



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 2.6.2005
KOM(2005) 232 endgültig

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

**„Entwicklung eines Strategiekonzepts für die Bekämpfung der organisierten
Kriminalität“**

{SEK (2005) 724}

1. EINLEITUNG

1. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 4./5. November 2004 den Rat und die Kommission im Rahmen des Haager Programms¹ ersucht, ein Strategiekonzept für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität auf EU-Ebene zu entwickeln und dabei weitere Partner wie Europol, Eurojust, die Europäische Polizeiakademie und die Task Force der Polizeichefs hinzuzuziehen. Diese Mitteilung ist der Beitrag der Kommission zu der Entwicklung eines solchen Konzepts.
2. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam sind bereits mehrere Aktionspläne der EU zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität² angenommen worden, so zuletzt im Jahr 2000 die Millenniumsstrategie zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität³. Auf Initiative des niederländischen Ratsvorsitzes wurde im Jahr 2004 die Erörterung dieses Themas aufgenommen, was zur Annahme der Schlussfolgerungen des Rates zur Ausarbeitung eines Strategiekonzepts für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität vom 2. Dezember 2004⁴ führte.
3. Seit der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sind auf EU-Ebene zudem verschiedene legislative und nicht legislative Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität angenommen worden. Nun gilt es, die verschiedenen Instrumente und Maßnahmen, die (auf den Gebieten Prävention, Strafrecht und Verfahrensrecht) auf lokaler, nationaler oder EU-Ebene angenommen worden sind, zusammenzuführen und die festgestellten Lücken zu schließen. Die Union muss eine geeignete OK-Bekämpfungspolitik entwickeln und umsetzen und sie mit angemessener finanzieller Unterstützung ausstatten.
4. Seit September 2001 steht die Bekämpfung des Terrorismus im Mittelpunkt des Interesses. Organisierte Kriminalität und Terrorismus sind zwar miteinander verbunden, doch die organisierte Kriminalität stellt auch für sich gesehen noch immer eine Bedrohung für die Gesellschaft dar. Sie schadet der Wirtschaft und zerstört das soziale und demokratische Gefüge der Gesellschaft. Daher ist es zu begrüßen, dass der Europäische Rat ihre Bekämpfung zu einem vorrangigen Ziel erklärt hat. Dabei müssen jedoch alle Handlungsträger dafür Sorge tragen, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einer wirksamen Strafverfolgung und dem Schutz der persönlichen Rechte und Freiheiten gewahrt wird.
5. Die Entwicklung eines Strategiekonzepts für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist eine schwierige Aufgabe, weil die Bestimmung des Begriffs „organisierte Kriminalität“ trotz der bisherigen Versuche, den Begriff „kriminelle

¹ Abl. C 053 03.03.2005 S.001-0014

² Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (ABl. C 251 vom 15.8.1997), Entschließung des Rates zur Prävention organisierter Kriminalität (ABl. C 408 vom 29.12.1998), Wiener Aktionsplan (ABl. C 19 vom 23.1.1999).

³ „Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität - Eine Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrtausends“ (ABl. C 124 vom 3.5.2000).

⁴ Dok. 15050/04 CRIMORG 138 und Dok. 13463/2/04 REV2 CRIMORG 105.

Vereinigung” zu definieren⁵, noch immer überaus komplex ist. Zudem reichen die Prioritäten, die der Rat auf seiner Tagung vom 2. Dezember 2004 festgelegt hat, von der Schaffung der zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität erforderlichen Wissensgrundlage über die Prävention und die Strafverfolgung bis hin zur justiziellen Zusammenarbeit und zu den Außenbeziehungen (siehe Abschnitt 2) und sind somit sehr weit gefasst. Gegenwärtige Maßnahmenvorschläge würden somit auch Delikte abdecken, die nicht oder nicht ausschließlich unter die direkte Kriminalität fallen. Umgekehrt betreffen die Maßnahmen, die beispielsweise zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsentscheidungen ergriffen werden, auch zahlreiche schwere Delikte der grenzüberschreitenden Kriminalität. Ein Strategiekonzept kann hier sicherstellen, dass alle Beteiligten effizient zusammenarbeiten.

6. Da das Strategiekonzept so breit gefächert ist, ist es unerlässlich, in dieser Mitteilung Prioritäten zu setzen. In Abschnitt 2 werden daher die einzelnen Ziele im Rahmen der verschiedenen Prioritäten des Strategiekonzepts für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität vorgestellt. Bestimmte Aspekte, die bereits an anderer Stelle detailliert erläutert wurden⁶, werden dabei nur summarisch behandelt. Abschnitt 3 fasst die Folgemaßnahmen zur Halbzeitbewertung der Millenniumsstrategie⁷ zusammen, und Abschnitt 4 enthält Empfehlungen für künftige Maßnahmen. Die einzelnen Maßnahmen zur Umsetzung des Strategiekonzepts und die zuständigen Stellen sowie die Zieldaten und die Priorität sind in Anhang 1 aufgelistet. Anhang 2 enthält eine Auflistung und Zusammenfassung der jüngsten Mitteilungen sowie der Schlussfolgerungen des Rates zu diesem Thema. Die Folgemaßnahmen zur Halbzeitbewertung der Millenniumsstrategie werden im Detail in Anhang 3 behandelt.

