnten, insbesondere unter Nutzung von Europol.

Nach Nummer 43 Absatz 1 Buchstabe b) des Aktionsplans von 1998 sollte ein geeigneter Rechtsakt zur Ausweitung der Zuständigkeiten von Europol auf die in Artikel 30 Absatz 2 EUV aufgeführten Tätigkeiten erstellt werden, wobei der Schwerpunkt der Tätigkeit von Europol auf die operative Zusammenarbeit zu legen ist. Ein wichtiger Aspekt sind die Stellung und die Rolle der Justizbehörden in ihren Beziehungen zu Europol. Eine der Prioritäten aufgrund des Vertrags besteht in der Bestimmung von Art und Tragweite der operativen Zuständigkeiten von Europol, das in der Lage sein muß, „sich an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten mit dem Ersuchen zu wenden, Ermittlungen (...) vorzunehmen oder zu koordinieren“ sowie sich im Rahmen „operativer Aktionen gemeinsamer Teams“ einzuschalten.

In Nummer 43 Absatz 1 Buchstabe c) des Aktionsplans von 1998 ist vorgesehen, daß geprüft werden sollte, ob Europol auf SIS- bzw. EIS-Fahndungsdaten Zugriff erhalten soll; in Nummer 48 Buchstabe a) Ziffer v) dieses Aktionsplans ist ferner vorgesehen, daß geprüft werden sollte, ob und nach welchen Modalitäten Europol Zugang zum Zollinformationssystem haben soll.

Nach Nummer 48 Buchstabe a) Ziffer vi) des Aktionsplans von 1998 soll eine Informationsstrategie in Zusammenarbeit mit Europol mit dem Ziel ausgearbeitet und durchgeführt werden, die Öffentlichkeit mit den Arbeiten und Zuständigkeiten von Europol bekannt zu machen.

Analyse

Mit Inkrafttreten des Europol-Übereinkommens verfügt die Europäische Union über ein wichtiges Werkzeug im Bereich der Strafverfolgung von organisierter Kriminalität durch die Entwicklung und Stärkung des operativen Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen Strafverfolgungsbehörden in den Mitgliedstaaten. Die Europäische Union verfügt jetzt auch über einen Mechanismus, der für die Vertiefung und Erweiterung der internationalen Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung organisierter Kriminalität von grundlegender Bedeutung ist.

Empfehlungen im einzelnen

Empfehlung 12: Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, daß die Rolle Europols als polizeiliches Intelligence-Organ unterstützt und verstärkt wird, damit Europol seine Aufgaben erfüllen kann, den Mitgliedstaaten Informationen und Erkenntnisse zu liefern, die zu sehr wirksamen Ergebnissen bei der Prävention und Bekämpfung organisierter Kriminalität führen. In die nach Nummer 43 Absatz 1 Buchstabe a) Ziffer i) des Aktionsplans von 1998 durchzuführende Studie sollte auch das Fachwissen der Justizbehörden einfließen. Die Schaffung kompatibler polizeilicher Intelligence-Systeme in den Mitgliedstaaten sollte ein langfristiges Ziel darstellen.

Zuständigkeit: Rat, Europol, Europäisches Justitielles Netz

Zieldatum: 31. Juli 2001

Priorität: 1

Empfehlung 13: Die laufende Arbeit in bezug auf den Einsatz von Europol für die Entwicklung und Anwendung operativer Techniken sowie für die Unterstützung und die Analyse sollte fortgesetzt werden. Geprüft werden sollte insbesondere die mögliche Rolle Europol hinsichtlich der Koordinierung internationaler Ermittlungen zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung krimineller Vereinigungen, die in mehr als einem Mitgliedstaat operieren, was die Möglichkeit einschließt, operative Maßnahmen gemeinsamer Teams mit Vertretern von Europol in unterstützender Funktion durchzuführen, die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaates zu ersuchen, in spezifischen Fällen Ermittlungen zu führen, sowie ein spezifisches Fachwissen zu erwerben, das den Mitgliedstaaten zu ihrer Unterstützung bei OK-Ermittlungen zur Verfügung gestellt werden kann.

Zuständigkeit: Rat, Europol

Zieldatum: 31. Juli 2001

Priorität: 2

KAPITEL 2.7: **Aufspüren, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten**

Politische Leitlinie

Besondere Aufmerksamkeit sollte darauf verwandt werden, der organisierten Kriminalität ihren größten Anreiz — die Erträge aus den Straftaten — zu nehmen.

Der Vorsitz hat dazu auf der Tagung des Europäischen Rates in Tampere folgende Schlußfolgerungen gezogen:

48. *Unbeschadet der umfassenderen Bereiche, auf die der Vertrag von Amsterdam und der Wiener Aktionsplan abstellen, vertritt der Europäische Rat die Ansicht, daß sich in bezug auf das nationale Strafrecht die Bemühungen zur Vereinbarung gemeinsamer Definitionen, Tatbestandsmerkmale und Sanktionen zunächst auf eine begrenzte Anzahl von besonders relevanten Bereichen, wie ... Geldwäsche, ... konzentrieren sollten.*
51. *Geldwäsche ist das Herzstück der organisierten Kriminalität. Wo auch immer sie vorkommt, sollte sie ausgemerzt werden. Der Europäische Rat ist entschlossen, darauf hinzuwirken, daß konkrete Schritte unternommen werden, damit die Erträge aus Straftaten ermittelt, eingefroren, beschlagnahmt und eingezogen werden.*
52. *Die Mitgliedstaaten werden dringend ersucht, die Geldwäscherichtlinie, das Straßburger Übereinkommen von 1990 und die Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche“ (Financial Action Task Force) auch in allen von ihnen abhängigen Gebieten vollständig umzusetzen.*
53. *Der Europäische Rat ruft den Rat und das Europäische Parlament dazu auf, so rasch wie möglich den Entwurf der unlängst von der Kommission vorgeschlagenen überarbeiteten Geldwäscherichtlinie anzunehmen.*
54. *Unter gebührender Beachtung der Datenschutzbestimmungen sollte die Transparenz in bezug auf Finanzgeschäfte und die Besitzverhältnisse von Gesellschaften verbessert und der verdächtige Transaktionen betreffende Informationsaustausch zwischen den bestehenden Zentralstellen zur Entgegennahme von Geldwäscheverdachtsanzeigen (FIU) beschleunigt werden. Ungeachtet der für Banken und sonstige Geschäftsbereiche geltenden Geheimhaltungsvorschriften müssen die Justizbehörden wie auch die FIU vorbehaltlich der Kontrolle durch das Gericht das Recht haben, Informationen zu erhalten, wenn diese für Ermittlungen in Geldwäschefällen erforderlich sind. Der Europäische Rat fordert den Rat auf, die hierfür erforderlichen Bestimmungen anzunehmen.*
55. *Der Europäische Rat ruft dazu auf, die materiellen und die formellen Strafrechtsbestimmungen zur Geldwäsche (z. B. Ermitteln, Einfrieren und Einziehen von Vermögensgegenständen) einander anzunähern. Das Spektrum der kriminellen Aktivitäten, die als Vortaten für Geldwäsche angesehen werden, sollte in allen Mitgliedstaaten einheitlich und hinreichend weit gefaßt sein.*

57. Es sollten gemeinsame Normen ausgearbeitet werden, um zu verhindern, daß außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Gerichte der Union eingetragene Gesellschaften und Einrichtungen dazu genutzt werden, Erträge aus Straftaten zu verbergen und Geld zu waschen. Die Union und die Mitgliedstaaten sollten Vereinbarungen mit Offshore-Einrichtungen in Drittländern treffen, um eine effiziente und transparente Zusammenarbeit bei der Rechtshilfe sicherzustellen, und dabei den entsprechenden Empfehlungen der Financial Action Task Force Folge leisten.
58. Die Kommission wird ersucht, einen Bericht über diejenigen Bestimmungen des Banken-, Finanz- und Unternehmensrechts der einzelnen Staaten zu erstellen, die der internationalen Zusammenarbeit im Wege stehen. Der Rat wird ersucht, auf der Grundlage dieses Berichts die erforderlichen Schlußfolgerungen zu ziehen.

