

08.12.97

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

**EntschlieÙung über den Aktionsplan zur Bekämpfung der
organisierten Kriminalität**

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments
- 034894 - vom 04. Dezember 1997. Das Europäische Parlament hat die
EntschlieÙung in der Sitzung am 20. November 1997 angenommen.

Entschließung über den Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis des auf dem Europäischen Rat in Amsterdam (16. und 17. Juni 1997) gebilligten Aktionsplans zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität⁽¹⁾, den die Hochrangige Gruppe "organisierte Kriminalität" in Ausführung des ihr vom Europäischen Rat in Dublin (13. - 14. Dezember 1996) erteilten Auftrags ausgearbeitet hat (im folgenden: Aktionsplan),
 - unter Hinweis auf die Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950,
 - unter Hinweis auf die Artikel B, F, K.1 Ziffer 5 und 7 bis 9, K.3 Absatz 2 und K.6 des EU-Vertrags,
 - unter Hinweis auf die auf der Tagung des Europäischen Rates am 16. und 17. Juni 1997 in Amsterdam verlautbarten Schlußfolgerungen des Vorsitzes im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht sowie auf den am 2. Oktober 1997 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam (im folgenden: Amsterdamer Vertrag), insbesondere auf dessen Abschnitt I,
 - unter Hinweis auf seine zahlreichen zu Aspekten der Bekämpfung der organisierten Kriminalität verabschiedeten Entschließungen,
 - unter Hinweis auf die am 16. Juli 1997 im Europäischen Parlament vorgestellte "Agenda 2000" der Kommission (KOM(97)2000 - C4-0371/97 - C4-0372/97), insbesondere auf die Ausführungen in den Stellungnahmen zu den Anträgen der einzelnen Beitrittsstaaten zum Bereich "Justiz und Inneres",
 - unter Hinweis auf die von seinem Ausschuß für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten am 9. Oktober 1997 abgehaltene öffentliche Anhörung mit Vertretern der italienischen Antimafia-Organisation LIBERA,
 - in Kenntnis des Entschließungsantrags von Herrn Carlos Robles Piquer zur Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft bei der Bekämpfung von Gruppen im Bereich der organisierten Kriminalität, die in Fremdenverkehrsgebieten der EU operieren (B4-1330/96),
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte und des Ausschusses für Haushaltskontrolle (A4-0333/97),
- A. in dem Bewußtsein, daß die organisierte Kriminalität innerhalb der EU in den letzten Jahren an Bedeutung zugenommen und mittlerweile insbesondere beim Menschenhandel und einzelnen Straftaten gegenüber Kindern, beim illegalen Drogen- und Waffenhandel, bei der Bestechung, bei der Geldwäsche sowie bei den großangelegten - zum Teil auch den Gemeinschaftshaushalt schädigenden - Betrügereien bereits ein besorgniserregendes Ausmaß erreicht hat,
- B. in der Sorge, daß einzelne Mitgliedstaaten der Europäischen Union - und damit zugleich die Europäische Union selbst - ernsthaft Gefahr laufen, in Teilbereichen von der organisierten Kriminalität durchsetzt bzw. unterwandert zu werden,

⁽¹⁾ ABl. C 251 vom 15.08.1997, S. 1.