2. VORRANGIGE THEMEN UND ZIELE

2.1. **Bessere Kenntnis der organisierten Kriminalität und verstärkte Informationssammlung und -analyse**

7. Die technologische Entwicklung und die zunehmende Globalisierung bieten der organisierten Kriminalität neue Angriffspunkte. Um ihr vorzubeugen und entgegenzuwirken, besteht - wie bereits in zahlreichen Strategiepapieren und nicht zuletzt auch im Haager Programm betont wurde – die Notwendigkeit, Kenntnisse über die organisierte Kriminalität, kriminelle Vereinigungen und Schwachpunkte der Wirtschaft zu sammeln und auf aktuellem Stand zu halten und auf dieser Grundlage geeignete Gegenmittel zu entwickeln. Als Hilfe für die Entscheidungsfindung in verschiedenen Politikbereichen sollten über das künftige **EU-System für**

⁵ Siehe die Gemeinsame Maßnahme vom 21.12.1998 (ABl. L 333 vom 9.12.1998), durch die sich die Mitgliedstaaten verpflichtet haben, einen Straftatbestand der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung einzuführen, sowie Dok. 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2 und Artikel 2 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität (A/RES/55/25).

⁶ Beispielsweise die Ziele der im Haager Programm enthaltenen Drogenbekämpfungsstrategie der EU für den Zeitraum 2005-2012 (Dok. 15074/04).

⁷ Dok. 10925/03 CRIMORG 49, das der Rat „Justiz und Inneres“ auf seiner Tagung vom 2/3.10.2003 zur Kenntnis genommen hat.

Kriminalitätsstatistik Informationen der Strafverfolgungsbehörden, quantitative Daten aus Bürger- und Wirtschaftsumfragen sowie Informationen über die **Verbrechenshäufigkeit und Viktimisierung** in bestimmten Bevölkerungsgruppen zusammengetragen werden. Dieses System wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und erforderlichenfalls unter Rückgriff auf das Statistikprogramm der Gemeinschaft aufgebaut. Des Weiteren ist es notwendig, eine Methodik für Studien über die **Anfälligkeit der Wirtschaftssektoren** für organisierte Verbrechen zu entwickeln, erproben und verbreiten. Die Kommission beabsichtigt, auf dieser Grundlage künftig jedes Jahr oder alle zwei Jahre einen **Kriminalitätsbericht der EU** zu erstellen.

8. Im Haager Programm wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, eine **europäische Informationspolitik für Strafverfolgungszwecke** zu entwickeln, die es den Entscheidungsträgern ermöglicht, auf der Basis gründlicher Bewertungen Strafverfolgungsstrategien der EU festzulegen. Hauptbestandteile dieser Strategien sind der Zugang zu derartigen Informationen (vgl. Abschnitt 2.3.3.), die Informationsbeschaffung und –analyse („Intelligence“-Arbeit) auf EU-Ebene sowie die Stärkung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den europäischen und den internationalen Strafverfolgungsbehörden. Die Kommission wird noch im Jahr 2005 eine Mitteilung über eine sich auf die „Intelligence“-Arbeit gründende Strafverfolgungspolitik der EU vorlegen.
9. Im Rahmen dieser Politik sollte ein **Modell für die polizeiliche „Intelligence“-Arbeit in der EU** entwickelt werden, mit dem Fragen wie die Kohärenz der „Intelligence“-Maßnahmen und –Dienste der auf nationaler und auf EU-Ebene in den Bereichen Justiz, Freiheit und Sicherheit tätigen Stellen und die Angleichung der einzelstaatlichen Risikobewertungen mit Hilfe einheitlicher Methoden, sektorspezifischer Anfälligkeitsstudien, vom Privatsektor gelieferter quantitativer und qualitativer Informationen sowie weiterer sachdienlicher Daten aus der in der Entwicklung befindlichen europäischen Kriminalitätsstatistik angegangen werden könnten. Ein Schlüsselement dieses Modells wäre die von Europol vorgenommene **EU-Risikobewertung** bezüglich der von der organisierten Kriminalität ausgehenden Gefahr für die EU, wie sie laut dem Haager Programm auf der Grundlage vereinheitlichter nationaler Risikobewertungen erfolgen soll.
10. **Forschungsmaßnahmen** zum Bereich der organisierten Kriminalität werden gegenwärtig im Rahmen des 6. Forschungsrahmenprogramms und der vorbereitenden Maßnahmen für die Sicherheitsforschung finanziert. Es ist geplant, Forschungsmaßnahmen zu diesem Bereich in das neue Sicherheitsforschungsprogramm und andere mit diesem Thema zusammenhängende Bereiche des vorgeschlagenen 7. Forschungsrahmenprogramms zu integrieren. Spezifische Forschungsprojekte zur Ausarbeitung einer einschlägigen Strategie werden zudem im Rahmen des Programms **AGIS** und etwaiger Nachfolgeprogramme im Rahmen der finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2007-2013 sowie mit Hilfe der für **Studien** vorgesehenen Mittel durchgeführt werden können.

