



Brüssel, den 2. Oktober 2017
(OR. en)

12685/17

**Interinstitutionelles Dossier:
2016/0412 (COD)**

LIMITE

**JAI 849
COPEN 286
DROIPEN 123
IA 147
CODEC 1480**

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	ASTV/Rat
Nr. Vordok.:	11971/17
Nr. Komm.dok.:	15816/16 + ADD 1 + ADD 2 + ADD 3
Betr.:	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen – Frage des Geltungsbereichs

1. EINLEITUNG

Die Kommission hat im Dezember 2016 einen Vorschlag für eine Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen vorgelegt. Die Gruppe "Zusammenarbeit in Strafsachen" (COPEN) hat dieses Rechtsinstrument in mehreren Sitzungen erörtert und dabei wesentliche Fortschritte erzielt: Einige Artikel sind nunmehr offensichtlich für alle Mitgliedstaaten annehmbar. Der Koordinierungsausschuss CATS hat in seiner Sitzung vom 22. September zwei konkrete Fragen erörtert und geklärt¹.

¹ Dok. 11970/17.

Die Sicherstellung und Einziehung von Vermögensgegenständen, die im Zusammenhang mit kriminellen Aktivitäten stehen, ist ein sehr wirksames Mittel zur Bekämpfung der Finanzierung von Terrorismus und sonstiger schwerer Kriminalität, da sie die Einschleusung illegaler Vermögenswerte in die legale Wirtschaft verhindert. Die EU ist sich der Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der Sicherstellung und Einziehung bewusst und hat deshalb zwei Rahmenbeschlüsse mit Vorschriften über die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen angenommen². Ziel der vorgeschlagenen neuen Verordnung ist es, das bestehende System der gegenseitigen Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen zu verbessern und zu stärken.

Im Zuge der Verhandlungen auf Gruppenebene wurde die Frage aufgeworfen, welche Arten von Einziehungsentscheidungen von der vorgeschlagenen Verordnung erfasst werden sollten. Der Vorsitz bittet daher den Rat, Leitlinien zur grundlegenden Frage des "Geltungsbereichs" vorzugeben, damit bis Ende dieses Jahres eine allgemeine Ausrichtung festgelegt werden kann.

2. DEM RAT VORZULEGENDE FRAGE

In dem Vorschlag der Kommission ist der Geltungsbereich des Rechtsinstruments so definiert, dass es Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen erfasst, die im Rahmen eines "Strafverfahrens" ("criminal proceedings") erlassen wurden. Darüber hinaus wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass im Rahmen zivil- und verwaltungsrechtlicher Verfahren erlassene Einziehungsentscheidungen vom Geltungsbereich der vorgeschlagenen Verordnung ausgenommen sind.

Es sei darauf hingewiesen, dass es in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Einziehungsregelungen gibt, darunter verschiedene Formen der Einziehung ohne vorherige Verurteilung. Die Rechtsgrundlage der Verordnung, d. h. Artikel 82 Absatz 1 AEUV, lässt die Erfassung von im Rahmen rein zivil- und verwaltungsrechtlicher Verfahren erlassenen Einziehungsentscheidungen nicht zu. Die Beratungen in der Gruppe haben jedoch gezeigt, dass einige Mitgliedstaaten, insbesondere Italien, offensichtlich über Einziehungsverfahren verfügen, die – auch wenn sie eindeutig im Zusammenhang mit kriminellen Aktivitäten stehen – nicht im Rahmen von Strafverfahren durchgeführt werden. Die italienische Delegation, die von einigen anderen Delegationen unterstützt wird, hat von Beginn der Beratungen an darauf hingewiesen, dass der für die Definition des Geltungsbereichs der Verordnung in Artikel 1 Absatz 1 vorgeschlagene Begriff "Strafverfahren" problematisch ist, da damit das italienische System der sogenannten "präventiven Einziehung" ausgeschlossen würde.

² Rahmenbeschluss 2003/577/JI des Rates vom 22. Juli 2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union; Rahmenbeschluss 2006/783/JI des Rates vom 6. Oktober 2006 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Einziehungsentscheidungen.