- C. in der Erwägung, daß eine weitere Zunahme der organisierten Kriminalität eine Beeinträchtigung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entfaltungsmöglichkeiten der Bevölkerung in der Europäischen Union darstellen, ihre Freiheitsspielräume gefährden und das Funktionieren demokratischer Institutionen behindern kann,
- D. in der Einsicht, daß insbesondere die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sowohl von den im Binnenmarkt bestehenden Möglichkeiten des freien Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehrs und von den modernen Kommunikationstechnologien als auch von der mangelhaften polizeilichen, justitiellen und Zollzusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union profitieren konnte,
- E. in dem Bewußtsein, daß das in den Mitgliedstaaten bestehende System der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit im wesentlichen noch aus einer Zeit stammt, in der die zahlreichen Möglichkeiten grenzüberschreitender Aktivitäten auf wirtschaftlichem und kommunikationstechnologischem Gebiet sowie die daraus resultierenden Gefahren für die innere Sicherheit noch nicht existierten,
- F. in der Auffassung, daß einige Hindernisse für eine wirksame polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in bürokratisierten Verfahrensabläufen zwischen den Mitgliedstaaten sowie in den Unterschieden der nationalen Strafrechtssysteme (unterschiedliche Straftatbestände und unterschiedliche Anforderungen an die Erhebung von Beweisen und deren Verwertung in einem Strafverfahren) liegen und deshalb der Aufbau einer miteinander kompatiblen Strafverfolgung mit dem Ziel einer gegebenenfalls späteren harmonisierten Strafverfolgung bei der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität unverzichtbar ist,
- G. in der Überzeugung, daß vor allem das Risiko, entdeckt zu werden, von der Begehung von Straftaten abhält, weshalb sich die Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität insbesondere auf die Erhöhung der Entdeckungswahrscheinlichkeit zu konzentrieren haben,
- H. in der Überzeugung, daß der Kampf gegen die organisierte Kriminalität sowohl auf nationaler als auch auf europäischer und auf globaler Ebene geführt werden muß,
- I. in der Überzeugung, daß deshalb die Europäische Union im Kampf gegen die organisierte Kriminalität vor allem in den Bereichen der polizeilichen, justitiellen und Zollzusammenarbeit substantielle Erneuerungen vornehmen muß, um den seit der Errichtung des Binnenmarktes sowie seit der Einführung der modernen Kommunikationstechnologien (wie z.B. Internet und Electronic Banking) auch für kriminelle Aktivitäten geänderten Rahmenbedingungen hinreichend gerecht zu werden,
- J. in der weiteren Überzeugung, daß die zu ergreifenden Maßnahmen zur Verhütung und effektiven Bekämpfung der organisierten Kriminalität vor allem auch der Sicherheit der Bürger und namentlich der Kinder und dem Schutz anderer wichtiger Grundrechte vor Übergriffen dienen,
- K. in der Sorge, daß einzelne Maßnahmen, die mit der Begründung eingeführt werden, die organisierte Kriminalität zu bekämpfen, geeignet sind, immer weiter in die Privatsphäre der Bürger einzudringen und damit Ansätze zur Errichtung einer Überwachungsgesellschaft bergen,
- L. mit dem Hinweis, daß diese Maßnahmen - insbesondere soweit sie Eingriffe in Grundrechte vorsehen - den Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention genügen müssen, somit also gegenüber dem verfolgten Ziel verhältnismäßig zu sein haben und über einen angemessenen und wirksamen Mechanismus zur Verhinderung von Mißbräuchen (gerichtliche und parlamentarische Kontrolle) verfügen müssen,
- M. mit dem Hinweis, daß die Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität nach der durch den Amsterdamer Vertrag eingefügten Bestimmung des Artikel K.1 des EU-Vertrags eine wesentliche Voraussetzung für den schrittweisen Aufbau eines "Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" darstellt,

- N. in der Überzeugung, daß der Kampf gegen die organisierte Kriminalität auch derzeit schon zu den "wichtigsten Aspekten der Tätigkeit" der Union im Sinne des Artikels K.6 Absatz 2 des EU-Vertrags gehört, weshalb der Vorsitz das Europäische Parlament zum Aktionsplan zu hören und darauf zu achten gehabt hätte, daß die Auffassungen des Europäischen Parlament gebührend berücksichtigt werden,
- O. in der Schlußfolgerung, daß die Nichtkonsultierung des Europäischen Parlaments zum Aktionsplan im Widerspruch zu den Bestimmungen des Artikel K.6 Absatz 2 des EU-Vertrags steht und die Interpretation dieses Artikels durch den Rat rein willkürlich oder nach politischer Opportunität erfolgt,