2.2. Verstärkte Prävention der organisierten Kriminalität

11. Eine wirksame Kriminalitätsverhütungspolitik muss neben der herkömmlichen Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden sowohl für den öffentlichen als

auch für den privaten Sektor geltende Standards in punkto Leitung, Transparenz sowie rechtliche und soziale Verantwortung umfassen, die darauf abstellen, die Gelegenheit zur Begehung einer Straftat zu reduzieren. Einige EU-Mitgliedstaaten haben hier bereits neue Wege eingeschlagen und ein Konzept für ein **Vorgehen auf Verwaltungsebene** entwickelt, durch das eine Durchsetzung der legalen Märkte mit kriminellen Vereinigungen verhindert werden soll. Der Rat hat unlängst eine Reihe einschlägiger Empfehlungen⁸ angenommen und betont, dass dieses Konzept in der gesamten EU weiter geprüft und verbreitet werden sollte. Die Kommission beabsichtigt, auf EU-Ebene ein Modell für die **betrugssichere Konzipierung von Rechtsvorschriften** und neuen **Erzeugnissen und Dienstleistungen** zu entwickeln, das weit verbreitet werden könnte, um zu verhindern, dass unbeabsichtigt neue Angriffspunkte für das organisierte Verbrechen geschaffen werden.

12. Eines der Hauptmittel, mit deren Hilfe die organisierte Kriminalität die legalen Märkte infiltriert, ist die **Korruption**⁹. Aus diesem Grund bedarf es der verstärkten Entwicklung und Umsetzung einer umfassenden Antikorruptionspolitik der EU, welche sowohl strafrechtliche Maßnahmen als auch Maßnahmen zur Förderung des Berufsethos und der Integrität der öffentlichen Verwaltungen umfasst sowie eine verbesserte Überwachung der einzelstaatlichen Antikorruptionspolitik im Kontext des Gemeinschaftsrechts und der einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen und sonstigen Normen - insbesondere zur wirksamen Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption¹⁰ - vorsieht. Größere Transparenz im öffentlichen Sektor ist eines der strategischen Ziele der Kommission für den Zeitraum 2005-2009. Zudem plant die Kommission die Veröffentlichung eines Weißbuchs über eine europäische Initiative für mehr Transparenz.
13. In der Erklärung der Konferenz von Dublin über die organisierte Kriminalität¹¹ wurden die **Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor** als ein wirksames Mittel zur Verhütung von Kriminalität im Allgemeinen und von organisierter Kriminalität im Besonderen bezeichnet. Eines der vorrangigen Ziele, die die Kommission sich im Rahmen des Haager Programms für das Jahr 2006 gesetzt hat, ist die Ausarbeitung und Durchführung eines Aktionsplans der EU für Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor.
14. Ein weiteres vorrangiges Ziel ist die Verhütung des Menschenhandels, einem besonders schweren Straftatbestand, der grobe Verstöße gegen die Menschenrechte beinhaltet. Die Kommission wird noch im Jahr 2005 eine Mitteilung über die **Bekämpfung des Menschenhandels** vorlegen, die ein sich auf Menschenrechtsaspekte gründendes Gesamtkonzept enthalten wird, das den Schutz der Opfer in den Mittelpunkt stellt.
15. Bezüglich der Vorsorge bestand bisher auch die Möglichkeit, **finanzielle Unterstützung aus den Strukturfonds** zu erhalten, doch von dieser Möglichkeit

⁸ Dok. 12557/04 CRIMORG 79 und Dok. 14125/2/04 REV2 CRIMORG 123.

⁹ Vgl. KOM (2003) 317 und die Entschließung des Europäischen Parlaments Nr. A5-0367/2003.

¹⁰ A/58/422.

¹¹ Dok. 16302/03 CRIMORG 96

haben die Mitgliedstaaten kaum Gebrauch gemacht¹². Nicht zuletzt auch deshalb hat die Kommission, um derartige Maßnahmen zu finanzieren, einen Vorschlag zur Aufstellung eines spezifischen **Rahmenprogramms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“** im Rahmen der finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2007-2013 vorgelegt.

2.3. Verstärkung der Instrumente und Ausbau der Zusammenarbeit

2.3.1. Verstärkte Untersuchung der organisierten Kriminalität

16. **Besondere Ermittlungstechniken** haben sich als ein wirksames Mittel zur Untersuchung von grenzübergreifenden Delikten der organisierten Kriminalität durch Polizei-, Zoll- und Justizbehörden erwiesen. Die Einführung derartiger Techniken ist sowohl im Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union aus dem Jahr 2000 als auch in dem diesbezüglichen Protokoll aus dem Jahr 2001¹³ vorgesehen, doch da diese beiden Rechtsinstrumente noch nicht in Kraft getreten sind, ist der Rahmenbeschluss des Rates über **gemeinsame Ermittlungsgruppen**¹⁴ erlassen worden. Gleichwohl müssen noch weitere Arbeiten unternommen werden, um den Einsatz gemeinsamer Ermittlergruppen und anderer besonderer Ermittlungstechniken zu verbessern.
17. Um die grenzübergreifende **Erhebung von Beweismitteln** schneller und einfacher zu machen, hat die Kommission die Einführung einer Europäischen Beweisordnung vorgeschlagen, die bei bestimmten Beweismitteln an die Stelle der gegenseitigen Rechtshilfe treten würde¹⁵. Mittelfristig sollte der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf sämtliche Arten von Beweismitteln ausgeweitet werden. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung über den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen¹⁶ erläutert hat, plant sie mehrere Initiativen zum Thema **Zulässigkeit von Beweismitteln**. Diese sollen in ausgewogener Weise sowohl eine effiziente Strafverfolgung als auch die Wahrung der Verteidigungsrechte gewährleisten und so das gegenseitige Vertrauen stärken. Ein weiteres Thema, das es näher zu beleuchten gilt, ist die **grenzübergreifende Verwendung von Informationen der Strafverfolgungsbehörden** als Beweismittel.
18. Ebenso wie die Beweismittelerhebung im Zusammenhang mit finanziellen Ermittlungen (vgl. Abschnitt 2.3.2.) ist auch die Erhebung, Aufbewahrung und Übermittlung **elektronischer Beweismittel** ein immer wichtiger werdendes Thema, mit dem sich die Kommission, wie vom Europäischen Rat auf dessen Tagung vom 16./17. Dezember 2004¹⁷ gefordert, in Kürze befassen wird.