Bestehende Mandate und Initiativen

Gemäß der Empfehlung 26 des Aktionsplans von 1997 sollen in den Bereichen Geldwäsche und Einziehung von Erträgen aus Straftaten eine Reihe verschiedener Maßnahmen in Aussicht genommen werden; ähnlich wird in Nummer 45 Buchstabe d) des Aktionsplans von 1998 nachdrücklich zu Intensivierung und Ausbau der Bekämpfung der Geldwäsche aufgerufen.

Im einzelnen wurde in Empfehlung 26 Buchstabe a) des Aktionsplans von 1997 dafür plädiert, auf europäischer Ebene ein System für den Austausch von Informationen über vermutete Geldwäsche-Aktivitäten einzurichten; im gleichen Sinne wird in Nummer 48 Buchstabe a) Ziffer iv) des Aktionsplans von 1998 zur Schaffung eines Informationsaustausch- und Analysesystems betreffend Geldwäsche aufgerufen.

In der Empfehlung 26 Buchstabe b) des Aktionsplans von 1997 wird gefordert, den Straftatbestand des Waschens von Erträgen aus Straftaten möglichst umfassend zu definieren und eine Rechtsgrundlage für eine möglichst breite Palette von Ermittlungsbefugnissen in bezug auf derartige Straftaten zu schaffen.

In der Empfehlung 26 Buchstabe b) des Aktionsplans von 1997 wird außerdem gefordert, zu prüfen, ob es zweckmäßig ist, in den Straftatbestand der Geldwäsche den Aspekt der Fahrlässigkeit einzubeziehen und eine Untersuchung mit dem Ziel durchzuführen, die Ermittlung und die Beschlagnahme illegaler Vermögenswerte und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen über die Einziehung von Vermögensgegenständen aus OK-Aktivitäten zu verschärfen. Dementsprechend wurde am 3. Dezember 1998 eine Gemeinsame Maßnahme betreffend Geldwäsche und die Erträge aus Straftaten angenommen, und an die MDG wurde ein Fragebogen über Fahrlässigkeit verteilt.

In der Empfehlung 26 Buchstabe c) wird gefordert, Bestimmungen einzuführen, die eine Einziehung unabhängig von der Präsenz des Täters ermöglichen. Laut Empfehlung 26 Buchstabe d) sollte untersucht werden, ob einbezogene Vermögensgegenstände international aufgeteilt werden können; eine Entwurf einer Gemeinsamen Maßnahme über die Aufteilung von Vermögensgegenständen wurde in der MDG erörtert. In Empfehlung 26 Buchstabe e) wird eine Ausdehnung der Meldepflicht gefordert. Laut Empfehlung 26 Buchstabe f) 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. In Empfehlung 26 Buchstabe g) geht es um die übermäßige Verwendung von Barzahlungen, und in Empfehlung 26 Buchstabe h) wird eine Prüfung in bezug auf die Nachahmung von Wirtschaftsgütern und Warenzeichen gefordert.

Allgemein läßt sich zu den in bezug auf die Empfehlung 26 getroffenen Maßnahmen sagen, daß die Frage von der MDG ständig geprüft wurde und derzeit in Verbindung mit Vorschlägen von Europol mehrere Empfehlungen verfolgt werden. Die Kommission hat einen offiziellen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie von 1991 vorgelegt, der mehrere der in der Empfehlung genannten Punkte enthält.

In Nummer 47 Buchstabe d) des Aktionsplans von 1998 wird die Fortsetzung und Weiterentwicklung der im Rahmen des Aktionsplans zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität unternommenen Arbeiten in bezug auf Fragen von Schlupfwinkeln und Steuerparadiesen gefordert.

In Nummer 50 Buchstabe b) des Aktionsplans von 1998 wird eine Verbesserung und erforderlichenfalls Annäherung der einzelstaatlichen Vorschriften über Beschlagnahmen und die Einziehung von Erträgen aus Straftaten unter Berücksichtigung der Rechte Dritter, die gutgläubig gehandelt haben, gefordert.

Analyse

Das Hauptmotiv der organisierten Kriminalität ist oft finanzielles Gewinnstreben. Der Schwerpunkt einer effizienten Prävention und Bekämpfung organisierter Kriminalität sollte daher darauf liegen, Erträge aus Straftaten aufzuspüren, einzufrieren, zu beschlagnahmen und einzuziehen. Dies wurde jedoch z. B. durch die Langsamkeit des Informationsaustauschs, durch Unterschiede in den Rechtsvorschriften und durch umständliche bürokratische Verfahren behindert. Zudem haben die berechtigten Anliegen des Datenschutzes die Diskussionen kompliziert.

Es sollte nach Wegen gesucht werden, wie ein rascher Austausch von Informationen (auch Einzelheiten über Finanzinstitute) zwischen den Zentralstellen zur Entgegennahme von Geldwäscheverdachtsanzeigen in der Europäischen Union unabhängig von ihren internen Strukturen gefördert werden kann. Es sollte auch nach Wegen gesucht werden, wie die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen über das Einfrieren von Bankkonten und allgemein über Rechtshilfe beim Aufspüren illegalen Vermögens in einem anderen Mitgliedstaat beschleunigt werden kann.

Ein besonderes Problem ist das Entstehen von Offshore- und Onshore-Finanzplätzen sowie von „Steuerparadiesen“, die in der Tat zu Schlupfwinkeln für Kriminelle werden können und für weitere kriminelle Zwecke verwendet werden. Es sollte nach Möglichkeit gesucht werden, wie dafür gesorgt werden kann, daß die verschiedenen internationalen Bestimmungen und Empfehlungen über Geldwäsche von den Mitgliedstaaten in den von ihnen abhängigen Gebieten durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang muß die wichtigste Arbeit, die im Rahmen der FATF in bezug auf Gebiete geleistet wurde, die nicht zur Zusammenarbeit bereit sind, berücksichtigt werden.

Es sollte geprüft werden, ob nach der Verurteilung einer Person wegen einer schweren Straftat die Beweislast hinsichtlich der Herkunft des Vermögens dieser Person nicht erleichtert werden könnte. Danach hätte der bzw. die Verurteilte zu beweisen, daß er/sie das entsprechende Vermögen legal erworben hat. Sollte dieser Nachweis nicht zur Zufriedenheit des Gerichts erbracht werden, so könnte das Vermögen als Ertrag aus Straftaten angesehen und eingezogen werden.