I. Allgemeine Ausführungen

1. fordert, daß die Europäische Union dem Kampf gegen die organisierte Kriminalität intensive Aufmerksamkeit widmet und umfassende und aufeinander abgestimmte Gegenmaßnahmen ergreift, die zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität notwendig sind, auf den rechtsstaatlich-demokratischen Grundsätzen sowie auf der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten aufbauen und sowohl präventive als auch repressive Zielsetzungen wirksam verfolgen, wobei den sich ändernden Formen der organisierten Kriminalität rasch Rechnung getragen werden muß;
2. ist folglich der Ansicht, daß die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit die grundsätzliche Achtung der folgenden Garantien bedingen:
 - Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten;
 - grundsätzliche Wahrung der Rechte der Verteidigung und der Verfahrensgarantien;
 - angemessene parlamentarische und gerichtliche Kontrolle der mit der strafrechtlichen Verfolgung der organisierten Kriminalität befaßten Dienste und ihrer Aktivitäten;
 - rechtlicher Schutz der Bürger;hält es außerdem für zweckmäßig, daß die Schaffung des europäischen Rechtsraums parallel zur Schaffung eines europäischen Raums der Rechte der Verteidigung und der Verfahrensgarantien (insbesondere im Hinblick auf die Auslieferung) erfolgt;
3. fordert ferner, daß sämtliche bisher von den Vereinten Nationen, vom Europarat und von der Europäischen Union verabschiedeten Übereinkommen und sonstigen verbindlichen Rechtsakte, die Maßnahmen für den Kampf gegen die organisierte Kriminalität vorsehen, von den Mitgliedstaaten - soweit dies noch nicht geschehen ist - so rasch wie möglich, spätestens aber bis Ende 1998 ratifiziert und von den dafür zuständigen Behörden wirksam und lückenlos umgesetzt werden; fordert, daß diese Übereinkommen und sonstigen Rechtsakte auch von den beitrittswilligen Staaten noch vor ihrem Beitritt ratifiziert und lückenlos umgesetzt werden und daß diese Staaten bereits jetzt an der Ausarbeitung und Anwendung von weiteren Gegenmaßnahmen eingebunden werden;
4. fordert die Kommission auf, rasch konkrete Vorschläge zur Umsetzung der säulenübergreifenden Empfehlungen zu erstatten sowie bereits jetzt Vorkehrungen zu treffen, um ihr - durch den Amsterdamer Vertrag geschaffenes - Initiativrecht im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen zur Verbesserung des gemeinschaftlichen Kampfes gegen die organisierte Kriminalität innerhalb der Europäischen Union wahrnehmen zu können; zu diesem Zweck sollte die Kommission insbesondere auch prüfen, inwieweit eine interne Reorganisation (mit dem Ziel der Straffung der entsprechenden Zuständigkeiten), verbunden mit der hinreichenden Rekrutierung von sachverständigem Personal, das insbesondere über praktische Erfahrungen im Bereich der Polizei-, Justiz- oder Zollbehörden verfügt, notwendig ist, um diese für sie neue Aufgabe wirksam bewältigen zu können;
5. ersucht die Kommission, die beitrittswilligen Staaten insbesondere auch in ihren Bemühungen, die organisierte Kriminalität zu bekämpfen, bereits vor ihrem Beitritt intensiv zu unterstützen (z.B. durch Hilfe beim Auf- und Ausbau von effizienten Strafverfolgungsstrukturen; durch die Erstellung von Ausbildungsprogrammen für das dazu notwendige spezialisierte Personal bei Polizei, Justiz und Zoll; durch technische und praktische Hilfestellungen bei der Kooperation mit den entsprechenden

Einrichtungen anderer Staaten); erwartet jedoch zugleich, daß die Kommission dabei eine vollständige Einbindung des Europäischen Parlaments garantiert;