¹² Einzige nennenswerte Ausnahme ist das italienische Programm „Mezzogiorno“; vgl. auch die Mitteilung der Kommission „Zusätzliche indikative Leitlinien für die Beitrittsländer“ (KOM(2003) 110).

¹³ ABl. C 197 vom 12.7.2000, S.1; ABl. C 326 vom 21.11.2001, S.1.

¹⁴ ABl. L 162 vom 20.6.2002, S.1

¹⁵ KOM(2003) 688.

¹⁶ KOM(2005)195

¹⁷ Dok. 16238/04 CONCL 4 und Dok. 16089/04 JAI 566.

19. Die **Datenspeicherung** durch elektronische Kommunikationsdienste ist ein wichtiger Aspekt bei der Untersuchung von Straftaten, bei denen auf Informationstechnik zurückgegriffen wurde. Hierbei gilt es in ausgewogener Weise die Anforderungen an eine wirksame Strafverfolgung und den Schutz der Grundrechte sowie die finanzielle Belastung, die entsprechenden Vorschriften für die Diensteanbieter mit sich bringen, zu berücksichtigen. Um den rechtlichen Überlegungen zu diesem Thema Rechnung zu tragen, wird die Kommission noch im Jahr 2005 einen Vorschlag für eine einschlägige Richtlinie als geeignetem Rechtsinstrument vorlegen.
20. Um die Drahtzieher krimineller Vereinigungen vor Gericht stellen zu können, ist häufig ein Rückgriff auf **Zeugen und Informanten** nötig. Im Rahmen der Millenniumsstrategie, die auf zwei diesbezügliche Entschlüsse des Rates¹⁸ zurückgeht, sind Vorschläge für weitere Arbeiten auf diesem Gebiet vorgelegt worden. Der Rat hat die Kommission ersucht, ein Zeugenschutzprogramm für den Bereich der Terrorbekämpfung auszuarbeiten¹⁹. Europol hat zwei wichtige Dokumente zu diesem Thema²⁰ vorgelegt, und die Kommission arbeitet zurzeit einen Vorschlag für eine einschlägige Rechtsvorschrift aus.
21. Einige Mitgliedstaaten der EU haben **spezialisierte Ermittlungs- oder Strafverfolgungsdienste** eingerichtet, die sich mit Straftaten der organisierten Kriminalität auseinandersetzen. Sie bestehen aus fachübergreifenden Expertenteams für komplexe kriminalpolizeiliche Ermittlungen. Die Kommission möchte auch die übrigen Mitgliedstaaten ermutigen, ein solches Konzept in Erwägung zu ziehen.
- 2.3.2. *Verstärkung der Instrumente zur Behandlung der finanziellen Aspekte der organisierten Kriminalität*
22. Finanzielle Erträge sind das Hauptantriebsmotiv der organisierten Kriminalität. Die Beseitigung der Möglichkeit, finanzielle Erträge aus Straftaten zu „waschen“, kann der Motivation einer kriminellen Vereinigung sehr abträglich sein und deren Möglichkeiten erheblich beschneiden. Die **Verstärkung der Möglichkeit, Erträge aus Straftaten einzufrieren und zu beschlagnahmen**, ist somit der Schlüssel für eine erfolgreiche Bekämpfung und Verhütung der organisierten Kriminalität. Die Kommission wird daher die **Fähigkeiten für finanzielle Ermittlungen** fördern und geeignete Rechtsinstrumente ausarbeiten, die die rasche Ermittlung und Verfolgung illegaler Finanztransfers und sonstiger illegaler Transaktionen ermöglichen.
23. Zum Thema **Einfrieren und Beschlagnahme von Vermögenswerten** sind drei Rahmenbeschlüsse (davon einer mit Vorbehalten)²¹ vereinbart worden, die u.a. erweiterte Beschlagnahmefugnisse vorsehen. Der Rahmenbeschluss über die Beschlagnahme von Erträgen aus Straftaten sieht vor, dass die Mitgliedstaaten beim

¹⁸ ABl. C 327 vom 7.12.1995, S. 5 und ABl. C 10 vom 11.1.1996, S. 1.

¹⁹ Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus vom 25.3.2004.

²⁰ „Grundsätze der polizeilichen Zusammenarbeit beim Zeugenschutz in der Europäischen Union“ und „Gemeinsame Kriterien für die Aufnahme von Zeugen in ein Schutzprogramm“ (beide nur für den EU-Dienstgebrauch bestimmt).