Empfehlungen im einzelnen

Empfehlung 14:

- a) Gemäß Nummer 57 der Schlußfolgerungen von Tampere sollte ein Rechtsakt mit Maßnahmen erlassen werden, die von den Mitgliedstaaten in bezug auf Offshore- und Onshore-Finanzplätze und Steuerparadiese in ihrem Hoheitsgebiet ergriffen werden sollten, in diesem Rechtsakt sollte auch eine gemeinsame Politik der Europäischen Union gegenüber Finanzplätzen und Steuerparadiesen außerhalb der Europäischen Union festgelegt werden. In dem Rechtsakt sollte auch auf die Inanspruchnahme von Treuhändern und auf andere Techniken eingegangen werden, die dazu benutzt werden können, wahre Besitzverhältnisse zu verschleiern.
- b) Der Rat sollte eine Musterübereinkunft für Verhandlungen nach Artikel 38 EUV mit Offshore- und Onshore-Finanzplätzen und Steuerparadiesen ausarbeiten, um dafür zu sorgen, daß sie allgemein akzeptierte Normen einhalten und zu einer effizienten Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung organisierter Kriminalität bereit sind. Derartige Übereinkünfte sollten im weiteren mit Offshore- und Onshore-Finanzplätzen und Steuerparadiesen ausgehandelt werden. In dieser Hinsicht sollte eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Rat „Justiz und Inneres“ und dem Rat „Wirtschafts- und Finanzfragen“ gewährleistet sein.

Zuständigkeit: Rat, Mitgliedstaaten, Kommission

Zieldatum: kontinuierliche Tätigkeit, Musterübereinkunft sollte bis zum 31. Dezember 2001 vorliegen

Priorität: 2

Empfehlung 15: Der Rat sollte sich in Zusammenarbeit mit der Kommission unter gebührender Beachtung von Datenschutzfragen und im Anschluß an Erörterungen mit den maßgeblichen Organisationen des Bankgewerbes mit dem Problem der Geldwäsche mittels Internet und über elektronische Geldprodukte befassen und bei elektronischen Zahlungs- und Nachrichtensystemen vorschreiben, daß die übermittelten Nachrichten Angaben zum Auftraggeber und zum Empfänger enthalten.

Zuständigkeit: Rat, Kommission

Zieldatum: 31. Dezember 2001

Priorität: 2

Empfehlung 16: Im Einklang mit Nummer 36 und im Rahmen des Maßnahmenprogramms gemäß Nummer 37 der Schlußfolgerungen von Tampere sollte der Rat einen Rechtsakt erlassen, der die Mitgliedstaaten zur Überprüfung ihrer Rechtsvorschriften und ihrer Anwendung in bezug auf Entscheidungen über das Aufspüren, das Einfrieren, die Beschlagnahme und das Einziehen von Erträgen aus Straftaten auffordert und, falls erforderlich, anschließend Mindeststandards festlegt mit dem Ziel, eine gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung derartiger Entscheidungen in einer möglichst frühen Phase der Ermittlungen und Strafverfahren zu ermöglichen und hierbei die Rechte Dritter, die in gutem Glauben gehandelt haben, zu berücksichtigen.

Zuständigkeit: Rat

Zieldatum: 31. Dezember 2002

Priorität: 3

Empfehlung 17:

- a) Gemäß Nummer 55 der Schlußfolgerungen von Tampere sollte der Straftatbestand des Waschens von Erträgen aus Straftaten so allgemein wie möglich definiert und eine Rechtsgrundlage für eine möglichst breite Palette von Ermittlungsbefugnissen in bezug auf derartige Straftaten geschaffen werden. Gemäß der Empfehlung 26 Buchstabe b) des Aktionsplans von 1997 und Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a) des Übereinkommens über die Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten sollte geprüft werden, ob es möglich ist, in den Straftatbestand des Waschens Fälle einzubeziehen, in denen der Straftäter hätte annehmen können, daß es sich bei den betreffenden Vermögenswerten um Erträge von Straftaten handelte.
- b) Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, gemäß den nationalen Rechtsvorschriften Stellen einzurichten, die spezifisch mit dem Verfahren des Aufspürens, der Beschlagnahme sowie der Einziehung von Erträgen aus Delikten betraut sind, die von der vom Rat am 3. Dezember 1998 angenommenen Gemeinsamen Maßnahme erfaßt sind, wobei die Erfahrung derartiger Stellen, die in einigen Mitgliedstaaten erfolgreich operieren, zu berücksichtigen ist. Die Mitgliedstaaten sollten ferner prüfen, ob ihr Personal, ihre operativen und technischen Ressourcen für die Bekämpfung der Geldwäsche ausreichen. Neben dem Evaluierungsprozeß, der im Rahmen der FATF durchgeführt wird, sollten die Mitgliedstaaten Maßnahmen prüfen, die zur effizienteren Umsetzung der Empfehlungen der FATF beitragen, einschließlich der Möglichkeit, spezifische Berichte an den Rat über die Umsetzung solcher Maßnahmen zu erarbeiten.

Zuständigkeit: Rat, Mitgliedstaaten

Zieldatum: 31. Dezember 2000

Priorität: 1

Empfehlung 18: Die Kommission wird aufgefordert, eine Studie bezüglich der Frage einzuleiten, ob verhindert werden kann, daß ein Übermaß an Barzahlungen und Bargeldumtausch durch natürliche und juristische Personen dazu dient, die Umwandlung von Erträgen aus Straftaten in andere Vermögenswerte zu verschleiern. Die Einrichtung eines entsprechenden Meldesystems sollte geprüft werden, durch das die zuständigen Behörden in die Lage versetzt würden, die geeigneten Ermittlungen anzustellen. Die Kommission wird aufgefordert, in ihrer Studie unter anderem die nationalen Rechtsvorschriften beispielsweise über die Rolle von einschlägigen Berufszweigen, Kasinos und Glückspieletablissemments zu berücksichtigen.

Zuständigkeit: Kommission

Zieldatum: 31. Dezember 2003

Priorität: 3

Empfehlung 19: Es sollte geprüft werden, ob ein Rechtsakt erforderlich ist, der unter Berücksichtigung bewährter Praktiken der Mitgliedstaaten und mit gebührender Beachtung der elementaren Rechtsgrundsätze im Straf-, Zivil- und gegebenenfalls Steuerrecht die Möglichkeit eröffnet, die Beweislast betreffend die Herkunft des Vermögens einer Person, die wegen einer Straftat im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität verurteilt worden ist, zu erleichtern.

Zuständigkeit: Rat

Zieldatum: 31. Dezember 2001

Priorität: 3

Empfehlung 20: Es sollte geprüft werden, ob ein Rechtsakt über die Beschlagnahme unabhängig von der Präsenz des Täters erforderlich ist, um den Fall abzudecken, daß der Täter verstorben oder flüchtig ist.

Zuständigkeit: Rat

Zieldatum: 31. Dezember 2002

Priorität: 3

Empfehlung 21: Es sollte geprüft werden, ob ein Rechtsakt über die Aufteilung eingezogener Vermögensgegenstände unter den Mitgliedstaaten mit dem Wesen der Rechtshilfe und den rechtshilferechtlichen Traditionen der Mitgliedstaaten vereinbar ist. Dabei ist die neuere Entwicklung im internationalen Strafrecht zu berücksichtigen.

Zuständigkeit: Rat

Zieldatum: 31. Dezember 2002

Priorität: 3

KAPITEL 2.8: Verstärkung der Zusammenarbeit von Strafverfolgungs- und Justizbehörden auf nationaler Ebene und innerhalb der Europäischen Union

Politische Leitlinie

Für eine effiziente Prävention und Bekämpfung organisierter Kriminalität ist ein integrierter, multidisziplinärer Ansatz erforderlich.