II. Zum Aktionsplan im allgemeinen

6. weist zunächst darauf hin, daß der Bürger in der Europäischen Union ein vitales Interesse an der Gewährleistung seiner privaten wie öffentlichen Sicherheit hat, weshalb die Rechte seiner parlamentarischen Vertretung auf europäischer Ebene gewahrt sein müssen; bedauert deshalb, daß der Aktionsplan im Rat entwickelt worden ist, ohne das Europäische Parlament nach Artikel K. 6 Absatz 2 des EU-Vertrags zu konsultieren;
7. fordert deshalb den Rat auf, das Europäische Parlament zu allen, die Empfehlungen des Aktionsplans umsetzenden Rechtsakten anzuhören und seine Auffassungen gebührend zu berücksichtigen;
8. stellt fest, daß der Rat dazu neigt, selbst dann Instrumente des Dritten Pfeilers einzusetzen, wenn Maßnahmen unter dem ersten Pfeiler möglich sind; schlägt vor, daß in Fällen, in denen es möglich ist zu wählen, der erste Pfeiler herangezogen wird; fordert in jedem Fall, die demokratische Legitimität innerhalb des Dritten Pfeilers weiter zu stärken, indem die Möglichkeiten des Europäischen Parlaments, demokratische Kontrollfunktionen auszuüben ausgeweitet werden;
9. begrüßt grundsätzlich die Erarbeitung des Aktionsplans, weil dieser erstmalig seit Bestehen des Dritten Pfeilers die dem Vorgehen des Rates zugrunde liegenden politischen Leitlinien für einen bedeutsamen Bereich im voraus offenlegt und zahlreiche umfassende, kohärente und konkrete Empfehlungen für den Kampf gegen die organisierte Kriminalität sowie realistische Zeitpläne für deren Umsetzung enthält;
10. bedauert jedoch, daß der Aktionsplan mehrere Lücken aufweist, einige wichtige Strukturfragen offen läßt, manchen nur mäßig bedeutsamen Punkten relativ viel Raum einräumt, während andere wichtige Problembereiche nur kurz behandelt oder sogar gänzlich ausgespart werden;
11. bedauert ferner, daß der Aktionsplan zu mehreren wichtigen Fragen überdies keine klare Position bezieht, sondern statt dessen lediglich die Beauftragung einer Untersuchung vorsieht - auch in solchen Bereichen, in denen bereits ausreichende Erkenntnisse für die Erstellung konkreter Empfehlungen vorliegen;
12. fordert den Rat - zur Vermeidung unnötiger Zeitverluste - auf, diese Untersuchungen umgehend und mit kurzen Fertigstellungsfristen in Auftrag zu geben, die Ergebnisse dieser Studien sodann zu veröffentlichen und die darin allenfalls enthaltenen Empfehlungen rasch legislativ aufzugreifen, um dem Eindruck vorzubeugen, diese Vorgangsweise verfolge im wesentlichen das Ziel, den fehlenden Konsens zwischen den Mitgliedstaaten zu Sachproblemen zu verdecken und die Lösung der zugrundeliegenden Probleme mit Hilfe einer Untersuchung auf Jahre hinaus aufzuschieben;
13. bedauert schließlich, daß der Aktionsplan keine klare Entscheidung zur wichtigsten Strukturfrage vornimmt, ob die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Zukunft durch die Harmonisierung wesentlicher Straftatbestände und Strafverfahrensbestimmungen oder durch die Verbesserung der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten - unter Beibehaltung der Unterschiede in den nationalen Strafrechtssystemen - angestrebt werden soll;
14. stellt fest, daß die Unentschlossenheit der Mitgliedstaaten und das unverständliche Festhalten mancher Mitgliedstaaten an Souveränitätsvorbehalten eine Schwächung im Kampf gegen die organisierte Kriminalität bedeuten und die Mitgliedstaaten somit selbst die Bewegungsmöglichkeiten der organisierten Kriminalität stärken;
15. schlägt deshalb vor, daß in der Europäischen Union im Kampf gegen die organisierte Kriminalität - der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Vorrang eingeräumt wird, zumal die Möglichkeiten der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden

sowie die Versuche, die Rechtsordnungen auf strafrechtlichem Gebiet innerhalb der Europäischen Union ohne strukturverändernde Eingriffe miteinander kompatibel zu machen, bei weitem noch nicht ausgeschöpft sind - zieht man etwa die enge und in der Praxis sehr gut funktionierende nordische Zusammenarbeit als Beispiel heran (gleiche Computersysteme bei Polizei, Justiz, Zoll und Küstenwache; enge Kooperation zwischen den jeweiligen Analyseeinheiten; dichtes Netz von Verbindungsbeamten);

- eine Harmonisierung jedoch in jenen Bereichen angestrebt werden soll, in denen die - bereits maximal ausgenutzten - Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu keinen zufriedenstellenden Ergebnissen führen; in diesen Bereichen soll im Hinblick darauf, daß die Harmonisierung ein äußerst langwieriger Vorgang ist, kurz- und mittelfristig eine allmähliche Annäherung der unterschiedlichen Strafrechtssysteme in den Mitgliedstaaten durch die Festlegung von Mindeststandards erfolgen;

16. schlägt ferner eine enge praktische Kooperation insbesondere mit angrenzenden Drittstaaten vor, die - etwa dem Beispiel der Ostseezusammenarbeit folgend - unter Leitung von hochrangigen Persönlichkeiten auch gemeinsame Operationen durchführen sollten;