Den Erläuterungen Italiens zufolge werden im Rahmen dieses Systems Einziehungsentscheidungen von einem Strafgericht in Verfahren erlassen, die nicht auf die Verurteilung einer Person aufgrund der Begehung einer spezifischen Straftat abzielen, sondern sich auf die erwiesene Tatsache stützen, dass Vermögensgegenstände aus kriminellen Aktivitäten stammen, wobei gleichzeitig ein etwaiges früheres kriminelles Verhalten der betreffenden Person berücksichtigt wird. Dieses System ist "präventiv" in dem Sinne, dass mit den im Rahmen dieses Systems erlassenen Einziehungsentscheidungen verhindert werden soll, dass Vermögensgegenstände, die nachweislich aus in der Vergangenheit begangenen kriminellen Aktivitäten stammen, erneut verwendet werden.³

Nach Auffassung Italiens würde seine Einziehungsregelung nicht bzw. zumindest nicht vollständig unter das Konzept des "Strafverfahrens" ("criminal proceedings") fallen, wie es derzeit im Verordnungsvorschlag verwendet wird. Italien hat daher vorgeschlagen, auf das Konzept in Artikel 82 Absatz 1 AEUV zurückzugreifen und den Begriff "Strafverfolgung" ("proceedings in criminal matters") zu verwenden. Damit könnte das italienische System der präventiven Einziehung in der Verordnung berücksichtigt werden, während im Rahmen zivil- und verwaltungsrechtlicher Verfahren erlassene Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen weiterhin ausdrücklich aus dem Geltungsbereich ausgenommen wären.

Italien hat bestätigt, dass die Grundrechte und ähnliche Verfahrensgarantien wie in Strafverfahren, die insbesondere in den sechs Richtlinien über Verfahrensrechte vorgesehen sind, angemessen beachtet werden, und dass im Rahmen des italienischen Systems der präventiven Einziehung erlassene Einziehungsentscheidungen in einem eindeutigen Zusammenhang mit kriminellen Aktivitäten stehen und daher grundsätzlich dem Bereich der Strafverfolgung zuzuordnen sind.

In den Sitzungen der Gruppe COPEN – zuletzt am 28. September 2017 – haben mehrere Mitgliedstaaten zu verstehen gegeben, dass sie die von Italien gewünschte Änderung unterstützen oder zumindest akzeptieren könnten. Sie betonten dabei, dass die gegenseitige Anerkennung von (Sicherstellungs- und) Einziehungsentscheidungen in der Europäischen Union erheblich verbessert würde, wenn diese Regelung in den Geltungsbereich der Verordnung aufgenommen werden könnte. Es wurde unterstrichen, dass das italienische Einziehungssystem als eines der wirksamsten in der Europäischen Union gilt. Die Mitgliedstaaten wären nicht verpflichtet, selbst über ein solches System zu verfügen; sie sollten lediglich in der Lage sein, von anderen Mitgliedstaaten unter einem solchen System erlassene Einziehungsentscheidungen anzuerkennen und zu vollstrecken. Diese Einziehungsentscheidungen werden bereits in mehreren Mitgliedstaaten anerkannt.⁴

³ Das italienische System der präventiven Einziehung ist in Anlage II des Dokuments 9475/17 und in Dokument WK 10443/17 ausführlicher beschrieben.

⁴ z. B. Rechtssache Crisafulli in Frankreich (*Chambre criminelle de la Cour de Cassation*, 13. November 2003, Rechtssache 03-80371).

Einige andere Mitgliedstaaten äußerten Zweifel daran, ob es ratsam sei, diese Änderung zu akzeptieren. Das italienische System der präventiven Einziehung habe augenscheinlich einen hybriden Charakter (strafrechtlich/verwaltungsrechtlich), und es sei fraglich, ob dieses System durch die Rechtsgrundlage des Artikels 82 Absatz 1 AEUV abgedeckt würde. Diese Mitgliedstaaten warfen ferner die Frage auf, ob es im italienischen System einen Zusammenhang zwischen der Einziehungsentscheidung und einer Straftat gebe bzw. ob die Verfahrensrechte der betroffenen Personen angemessen geachtet würden.

Um diesen Bedenken zu begegnen, hat der Vorsitz den Juristischen Dienst des Rates ersucht, zu dieser Frage Stellung zu nehmen. Das Gutachten des Juristischen Dienstes ist in Dokument 12708/17 enthalten.

Der Vorsitz ist der Ansicht, dass es sich bei der Entscheidung über die Erweiterung des Geltungsbereichs durch Einbeziehung der Systeme der präventiven Einziehung – wie des italienischen Systems – um eine politische Entscheidung handelt und daher entsprechende Vorgaben durch die Minister erforderlich sind.

Daher wird der Rat ersucht anzugeben, ob bestimmte Systeme der präventiven Einziehung, wie das italienische System, in den Geltungsbereich der Verordnung fallen sollten, sofern die Einziehungsentscheidung in einem eindeutigen Zusammenhang mit kriminellen Aktivitäten steht und angemessene Verfahrensgarantien gelten.