²¹ Siehe Rahmenbeschluss 2003/577/JI vom 22.7.2003 und Rahmenbeschluss 2005/212/JI vom 24.2.2005. Zudem wurde im Juni 2004 politische Einigung über einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Einziehungsentscheidungen erzielt.

Rückgriff auf ihre erweiterten Beschlagnahmefugnisse auch nicht strafrechtliche Verfahren anwenden dürfen. In ihren Erwägungsgründen wird zudem auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Bekämpfung der organisierten Kriminalität verwiesen, demzufolge die Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens in Erwägung ziehen können, Straftäter u.a. durch Umkehr der **Beweislast** und/oder Erleichterung der **Beweispflicht** dazu zu verpflichten, den Nachweis für den rechtmäßigen Ursprung vermeintlicher Erträge aus Straftaten zu erbringen. Die Kommission wird die EU-Rechtsvorschriften über die Beschlagnahme von Erträgen aus Straftaten in diesem Lichte revidieren. Ferner wird sie die Einführung von Vorschriften über die **Rückgabe beschlagnahmter oder eingezogener Vermögenswerte als Entschädigung oder Wiedergutmachung** an ermittelbare Opfer oder wohltätige Einrichtungen prüfen.

24. Mit der vorgeschlagenen dritten Geldwäscherichtlinie²² sollen die geltenden Geldwäschebekämpfungsvorschriften der Gemeinschaft verschärft werden, indem beispielsweise das Spektrum der Vortaten weiter gefasst wird und neue Personenkategorien der Meldepflicht unterworfen werden. Um sich auch der künftigen Mitwirkung der Finanzeinrichtungen und sonstigen Beteiligten zu vergewissern, muss allerdings deutlich aufgezeigt werden, welche wichtige Ergebnisse das Melden von Geldwäschefällen ermöglicht. Zu diesem Zweck müssen die Finanzauswertungsstellen ein adäquates **Feedback** leisten.
 25. Kriminelle Vereinigungen nutzen das Finanzsystem der einzelnen Mitgliedstaaten dazu, Erträge aus in anderen Mitgliedstaaten begangenen Straftaten zu „waschen“. Europol versucht anhand von Arbeitsdateien zu Analysezielen (beispielsweise im Rahmen des Projekts „SUSTRANS“), Verbindungen zwischen den betreffenden Straftaten und diesen Transaktionen herzustellen. Alle Mitgliedstaaten sollten diese Arbeit aktiv unterstützen, indem sie Europol hochwertige Daten übermitteln.
 26. Das **Protokoll zum Rechtshilfeübereinkommen aus dem Jahr 2000** stellt auf die Vereinfachung der Zusammenarbeit bei grenzübergreifenden Finanzauswertungen ab. Da es allerdings erst von wenigen Ländern ratifiziert wurde, ist ungewiss, wann es in Kraft treten wird. Da der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung schrittweise die gegenseitige Rechtshilfe ersetzen sollte, wird die Kommission neue einschlägige Rechtsvorschlage²³ in Erwägung ziehen müssen.
- 2.3.3. *Ausweitung des Zugangs zu Informationen und des Informationsaustausches zwischen Strafverfolgungsbehörden*
27. Der Europäische Rat hat im Haager Programm darauf hingewiesen, dass es zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht eines innovativen Ansatzes für den grenzübergreifenden **Austausch von Informationen der Strafverfolgungsbehörden** bedarf. Der Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms wird die Initiativen der Kommission zur Verwirklichung des **Grundsatzes der Verfügbarkeit von Informationen für den Austausch zwischen Strafverfolgungsbehörden, gemeinsamer Standards für den Zugang zu Datenbanken und der Interoperabilität der Datenbanken der Mitgliedstaaten**

²² KOM (2004) 448.

²³ Siehe Fußnote 16.

und der EU weiterführen. Die Datenbanken der Mitgliedstaaten und der EU sollten zunehmend die gleichen Standards und miteinander vereinbare Technologien anwenden, damit eine geeignete Verknüpfung mit internationalen Datenbanken und ein selektiver Austausch von Strafverfolgungsdaten möglich werden. Mit diesen erweiterten Möglichkeiten müssen Maßnahmen zum **Schutz personenbezogener Daten** und zur Gewährleistung der **Datensicherheit** einhergehen, die die Angemessenheit, die Integrität und die Vertraulichkeit der Daten gewährleisten und wirksame Rechtsvorschriften umfassen. Die Kommission wird noch im Jahr 2005 einen entsprechenden Legislativvorschlag vorlegen.

28. Um Vertrauen zu schaffen, bedarf es einer intensiven **Zusammenarbeit** zwischen den nationalen Strafverfolgungsbehörden und den zuständigen EU-Stellen. Hierfür sollte auf bestehende Informationskanäle wie das von Europol aufgebaute virtuelle private Netz oder das Europol-Informationssystem zurückgegriffen werden, die erforderlichenfalls durch Sachverständigenetze (vgl. Abschnitt 2.4) ergänzt werden könnten.