Der Vorsitz hat dazu auf der Tagung des Europäischen Rates in Tampere folgende Schlußfolgerungen gezogen:

35. *Im Bereich des Strafrechts appelliert der Europäische Rat an die Mitgliedstaaten, die EU-Übereinkommen von 1995 und 1996 über die Auslieferung rasch zu ratifizieren. Er vertritt die Auffassung, daß zwischen den Mitgliedstaaten im Einklang mit Artikel 6 EUV förmliche Auslieferungsverfahren bei Personen, die sich nach rechtskräftiger Verurteilung der Justiz durch Flucht entziehen, abgeschafft und durch eine einfache Überstellung derartiger Personen ersetzt werden sollten. Im Bereich der Auslieferung sollten — unbeschadet des Grundsatzes eines gerechten Gerichtsverfahrens — auch Eilverfahren in Erwägung gezogen werden. Der Europäische Rat ersucht die Kommission, entsprechende Vorschläge im Lichte des Schengener Durchführungsübereinkommens vorzulegen.*
37. *Der Europäische Rat ersucht den Rat und die Kommission, bis zum Dezember des Jahres 2000 ein Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung anzunehmen. Im Rahmen dieses Programms sollten auch Arbeiten in bezug auf einen Europäischen Vollstreckungstitel und über diejenigen verfahrensrechtlichen Aspekte initiiert werden, bei denen zur Erleichterung der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gemeinsame Mindeststandards für notwendig erachtet werden, wobei die Grundprinzipien des Rechts der Mitgliedstaaten zu achten sind.*
46. *Zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren organisierten Kriminalität hat der Europäische Rat vereinbart, daß eine Stelle (Eurojust) eingerichtet werden soll, in der von den einzelnen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer Rechtsordnung entsandte Staatsanwälte, Richter oder Polizeibeamte mit gleichwertigen Befugnissen zusammengeschlossen sind. Eurojust soll die Aufgabe haben, eine sachgerechte Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften zu erleichtern und die strafrechtlichen Ermittlungen in Fällen, die mit organisierter Kriminalität zusammenhängen — insbesondere auf der Grundlage von Europol-Analysen —, zu unterstützen sowie mit dem Europäischen Justitiellen Netz eng zusammenzuarbeiten, insbesondere um die Erledigung von Rechtshilfeersuchen zu vereinfachen. Der Europäische Rat ersucht den Rat, das notwendige Rechtsinstrument bis zum Ende des Jahres 2001 zu verabschieden.*
49. *Die schwere Wirtschaftskriminalität weist in zunehmendem Maße steuerliche und zollrechtliche Bezüge auf. Der Europäische Rat fordert die Mitgliedstaaten daher auf, bei den Ermittlungen und der Strafverfolgung im Bereich der schweren Wirtschaftskriminalität uneingeschränkte Rechtshilfe zu leisten.*

Bestehende Mandate und Initiativen

In den Empfehlungen 13 und 14 des Aktionsplans von 1997 werden die Mitgliedstaaten, die die Schlüsselübereinkommen, denen für die Prävention und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität wesentliche Bedeutung zukommt, noch nicht ratifiziert haben, aufgefordert, dies rasch zu tun. Einige Rechtsakte wurden noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert. In Nummer 45 Buchstabe c) des Aktionsplans von 1998 wird gefordert, die beiden im Rahmen des EUV angenommenen Auslieferungsübereinkommen effizient in einzelstaatliches Recht und in die Praxis umzusetzen.

In der Empfehlung 16 des Aktionsplans von 1997 werden der Abschluß der Arbeiten an dem Entwurf eines Übereinkommens über Rechtshilfe in Strafsachen vor Ende 1997 und eine möglichst baldige inhaltliche Erweiterung des Übereinkommens dringend gefordert, wobei dem Erfordernis Rechnung zu tragen ist, die Verfahren der justitiellen Zusammenarbeiten im Bereich der organisierten Kriminalität zu beschleunigen und die Fristen für die Übermittlung und Beantwortung entsprechender Ersuchen erheblich zu verkürzen. Die Arbeiten am Übereinkommensentwurf dauern jedoch noch an und sollen Anfang 2000 abgeschlossen sein.

Laut der Empfehlung 16 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 zu berücksichtigen. Der Rat hat die Berichte über die Umsetzung dieser Empfehlungen geprüft.

In der Empfehlung 16 Buchstabe a) wird gefordert, die Vorbehalte zu dem Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen von 1959 und dessen Protokoll zu überprüfen. Dies geschieht derzeit in der Gruppe „Justitielle Zusammenarbeit“ im Rahmen der abschließenden Arbeiten am Entwurf eines Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen.

In der Empfehlung 16 Buchstabe b) wird die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die grenzüberschreitende Anwendung bestimmter moderner Ermittlungsmethoden wie beispielsweise kontrollierte Lieferungen, den Einsatz von verdeckten Ermittlern und die Überwachung der verschiedenen Formen des Telekommunikationsverkehrs gefordert. Auch diese Maßnahmen werden derzeit von der Gruppe „Justizielle Zusammenarbeit“ im Rahmen ihrer Arbeiten am Übereinkommensentwurf geprüft.

In Nummer 45 Buchstabe a) des Aktionsplan von 1998 wird die effiziente Anwendung und gegebenenfalls ein weiterer Ausbau des Europäischen Justitiellen Netzes gefordert. Die effiziente Anwendung des Europäischen Justitiellen Netzes stellt eine Priorität dar. Dieses Netz wird eine konkrete Verbesserung der Zusammenarbeit mit sich bringen und muß mit modernen Mitteln ausgestattet werden, um eine effiziente Zusammenarbeit zu ermöglichen. Es sollte mit Überlegungen begonnen werden, wie sich dieses Netz noch effizienter gestalten läßt.

In Nummer 45 Buchstabe e) des Aktionsplans von 1998 wird die Erleichterung und Beschleunigung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Ministerien und den Justizbehörden oder Behörden gleicher Funktion in den Mitgliedstaaten gefordert.

In Nummer 45 Buchstabe f) des Aktionsplans von 1998 wird die Einleitung eines Prozesses im Hinblick auf die Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen in Strafsachen und ihrer Vollstreckung gefordert. In der MDG wurde ein Arbeitsprogramm über die gegenseitige Anerkennung erörtert, wobei der gegenseitigen Anerkennung von Beschränkungen der freien Verfügung über das Vermögen und Verurteilungen zu einer Geldstrafe unmittelbarer Vorrang eingeräumt wurde.

In Nummer 45 Buchstabe g) des Aktionsplans von 1998 wird eine Prüfung der Rolle und Stellung der Justizbehörden im Rahmen eines weiteren Ausbaus von Europol gemäß dem Vertrag von Amsterdam zur Steigerung der Effizienz der Einrichtung gefordert.

In Nummer 48 Buchstabe a) Ziffer i) des Aktionsplans von 1998 wird die Förderung von Mechanismen für die Zusammenarbeit zwischen Beamten der Strafverfolgungs-/Ermittlungsbehörden, deren Spezialgebiet die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist und die eng mit Europol zusammenarbeiten (vgl. Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe c) EUV), gefordert.

In Nummer 48 Buchstabe b) Ziffer i) wird die allgemeine politische und operative Zusammenarbeit der zuständigen Behörden, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer spezialisierter Strafverfolgungsbehörden sowie der Justizbehörden der Mitgliedstaaten, bei der Verhütung von Straftaten sowie ihrer Aufdeckung und Ermittlung (vgl. Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a) EUV) befürwortet. Ferner wird darauf hingewiesen, daß es in diesem Zusammenhang nützlich sein dürfte, die bestehende bilaterale und regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auszubauen und zu verstärken, indem zum Beispiel die Projekte mit gemeinsamen Polizeidienststellen fortgesetzt und auf einer ähnlichen Grundlage ausgeweitet werden. Ferner wäre es wünschenswert, daß die Techniken zur Analyse des Zollrisikos weiterentwickelt und die Zollüberwachungsmethoden verbessert werden, hierzu könnte zum Beispiel der Container-Aktionsplan umgesetzt und über die neuen Betrugsvektoren (u. a. Internet) nachgedacht werden.