2.3.4. *Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den EU-Einrichtungen und zwischen unterschiedlichen nationalen Behörden*

29. Im Haager Programm wird auf die Notwendigkeit einer **verstärkten praktischen Zusammenarbeit** zwischen den Polizei- und Zollbehörden der Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und Europol und Eurojust hingewiesen. Für Abhörmaßnahmen oder einen Haftbefehl beispielsweise ist ein frühzeitiges Hinzuziehen eines Staatsanwalts bzw. Richters erforderlich. Im Zuge der praktischen Zusammenarbeit sollten häufiger **gemeinsame Maßnahmen der Zoll- und der Polizei- bzw. Justizbehörden** durchgeführt werden. Zudem sollte der **Aufbau gemeinsamer Kooperationsstrukturen an den EU-Binnengrenzen** gefördert werden. Die Kommission schlägt ferner eine systematische Finanzierung **gemeinsamer Maßnahmen auf EU-Ebene** im Rahmen der finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2007-2013 vor. Der **Ausschuss für innere Sicherheit** gemäß Artikel III-261 des Verfassungsvertrags sollte die Koordinierung der von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen erleichtern und dabei den Schwerpunkt auf die operative Zusammenarbeit legen.
30. Als Folgemaßnahme zum einschlägigen Grünbuch²⁴ wird die Kommission eine Folgenabschätzung sowie ein Weißbuch zu einem Legislativvorschlag zur Schaffung einer aus Eurojust hervorgehenden Europäischen Staatsanwaltschaft vorlegen. Letztere soll die Befugnis haben, gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft gerichtete Delikte nach Maßgabe des künftigen Verfassungsvertrags²⁵ zu untersuchen, zu verfolgen und zur Anklage zu bringen, wobei zudem die Möglichkeit vorgesehen werden soll, die Befugnisse dieser Staatsanwaltschaft auf schwere Straftaten mit grenzüberschreitender Dimension auszuweiten.

²⁴ Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (KOM (2001) 715 endg. vom 11.12.2001).

²⁵ Siehe Mitteilung der Kommission „Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften - Betrugsbekämpfung - Aktionsplan 2004-2005“ (KOM (2004) 544 endg.).

2.4. Bessere Nutzung und Stärkung der bestehenden Einrichtungen

31. Es ist wichtig, dass die **einschlägigen Rechtsvorschriften über Europol und Eurojust** einschließlich der drei Protokolle²⁶ zum Europol-Übereinkommen **ratifiziert und umgesetzt** werden. Im Bericht der Kommission über die rechtliche Umsetzung des Ratsbeschlusses über die Einrichtung von Eurojust²⁷ wurde auf Mängel wie die unterschiedlichen richterlichen Befugnisse der nationalen Mitglieder hingewiesen, die der Wirksamkeit der Tätigkeit von Eurojust abträglich sind.
32. Die **Möglichkeiten**, die **Eurojust**²⁸ und **Europol** im Hinblick auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität bieten, sollten von den Mitgliedstaaten **in vollem Umfang genutzt** werden. So sollten Eurojust wichtige multilaterale Fälle übergeben und schwere grenzüberschreitende Straftaten gemeldet werden. Die Informationsübermittlung an Europol ist ebenfalls noch unzureichend. Es gilt Möglichkeiten zu finden, wie die systematische Übermittlung hochwertiger, aktueller Ermittlungsdaten der Mitgliedstaaten intensiviert werden kann. Der Zugang von Europol zu Informationen über organisierte Verbrechen wird durch die Umsetzung des **Europol-Informationssystems** in allen Mitgliedstaaten leichter werden.
33. Europol und Eurojust sollten noch enger in die Untersuchung grenzüberschreitender organisierter Verbrechen sowie in gemeinsame Ermittlerteams eingebunden werden. Die Möglichkeiten, die die geltenden Rechtsvorschriften und der Verfassungsvertrag in Bezug auf ihre Funktionen vorsehen, sollten genutzt werden. Insbesondere sollte geprüft werden, wie die **Koordinierung durch Europol und Eurojust bei komplexen grenzübergreifenden Maßnahmen und strafrechtlichen Ermittlungen** im Zusammenhang mit schweren und organisierten Straftaten ausgeweitet, verstärkt Rückgriff auf die von ihnen bereitstellbare logistische Unterstützung sowie ihr Fachwissen und ihre Kenntnis bewährter Praktiken genommen und das **Europol- bzw. Eurojust-Abkommen** häufiger zur Anwendung gebracht werden könnte.
34. **Schulungen** und systematische **Austauschprogramme** sollten über die **Europäische Polizeiakademie** mit Mitteln aus dem Gemeinschaftshaushalt gefördert werden. Die Kommission hat bereits einen Vorschlag²⁹ vorgelegt, der auf eine Ausweitung dieser Maßnahmen abstellt.
35. Die **Grenzschutzagentur** hat zwar vor allem die Aufgabe, die Umsetzung der Schengen-Vorschriften über die Personenkontrollen an den Außengrenzen zu verbessern, sollte jedoch auch sachdienliche Informationen übermitteln und in die Koordinierung der Maßnahmen, die in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und Europol zur Bekämpfung organisierter, im Zusammenhang mit der illegalen Einwanderung stehender Straftaten ergriffen werden, eingebunden werden und zudem ein **integriertes Risikoanalysemodell** entwickeln.