In Nummer 49 Buchstabe a) wird gefordert, die Frage zu prüfen, ob die Auslieferungsverfahren in der Sache und formal noch verbessert und Regeln zur Verkürzung der Fristen aufgestellt werden können.

In Nummer 49 Buchstabe b) wird eine weitere Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Ministerien und Justizbehörden bei Strafverfahren gefordert. In Nummer 49 Buchstabe c) wird verlangt, die Frage zu prüfen, ob die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Übertragung von Strafprozessen und bei der Strafvollstreckung verbessert werden kann. In Nummer 49 Buchstabe d) wird gefordert, die Frage zu prüfen, ob der Informationsaustausch im Bereich der Strafregister ausgeweitet und möglicherweise sogar in eine offizielle Form gebracht werden kann, und in Nummer 49 Buchstabe e) wird gefordert, Kompetenzkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten zu verhüten, indem beispielsweise die Möglichkeit geprüft wird zu registrieren, ob in verschiedenen Mitgliedstaaten gegen ein und dieselbe Person aus demselben Grund ein Verfahren läuft.

In Nummer 50 Buchstabe a) des Aktionsplans von 1998 wird gefordert, die Kompatibilität der bei der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten geltenden Vorschriften in dem Maße, wie dies zur Verbesserung der justitiellen Zusammenarbeit beiträgt, zu gewährleisten. Es sollte auch überlegt werden, welche Möglichkeiten bestehen, um zu verhindern, daß eine mißbräuchliche Inanspruchnahme von Rechtsmitteln die Zusammenarbeit behindert oder verzögert. Es wird festgestellt, daß nach effizienten Standardverfahren

gesucht werden sollte, um die Rechtshilfe in Strafsachen bei gleichzeitiger Wahrung der Grundfreiheiten zu verbessern. Erste Überlegungen sollten bezüglich der Überwachung des Telekommunikationsverkehrs sowie der zivilrechtlichen Ansprüche im Zusammenhang mit strafbaren Handlungen angestellt werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Entschädigung der Opfer von Straftaten ein wichtiger Aspekt.

Analyse

Ein Anliegen ist die dienststellenübergreifende Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene einschließlich der Zusammenarbeit zwischen Steuer- und Strafverfolgungsbehörden. Viele Straftaten können verhindert oder rasch aufgeklärt werden, wenn Erkenntnisse, die einer Dienststelle vorliegen, anderen Dienststellen auf nationaler und internationaler Ebene mitgeteilt werden. Es kommt jedoch vor, daß die Nützlichkeit dieser Erkenntnisse für andere Dienststellen nicht erkannt wird, daß es keine sicheren Kanäle für die Übermittlung dieser Erkenntnisse gibt oder daß den anderen Dienststellen nicht vertraut wird. Als Ergebnis hiervon bilden Ermittlung, Strafverfolgung, Gerichtsentscheidung und Vollstreckung kein kohärentes, miteinander verbundenes System, nicht auf nationaler und erst recht nicht auf internationaler Ebene.

Die lokale, nationale und internationale Zusammenarbeit von Strafverfolgungsbehörden sowie zwischen Strafverfolgungs- und Justizbehörden sollte verstärkt werden. In diesem Zusammenhang sollte der Frage der Zusammenarbeit von Justizbehörden und Europol Priorität eingeräumt werden.

Empfehlungen im einzelnen

Empfehlung 22: Im Einklang mit Nummer 45 Buchstabe b) des Aktionsplans über die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und Nummer 37 der Schlußfolgerungen von Tampere wird die Kommission aufgefordert, mit dem Rat zusammenzuarbeiten, um bis Dezember 2000 ein Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen in Strafsachen anzunehmen.

Zuständigkeit: Rat, Kommission

Zieldatum: 31. Dezember 2000

Priorität: 1

Empfehlung 23: Im Einklang mit Nummer 46 der Schlußfolgerungen von Tampere wird der Rat ersucht, so schnell wie möglich ein Rechtsinstrument zur Einrichtung von Eurojust auszuarbeiten und zu verabschieden, in dem Struktur, Zuständigkeitsbereich, Befugnisse und Verantwortlichkeit von Eurojust genau dargelegt werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Festlegung des allgemeinen Rahmens für die Beziehungen des neuen Gremiums zu den nationalen Staatsanwaltschaften, Europol, der Kommission (OLAF) und dem Europäischen Justitiellen Netz geschenkt werden.

Zuständigkeit: Rat

Zieldatum: 31. Dezember 2001

Priorität: 1

Empfehlung 24: Das Europäische Justitielle Netz sollte effizient angewendet und gegebenenfalls weiter ausgebaut werden, z. B. indem der Frage nachgegangen wird, wie es mit modernen Mitteln ausgestattet werden kann, um eine effiziente Zusammenarbeit zu ermöglichen, und wie es noch operativer werden kann. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Entwicklung effizienter genormter Verfahren gewidmet werden, durch die unter Einhaltung der Grundrechte die Rechtshilfe in Strafsachen verbessert werden kann.

Das Generalsekretariat des Rates dient auch als Sekretariat des Europäischen Justitiellen Netzes und muß daher auf Dauer die erforderlichen Mittel erhalten, um sicherzustellen, daß das Europäische Justitielle Netz seinen Aufgaben nachkommen kann.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten, Rat

Zieldatum: kontinuierliche Tätigkeit

Priorität: 2

Empfehlung 25: Es wird ein Vorschlag über die Rechtsstellung und den Schutz von Zeugen und Personen ausgearbeitet, die einer kriminellen Vereinigung angehören oder angehört haben und mit den Justizbehörden zusammenarbeiten wollen, indem sie für die Ermittlungen und die Beweisführung nützliche Informationen oder Informationen liefern, mit deren Hilfe den kriminellen Organisationen ihre Mittel oder die Erträge aus ihren Straftaten entzogen werden können. In diesem Vorschlag sollte die Möglichkeit in Erwägung gezogen werden, ob u. a. gegebenenfalls die Bestrafung eines Angeklagten, der in derartigen Fällen in erheblichem Maße mit der Justiz zusammenarbeitet, gemildert werden kann. Eine EU-Mustervereinbarung, bei der die von Europol gemachten Erfahrungen berücksichtigt werden, sollte erstellt und auf bilateraler Basis verwendet werden.

Zuständigkeit: Rat, Mitgliedstaaten, Kommission

Zieldatum: 31. Juli 2001

Priorität: 3

Empfehlung 26: Insbesondere im Lichte des Artikels 41 Absatz 3 des EUV sollte der Frage nachgegangen werden, ob zusätzlicher Finanzierungsbedarf besteht, vor allem, ob EU-Mittel für die Ausbildungs- und Unterstützungstätigkeiten flexibler eingesetzt werden und beschleunigte Verfahren zur Anwendung kommen könnten. Als Beispiele wären der Einsatz von Dolmetschern, Sprachkurse und der Erwerb internationaler Erfahrungen für spezialisierte Strafverfolgungsbeamte, Staatsanwälte und Richter zu nennen. Es sollte geprüft werden, ob diese Mittel dafür eingesetzt werden können, die Organisation von Treffen von Praktikern auf EU-Ebene (einschließlich der Treffen in bezug auf den Einsatz gemeinsamer Ermittlungsgruppen) zu verbessern. Die zuständigen Behörden sollten darauf aufmerksam gemacht werden, daß auf Dreieckskonferenzen zwischen zwei Beamten und einem Dolmetscher zurückgegriffen werden kann, und die Mitgliedstaaten sollten Anreize für den Rückgriff auf diese Möglichkeit schaffen, indem sie hierfür Mittel bereitstellen. Unter gebührender Beachtung der Notwendigkeit, die legitimen Belange der öffentlichen Finanzkontrolle zu wahren, sollte bei der Verwendung derartiger Mittel zur Förderung der justitiellen Zusammenarbeit die Unabhängigkeit der Justiz nicht angetastet werden.

Zuständigkeit: Kommission, Rat, Europäisches Justitielles Netz, Europol, Mitgliedstaaten

Zieldatum: 31. Dezember 2001

Priorität: 2

Empfehlung 27: Diejenigen Staaten, die die nachstehend genannten Übereinkommen der Europäischen Union, des Europarats und der Vereinten Nationen, die für die Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität von entscheidender Bedeutung sind, noch nicht ratifiziert haben⁽¹⁾, 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 Vor-

⁽¹⁾ Alle Mitgliedstaaten haben das Übereinkommen von 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen und das Übereinkommen von 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bereits ratifiziert. Diese Übereinkommen sind für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ebenfalls von Interesse.

beitrittsvereinbarung sollten ähnlich geartete Zusagen seitens der beitrittswilligen Länder angestrebt werden. Bei der Ausarbeitung neuer Übereinkünfte und anderer Rechtsakte sollte der Rat in Übereinstimmung mit den verfassungsmäßigen Auflagen der Mitgliedstaaten und dem Vertrag von Amsterdam eine Frist für ihre Annahme und Umsetzung setzen.

1. Europäisches Auslieferungübereinkommen, Paris 1957 — Ende 2001
2. Zweites Protokoll zum Europäischem Auslieferungübereinkommen, Straßburg 1978 — Ende 2001
3. Protokoll zum Europäischem Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen, Straßburg 1978 — Ende 2001
4. Übereinkommen über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten, Straßburg 1990 — Ende 2001
5. Übereinkommen über gegenseitige Unterstützung und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen (Neapel II) — Ende 2001
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 — Ende 2001
7. Übereinkommen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen, Wien 1988 — Ende 2001
8. Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus, Straßburg 1977 — Ende 2001
9. Strafrechtliches Korruptionsübereinkommen des Europarats, Straßburg 1999 — Ende 2001
10. Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union — Ende 2001
11. Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften — Mitte 2001
12. Übereinkommen über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich — Ende 2000
13. Übereinkommen über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union — Ende 2001
14. Protokolle zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften — Ende 2001
15. Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind — Ende 2001

Einige weitere Übereinkommen könnten für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ebenfalls von Interesse sein. Dazu gehören das 1929 in Genf geschlossene Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Falschmünzerei und das 1998 in Straßburg geschlossene Übereinkommen des Europarats zum Umweltstrafrecht.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten, Rat

Zieldatum: wie jeweils angegeben

Priorität: 1

Empfehlung 28: Die Auslieferung sollte durch eine effiziente Anwendung der beiden bestehenden, im Rahmen der EUV angenommenen Auslieferungsübereinkommen erleichtert werden. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten auf einzelstaatlicher Ebene die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, damit Auslieferungsersuchen in einfachster und zügigster Weise behandelt werden. Gemäß Nummer 35 der Schlußfolgerungen des Vorsitzes auf dem Gipfel in Tampere wird die Kommission ersucht, Vorschläge für eine beschleunigte Auslieferung von Personen, die sich nach rechtskräftiger Verurteilung der Justiz durch Flucht entziehen, sowie für Eilverfahren für die Auslieferung vorzulegen. Eine Evaluierung der Auslieferungsverfahren auf der Grundlage der vom Rat am 5. Dezember 1997 angenommenen Gemeinsamen Maßnahme sollte spätestens am 30. Juni 2001 beginnen. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob langfristig ein einheitlicher europäischer Rechtsraum für Auslieferungen geschaffen werden kann. Die Frage der Auslieferung bei Verfahren in Abwesenheit des Angeklagten unter uneingeschränkter Einhaltung der von der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Grundrechte könnte in diesem Zusammenhang ebenfalls geprüft werden.

Zuständigkeit: Rat, Mitgliedstaaten, Kommission

Zieldatum: 2002; langfristiges Ziel: 2010

Priorität: 1

Empfehlung 29: Gemäß Nummer 36 der Schlußfolgerungen von Tampere sollten die Mitgliedstaaten verschiedene Mittel und Wege in Betracht ziehen, darunter Mindestnormen für Entscheidungen über die Beweiserhebung, und sollte der Rat die erforderlichen Rechtsakte annehmen, um sicherzustellen, daß von den Behörden eines Mitgliedstaats rechtmäßig erhobene Beweise unbeschadet des Grundsatzes der Unabhängigkeit der Gerichte auch vor den Gerichten anderer Mitgliedstaaten zugelassen sind, wobei den dort geltenden Normen Rechnung zu tragen ist.

Zuständigkeit: Rat

Zieldatum: 31. Dezember 2004

Priorität: 4

Empfehlung 30: Im Hinblick auf eine effizientere Durchführung der Ermittlungen in Fällen grenzüberschreitender organisierter Kriminalität wird der Rat ersucht, auf die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften über Strafverfahren, die die Ermittlungsmethoden regeln, hinzuwirken, um deren Einsatz kompatibler zu gestalten.

Zuständigkeit: Rat

Zieldatum: Dezember 2002

Priorität: 3

KAPITEL 2.9: Verstärkung der Zusammenarbeit mit den beitrittswilligen Ländern

Politische Leitlinie

Die Zusammenarbeit mit den beitrittswilligen Ländern sollte verstärkt werden, damit diese schrittweise in die Strategie der EU zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingebunden werden.

Bestehende Mandate und Initiativen

Gemäß der Empfehlung 3 des Aktionsplans von 1997 wurde am 28. Mai 1998 eine Vorbeitrittsvereinbarung angenommen. Es wurde eine Sachverständigengruppe „Vorbeitrittsvereinbarung“ (PAPEG) einge-

setzt. Der Besitzstand der Europäischen Union wurde den beitrittswilligen Ländern auf multilateraler Ebene vorgestellt. Zusätzlich wurde mit jedem beitrittswilligen Land eine bilaterale Sitzung abgehalten, um den Stand seiner Vorbereitung auf die Normen der Europäischen Union zu evaluieren.

Die Kommission hat verschiedene Initiativen mittels unterschiedlicher Instrumente wie Programme des Titels VI (z. B. Finanzierung durch Phare und das Taix) unternommen, um die Zusammenarbeit mit den beitrittswilligen Ländern bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität auszubauen.

In Nummer 43 Buchstabe d) des Aktionsplans von 1998 wird gefordert, daß die Rolle von Europol beim Informationsaustausch zum Zwecke der Durchführung der Vorbeitrittsvereinbarung ausgestaltet wird und Europol ausreichend Mittel erhält, um dieses Ziel zu erreichen.