²⁶ ABl. C 358 vom 13.12.2000, S.1, ABl. C 312 vom 16.12.2002, S. 1 sowie ABl. C 2 vom 6.1.2004, S. 1.
²⁷ KOM(2004) 457.

²⁸ Siehe die Schlussfolgerungen des Rates über einen besseren Einsatz von Eurojust bei der Bekämpfung der schweren Kriminalität (Dok. 15285/04 und Dok. 12561/4/04 REV4).

²⁹ Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA) als Einrichtung der Europäischen Union (KOM(2004) 623).

2.5. Verbesserung der Rechtsvorschriften

36. Wegen der Art und der möglichen Folgen der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität ist es gerechtfertigt, auf EU-Ebene gemeinsame Überlegungen über ihre Bekämpfung anzustellen. Jüngstes Beispiel hierfür ist der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität³⁰, durch den einheitliche Straftatbestände und Strafen für die verschiedenen Formen der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung festgelegt werden sollen. Nach dem Dafürhalten der Kommission sollte die **Angleichung der Rechtsvorschriften** mit der **gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen in Strafsachen**³¹ einhergehen. Bei der Annahme des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl³² ist der Rat übereingekommen, „die Arbeiten zur Angleichung der Definitionen der Straftaten gemäß Artikel 2 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses im Einklang mit Artikel 31 Buchstabe e EUV fortzusetzen, um zu einem wechselseitigen Rechtsverständnis unter den Mitgliedstaaten zu gelangen“³³. Die Kommission wird daher prüfen, wie eine weitere Angleichung der Strafrechtsvorschriften (beispielsweise für die Bereiche Geldfälschung, illegaler Waffenhandel, Betrug und insbesondere Steuerbetrug und Identitätsdiebstahl, sowie Umweltdelikte und Erpressung) erreicht werden kann.

2.6. Bessere Überwachung und Auswertung

37. Die Auswertung der organisierten Straftaten wird durch mehrere einschlägige Rechtsakte geregelt. Diese müssen jedoch genauer gefasst werden, da das Haager Programm die **Evaluierung** der Umsetzungsmaßnahmen und der Auswirkungen der EU-Politik in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht vorsieht. Die Kommission misst diesem Thema große Bedeutung bei und wird ihre diesbezüglichen Ansichten unter Berücksichtigung von **Artikel III-260** des Verfassungsvertrags 2006 zum Ausdruck bringen. Für alle im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität stehenden Fragen werden die künftigen Kriminalitätsberichte der EU ebenso wie die zum Bereich der organisierten Kriminalität durchgeführten Risikobewertungen der EU (vgl. Abschnitt 2.1.) wichtige Instrumente für einen Bewertungsmechanismus darstellen. Aufgrund ihrer horizontalen Auswirkungen sollte dabei der Evaluierung der Zollzusammenarbeit, der Korruptionsbekämpfung und der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität – wie bereits in diversen Mitteilungen³⁴ angekündigt - Vorrang gegeben werden.

2.7. Ausbau der Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Organisationen

38. In dieser von offenen Grenzen, Globalisierung und gegenseitigen Abhängigkeiten gekennzeichneten Zeit ist die **innere Sicherheit** der EU untrennbar mit **externen Sicherheitsaspekten verbunden**. Die externe Dimension der Maßnahmen der EU gegen die organisierte Kriminalität und andere Bedrohungen ihrer Sicherheit hat in

³⁰ KOM(2005) 6

³¹ Siehe Ziffer 17.

³² ABl. L 190 vom 18.7.2002, S.1.

³³ Dok. 9958/02 ADD1 REV1 JAI 138.

³⁴ KOM(2003) 317, KOM(2004) 262 und KOM(2004) 376.

den vergangenen Jahren stark zugenommen. Nunmehr gilt es die bestehenden **bilateralen, regionalen und internationalen Initiativen** weiter zu verfeinern.

39. Die **gezielte Zusammenarbeit mit bestimmten Drittländern** bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität sollte mit Hilfe von entsprechenden Abkommen und sonstigen Rechtsakten weiter ausgebaut werden. Sie sollte auch die **Förderung einschlägiger Benchmarks der EU und internationaler Standards** beinhalten.
40. Die EU sollte die Entwicklung **regionaler Konzepte und Kooperationsmaßnahmen** zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (insbesondere in den Grenzgebieten zur EU) fördern und unterstützen.
41. Die EU sollte die Entwicklung **multilateraler Ansätze** zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität konsequent unterstützen, damit die einschlägigen internationalen Rechtsvorschriften wie die Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und der Korruption von allen Ländern ratifiziert und umgesetzt werden. Ferner sollte sie die Ausarbeitung **internationaler Normen** und Vorschriften in Gremien wie dem Europarat, der G8, der FATF, der OSZE und der OECD vorantreiben.
42. Die **direkte Zusammenarbeit zwischen Europol, Eurojust und (Behörden in) Drittländern** ist von wesentlicher Bedeutung für die Schaffung einer europäischen Dimension der über die EU-Grenzen hinausgehenden Strafverfolgung und Justizzusammenarbeit. Europol sollte die für seine Außenbeziehungen im Zeitraum 2004-2006 festgelegte Strategie³⁵ weiter verfolgen, und auch Eurojust sollte eine Strategie für seine Außenbeziehungen ausarbeiten.