Analyse

Die organisierte Kriminalität in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist in hohem Maße ein inneres Problem. Wenn die Strategie der EU jedoch wirklich effizient sein soll, so muß über die Grenzen der Mitgliedstaaten der Union hinausgeblickt werden. Dies sollte nicht nur im Hinblick auf die Förderung der Zusammenarbeit im Zusammenhang mit einzelnen Straftaten und Straftätern erfolgen, sondern auch im Hinblick auf einen Austausch von Informationen über die besten Praktiken und über Trends in der organisierten Kriminalität. In erster Linie sollte die Zusammenarbeit mit den beitrittswilligen Ländern verbessert werden, indem die Vorbeitrittsvereinbarung über die Bekämpfung der organisierten Kriminalität effizienter angewandt wird.

Diese Zusammenarbeit ist für beide Seiten vorteilhaft, da die beitrittswilligen Länder über den Besitzstand der Europäischen Union informiert werden können und ihrerseits aufgrund ihrer umfangreichen Erfahrungen einen Beitrag zu einer intensiveren Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der Europäischen Union leisten können.

Die Rolle der Vorbeitrittsvereinbarung über die Bekämpfung der organisierten Kriminalität vom 28. Mai 1998 hinsichtlich der Verstärkung dieser Zusammenarbeit ist von besonderer Bedeutung. Der Rat sollte prüfen, ob zusätzliche Ressourcen für die Umsetzung der Vereinbarung bereitgestellt werden sollten.

Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei der Prävention und Bekämpfung von Straftaten wie der Geldwäsche, der Tätigkeit von Schleuserorganisationen und der Finanzkriminalität gewidmet werden.

Empfehlungen im einzelnen

Empfehlung 31: Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten sollten sich bemühen, direkte praktische Formen der Zusammenarbeit mit den beitrittswilligen Ländern in der Strafverfolgung und in der Strafgerichtsbarkeit zu fördern.

Zuständigkeit: Rat, Kommission, Mitgliedstaaten

Zieldatum: kontinuierliche Tätigkeit

Priorität: 3

Empfehlung 32: Die beitrittswilligen Länder sollten an der Erstellung und Analyse der jährlichen Lageberichte zur organisierten Kriminalität beteiligt werden.

Zuständigkeit: Rat, Europol

Zieldatum: kontinuierliche Tätigkeit

Priorität: 2

Empfehlung 33: Es sollte die Möglichkeit geprüft werden, mit den beitriftswilligen Ländern in Form ihrer Beteiligung am Schengener Informationssystem zusammenzuarbeiten, wobei die rechtliche und technische Durchführbarkeit einer derartigen Zusammenarbeit zu berücksichtigen ist.

Zuständigkeit: Rat

Zieldatum: kontinuierliche Tätigkeit

Priorität: 3

Empfehlung 34: Die Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob es angezeigt ist, auf bilateraler Basis mit den beitriftswilligen Ländern Vereinbarungen einzugehen, und eine praktische Zusammenarbeit zu beginnen, um bei der Fahndung nach gestohlenen Gütern wie Kraftfahrzeugen sowie bei der Anwendung von Ermittlungstechniken wie kontrollierte Lieferungen und verdeckte Ermittlungen mit ihnen zusammenzuarbeiten.

Zuständigkeit: Mitgliedstaaten

Zieldatum: kontinuierliche Tätigkeit

Priorität: 2

Empfehlung 35: Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten sollten sich bemühen, die technische Unterstützung und die technische Beratung für die beitriftswilligen Länder zu verbessern, damit der Ausbau effizienter und demokratischer Strafverfolgungssysteme und der sachgerechten öffentlichen Verwaltung sowie eine Annäherung der Institutionen und eine engere Angleichung der Gesetze an die Rechtsvorschriften der Europäischen Union gefördert werden. Die Möglichkeiten zur Verknüpfung von im Rahmen des Phare-Programms der EU finanzierten Programmen sollten weiter gefördert werden.

Zuständigkeit: Rat, Kommission, Mitgliedstaaten

Zieldatum: kontinuierliche Tätigkeit

Priorität: 1

KAPITEL 2.10: **Verstärkung der Zusammenarbeit mit Drittländern und anderen internationalen Organisationen**

Politische Leitlinie

Die Prävention und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität erfordern eine globale Zusammenarbeit und sollten aus diesem Blickwinkel betrachtet werden.

Der Vorsitz hat dazu auf der Tagung des Europäischen Rates in Tampere folgende Schlußfolgerungen gezogen:

7. *Bei der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sollten die Grundsätze der Transparenz und der demokratischen Kontrolle tragende Elemente sein. Wir müssen einen offenen Dialog mit der Bürgergesellschaft über die Ziele und Grundsätze dieses Raums entwickeln, um eine bessere Akzeptanz und mehr Unterstützung seitens der Bürger zu erreichen. Um die Vertrauenswürdigkeit der Behörden zu wahren, sollten gemeinsame Standards zur Integrität der Behörden entwickelt werden.*
8. *Der Europäische Rat erachtet es für wesentlich, daß die Union in diesen Bereichen auch die Fähigkeit entwickelt, als namhafter Partner auf der internationalen Bühne aufzutreten und anerkannt zu werden. Dies erfordert eine enge Zusammenarbeit mit den Partnerländern und internationalen Organisationen, namentlich mit dem Europarat, der OSZE, der OECD und den Vereinten Nationen.*

59. Der Europäische Rat weist darauf hin, daß alle der Union zur Verfügung stehenden Zuständigkeiten und Instrumente, insbesondere im Bereich der Außenbeziehungen, in integrierter und kohärenter Weise dazu verwendet werden müssen, den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen. Die Anliegen im Bereich Justiz und Inneres müssen bei der Festlegung und Durchführung anderer Politiken und Maßnahmen der Union einbezogen werden.
60. Die durch den Vertrag von Amsterdam gebotenen neuen Möglichkeiten im Bereich des außenpolitischen Handelns und insbesondere die gemeinsamen Strategien sowie die Abkommen der Gemeinschaft und die Übereinkünfte auf der Grundlage von Artikel 38 EUV müssen in vollem Umfang genutzt werden.
61. Für das außenpolitische Handeln der Union im Bereich Justiz und Inneres sollten klare Prioritäten, politische Ziele und Maßnahmen festgelegt werden. Spezifische Empfehlungen für politische Ziele und Maßnahmen betreffend das außenpolitische Handeln der Union im Bereich Justiz und Inneres, einschließlich Fragen der Arbeitsstruktur, sollten vom Rat in enger Zusammenarbeit mit der Kommission vor der im Juni 2000 stattfindenden Tagung des Europäischen Rates ausgearbeitet werden.
62. Der Europäische Rat erklärt, daß er die regionale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und an die Union angrenzenden Drittstaaten bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität unterstützt. In diesem Zusammenhang nimmt er mit Genugtuung die konkreten, praktischen Ergebnisse zur Kenntnis, die von den Ostseeanrainerstaaten erzielt worden sind. Der Europäische Rat mißt der regionalen Zusammenarbeit und der Entwicklung auf dem Balkan besondere Bedeutung zu. Die Europäische Union begrüßt die europäische Konferenz über Entwicklung und Sicherheit im Gebiet der Adria und des Ionischen Meeres, die von der italienischen Regierung im ersten Halbjahr des Jahres 2000 in Italien ausgerichtet werden soll, und beabsichtigt, an dieser Konferenz teilzunehmen. Diese Initiative wird einen wertvollen Beitrag im Zusammenhang mit dem Stabilitäts-pakt für Südosteuropa leisten.

Bestehende Mandate und Initiativen

In der Empfehlung 4 des Aktionsplans 1997 wurde eine engere Zusammenarbeit mit Drittstaaten und den auf dem Gebiet der Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität tätigen internationalen Organisationen und Einrichtungen gefordert. Das aufgrund der bestehenden Mechanismen vorhandene Potential der Zusammenarbeit wie die transatlantische Partnerschaft, das Tacis-Programm und die Partnerschaftsabkommen mit der Russischen Föderation und der Ukraine sollte wirksamer ausgeschöpft werden. Die Möglichkeit entsprechender Regelungen mit anderen Ländern sollte erkundet werden. Der Rat und die Kommission sollten spezielle Vorschläge für eine engere Zusammenarbeit zum Beispiel mittels Europol ausarbeiten.

Der Rat und die Kommission haben beträchtliche Arbeit geleistet, um dieser Empfehlung zu entsprechen (siehe CRIMORG 67). Sie erfordert jedoch eine kontinuierliche Tätigkeit.

Analyse

Die Zusammenarbeit mit Drittländern sollte verbessert werden, darunter die Zusammenarbeit im Rahmen des transatlantischen Dialogs und mit der Russischen Föderation und der Ukraine. Ferner sollte in Betracht gezogen werden, die Zusammenarbeit zum Beispiel mit den Partnern im Mittelmeerraum und in Südosteuropa, mit China und mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik zu verbessern.

Eine effiziente Strategie der EU sollte so gestaltet werden, daß sie sich auf die Ergebnisse der Arbeit, die bilateral oder multilateral bereits erfolgreich geleistet wurde oder geleistet wird, stützen und diese Ergebnisse zum Beispiel im Rahmen des Europarats, der Gruppe der acht wichtigsten Industrieländer, der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche“, der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Vereinten Nationen vervollständigen kann. Darüber hinaus sollte die Union bestrebt sein, kohärenter zu handeln und ihrer Stimme auf internationaler Ebene Gehör zu verschaffen.

Empfehlungen im einzelnen

Empfehlung 36: Eine engere Zusammenarbeit mit Drittländern und den auf dem Gebiet der Prävention und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität tätigen internationalen Organisationen und Einrichtungen sollte entwickelt werden. Das aufgrund der bestehenden Mechanismen vorhandene Potential der

Zusammenarbeit wie die transatlantische Partnerschaft und die Partnerschaftsabkommen mit der Russischen Föderation und der Ukraine sollte wirksamer ausgeschöpft werden. Die Möglichkeit entsprechender Regelungen mit anderen Ländern sollte erkundet werden. Der Rat und die Kommission sollten spezielle Vorschläge für eine engere Zusammenarbeit zum Beispiel in Verbindung mit Europol ausarbeiten.

Zuständigkeit: Rat, Kommission, Europol

Zieldatum: kontinuierliche Tätigkeit

Priorität: 2

Empfehlung 37: Die Europäische Union sollte ihr gesamtes politisches Gewicht in allen Gremien einbringen, an denen alle Mitgliedstaaten beteiligt sind, darunter der Europarat, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche“, die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation und die Vereinten Nationen. Dies erfordert eine effiziente Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten der Union in diesen Gremien und gegebenenfalls eine rechtzeitige Einigung über gemeinsame Standpunkte, die dann von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 37 EUV vertreten werden. Nehmen nicht alle Mitgliedstaaten an Tagungen solcher Gremien teil, so sollten nicht teilnehmende Staaten über Beratungen, die sie betreffen könnten, umfassend informiert werden.

Zuständigkeit: Rat, Mitgliedstaaten

Zieldatum: kontinuierliche Tätigkeit

Priorität: 1

Empfehlung 38: Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sollten bei Inkrafttreten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und der Protokolle zu diesem Übereinkommen diese Strategie im Lichte der Bestimmungen des Übereinkommens im Hinblick darauf prüfen, Ländern auf Anfrage bei der vollständigen Umsetzung des Übereinkommens behilflich zu sein.

Zuständigkeit: Rat, Mitgliedstaaten

Zieldatum: kontinuierliche Tätigkeit

Priorität: 2

KAPITEL 2.11: **Beobachtung der verbesserten Durchführung von Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der Europäischen Union**

Politische Leitlinie

Eine spezifische Überwachung der Verwirklichung der Strategie der Europäischen Union gegen organisierte Kriminalität ist unerlässlich, um Kohärenz sowie das weitere Vorgehen auf einzelstaatlicher Ebene und auf Unionsebene sicherzustellen.

Bestehende Mandate und Initiativen

In Dokument 9239/2/97 CK4 24 (das sich auf die Empfehlung 22 des Aktionsplans von 1997 stützt) wird das Mandat der Multidisziplinären Gruppe „Organisierte Kriminalität“ dargelegt. Diese Gruppe ist mit der Konzipierung von Politiken zur Koordinierung der Prävention und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität beauftragt. Dazu gehören im wesentlichen a) die direkte Durchführung von Empfehlungen, die sich im wesentlichen an den Rat richten, b) die Überwachung der Durchführung anderer Empfehlungen, c) die Evaluierung der praktischen Zusammenarbeit (insbesondere mit Hilfe von Evaluierungsmechanismen), d) die Festlegung von Strategien und Politiken bei der Prävention und Bekämpfung der organisierten Kri-

minalität, e) in umfassender Zusammenarbeit mit den übrigen einschlägigen Ratsgruppen die Vorbereitung von Beschlüssen, die auf hoher Ebene gefaßt werden müssen, insbesondere für den Ausschuß „Artikel 36“, f) die Übermittlung von Informationen an den Ausschuß „Artikel 36“, die für die Erstellung von Zwischenberichten nützlich sind, und g) die Ausarbeitung von Vorschlägen für eine verstärkte Koordinierung zwischen der ersten, der zweiten und der dritten Säule bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Analyse

Die Strategie der Europäischen Union gegen die organisierte Kriminalität sollte flexibel sein, damit die aus dem Umsetzungsprozeß gezogenen Lehren berücksichtigt und die Präventions- und Bekämpfungsmaßnahmen auf die Veränderungen im Bereich der organisierten Kriminalität selbst zugeschnitten werden können.

Die einzelnen Empfehlungen und die Zeitvorgaben im Aktionsplan von 1997 haben zu dem bei seiner Durchführung erzielten Erfolg beigetragen. Weitere Impulse wurden durch die Arbeit der Multidisziplinären Gruppe „Organisierte Kriminalität“ gegeben, die aus hohen Beamten besteht, einer Gruppe, die von ihrem multidisziplinären Konzept und dem Beitrag von Fachleuten profitiert hat.

Empfehlungen im einzelnen

Empfehlung 39: Die Multidisziplinäre Gruppe „Organisierte Kriminalität“ erstellt regelmäßig Berichte über die Umsetzung dieser Strategie, die über den Ausschuß „Artikel 36“ dem Rat und dem Europäischen Rat vorgelegt werden.

Die Multidisziplinäre Gruppe legt spätestens am 30. Juni 2003 einen umfassenden Bericht über die getroffenen Maßnahmen und Schritte bezüglich der Umsetzung jeder Empfehlung in dieser Strategie vor. Der Rat ergreift geeignete Maßnahmen.

Der Europäische Rat erhält spätestens am 30. Juni 2005 einen allgemeinen Bericht über die Verwirklichung der Strategie der EU zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und ergreift die erforderlichen Maßnahmen, um in Bereichen, in denen die Strategie nicht vollständig verwirklicht wurde, die entsprechenden Leitlinien für künftig zu treffende Maßnahmen aufzustellen.

Zuständigkeit: Rat, Kommission

Zieldatum: kontinuierliche Tätigkeit, allgemeiner Bericht am 30. Juni 2005

Priorität: 1