2.8. Vorrangige Ziele bei der Bekämpfung bestimmter Formen der organisierten Kriminalität auf EU-Ebene und bei den Folgemaßnahmen

43. In der fachübergreifenden Arbeitsgruppe des Rates wurde Einigung darüber erzielt, dass der von Europol vorgelegte Bericht über die organisierte Kriminalität geprüft und mit Europol und Eurojust erörtert wird und sodann die Ergebnisse den zuständigen Ratsgremien zugeleitet werden, damit eine begrenzte Zahl vorrangiger jährlicher strategischer Ziele für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität festgelegt werden kann³⁶.
44. Im Haager Programm wird empfohlen, dass der Rat derartige vorrangige Ziele ab dem Jahr 2006 auf der Grundlage einer alljährlich von Europol vorzulegenden Risikobewertung in Bezug auf die organisierte Kriminalität festlegt. Damit Europol dieser Aufgabe nachkommen kann, müssen die Arbeiten auf dem Gebiet der sich auf eine verstärkte „Intelligence“-Arbeit gründenden Strafverfolgung unverzüglich vorangetrieben werden. Dazu bedarf es großer Anstrengungen sowohl von Seiten Europols als auch von Seiten der Mitgliedstaaten und der zuständigen EU-Stellen (vgl. Abschnitt 2.1.).

³⁵ Dok. 12660/04 EUROPOL 44.

³⁶ Dok. 16183/04 CRIMORG 152.

3. ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGEMAßNAHMEN ZU DEN SCHLUSSFOLGERUNGEN DER HALBZEITBEWERTUNG DER MILLENIUMSSTRATEGIE

45. Die Schlussfolgerungen der Halbzeitbewertung der Millenniumsstrategie enthielten sechs Empfehlungen für weitere Maßnahmen. Um der sich auf den **Drogenhandel** beziehenden Empfehlung nachzukommen, erließ der Rat im Oktober 2004 einen Rahmenbeschluss zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels³⁷. Auch zu den anderen fünf Empfehlungen laufen Folgemaßnahmen. So hat die Kommission bezüglich des **Austauschs von Informationen über strafrechtliche Verurteilungen** und deren Wirkung innerhalb der Europäischen Union einen Legislativvorschlag³⁸ und ein Weißbuch³⁹ vorgelegt. Eine Mitteilung über **Ausschlussmaßnahmen** wird noch im Jahr 2005 folgen. Der Vorschlag für die dritte Geldwäscherichtlinie⁴⁰ enthält eine Bestimmung, die **große Barzahlungen** zum Zweck der Geldwäsche unmöglich machen soll. Die Erstellung **vergleichbarer Kriminalitätstaktiken** ist ein langfristiges Ziel, das sich die Kommission im Verband mit anderen Beteiligten gesetzt hat. Die Kommission wird noch im Jahr 2005 einen Aktionsplan zur Kriminalitätsstatistik der EU vorlegen. Zum Thema **Steuerbetrug** ist eine Studie eingeleitet worden, deren Ergebnisse voraussichtlich im Juli 2005 vorgelegt werden. Die Kommission (bzw. das OLAF) und Europol werden zudem im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten die Mitgliedstaaten noch im Jahr 2005 in Form einer **Serviceplattform für gemeinsame Zollermittlungen** unterstützen. Ferner arbeitet die Kommission gegenwärtig einen Legislativvorschlag zum Thema **Schutz von Zeugen und Hinweisgebern** aus.

4. KÜNFTIGE MAßNAHMEN

46. Diese Mitteilung befasst sich mit den spezifischen Zielen eines Strategiekonzepts für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Anhang 1 enthält eine Liste der binnen fünf Jahren durchzuführenden Umsetzungsmaßnahmen. Nach seiner Annahme im Rat sollte das Strategiekonzept für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität den Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms ergänzen, da es zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Union beiträgt. Die wichtigste anstehende Aufgabe ist die Schaffung und Zusammenführung der verschiedenen Komponenten eines EU-Modells für die polizeiliche „Intelligence“-Arbeit. Dies wird gemeinsame Anstrengungen aller Mitgliedstaaten und EU-Organe und – Einrichtungen erfordern.
47. Das Strategiekonzept sollte als ein jederzeit an aktuelle Erfordernisse anpassbares Dokument betrachtet werden. Die Kommission wird ersucht, dem Rat alljährlich einen Bericht über die Umsetzung des Haager Programms (als Messrahmen für die vereinbarten Fortschritte) vorzulegen, der auch einen Fortschrittsbericht zu dem Strategiekonzept enthält. Alternativ könnte die Evaluierung des Strategiekonzepts auch separat erfolgen, um sie optimal mit der alljährlichen Festlegung vorrangiger

³⁷ ABl. L 335 vom 11.11.2004, S. 8.

³⁸ KOM(2004) 664.

³⁹ KOM(2005) 10.

⁴⁰ KOM(2004) 448.

strategischer Ziele für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität auf EU-Ebene abzustimmen.

48. Ende 2006 sollte eine gesonderte Evaluierung des Strategiekonzepts durchgeführt werden, um vor der Umsetzung der finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2007-2013 und dem Inkrafttreten des Verfassungsvertrags einen Bezugspunkt zu schaffen.