III. Zum detaillierten Aktionsplan

Zur fehlenden Definition der organisierten Kriminalität

17. betrachtet das Fehlen einer Definition der organisierten Kriminalität als schwerwiegendes Versäumnis, weil dadurch die Formen der Kriminalität, die der Aktionsplan bekämpfen möchte, nicht präzise erfaßt und gegenüber anderen Formen der Kriminalität abgegrenzt werden;
18. fordert den Rat auf, ein gemeinschaftliches Begriffsverständnis über das Vorliegen von organisierter Kriminalität herzustellen, bevor die ersten legislativen Umsetzungsmaßnahmen des Aktionsplans ergriffen werden, um zu vermeiden, daß in den Mitgliedstaaten weiterhin völlig verschiedene Begriffsbildungen und damit auch unterschiedliche Auffassungen über das Vorliegen von organisierter Kriminalität bestehen; bei diesem gemeinschaftlichen Begriffsverständnis sollten folgende Merkmale unverzichtbare Bestandteile bilden: planmäßiges, arbeitsteiliges und längerfristiges Vorgehen einer größeren Zahl von Personen zur Begehung von Straftaten mit beträchtlichen Schadenssummen mit einem klaren Gewinnstreben als Motiv und dem Ziel des Transfers des illegalen Gewinns in die legale Wirtschaft;

Zur Empfehlung 1

19. unterstützt grundsätzlich die Einrichtung jeweils einer nationalen Stelle für die innerstaatliche Koordinierung der Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, soweit damit keine neue schwerfällige Bürokratieebene, sondern vielmehr eine flexible Servicestelle mit raschen, unbürokratischen und informellen Hilfestellungen für die nationalen Strafverfolgungsbehörden geschaffen wird;

Zu den Empfehlungen 3 und 27

20. unterstützt den Abschluß von Vorbeitriffsvereinbarungen mit den beitriftswilligen Staaten über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität; weist darauf hin, daß die Ratifizierung sowie die wirksame und lückenlose Umsetzung der für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität maßgeblichen internationalen Übereinkünfte, inklusive aller Maßnahmen gegen die Geldwäsche (wie die Empfehlungen der "Financial Action Task Force on Money Laundering"), vor dem Beitritt dieser Staaten erfolgen müssen;
21. fordert, daß die für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zuständigen Personen aus diesen Staaten so rasch wie möglich auch in die einschlägigen Austausch-, Aus- und Fortbildungsprogramme wie STOP, OISIN, GROTUS und SHERLOCK einbezogen werden; tritt - im Rahmen der mit Hilfe

des Programms PHARE angestrebten Festigung der demokratischen Institutionen und der öffentlichen Verwaltungen in den beitrittswilligen Staaten - für die Bereitstellung substantieller Mittel für Zwecke der Bekämpfung der organisierten Kriminalität in diesen Staaten ein;

Zur Empfehlung 4

22. regt an, neben den transatlantischen Partnern, Rußland und Ukraine auch Weißrußland in den Kreis der Staaten aufzunehmen, mit denen eine engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Bekämpfung der organisierten Kriminalität angestrebt werden soll; dasselbe gilt auch für jene Staaten, in denen Drogen in großem Umfang für den europäischen Markt produziert werden oder die als Transitländer für Drogen gelten;

Zur Empfehlung 5

23. bedauert, daß eine säulenübergreifende Untersuchung über die High-Tech-Kriminalität erst jetzt durchgeführt werden soll, und fordert, daß in die Untersuchung
- die Möglichkeiten zur Geldwäsche über das Internet,
 - der Einsatz von Filtertechniken gegen strafbare und unerwünschte Inhalte im Internet,
 - die Betrugsmöglichkeiten beim elektronischen Geschäftsverkehr,
 - die Probleme für die Sicherheitsbehörden wegen der Verschlüsselung bei elektronischem Geschäftsverkehr,
 - die Gefahr systematischer Wirtschaftsspionage,
 - die Notwendigkeit höherer Sicherheitsstandards bei Kreditkarten, Computernetzen, Wegfahrsperrern usw. zur technischen Prävention von organisierter Kriminalität,
 - die Notwendigkeit internationaler Vereinbarungen zur Absicherung eigener Maßnahmen
- einbezogen werden;

Zu den Empfehlungen 6, 15, 17 und 21

24. begrüßt die rasche Erarbeitung von legislativen Vorschlägen zur Umsetzung dieser Empfehlungen durch den Rat sowie die Konsultierung des Europäischen Parlaments auf Basis des Artikels K.6 des EU-Vertrags zu diesen Entwürfen (Gemeinsame Maßnahmen über den Tatbestand der Bestechung im privaten Sektor, über den Mechanismus für die Evaluierung der Umsetzung internationaler Verpflichtungen, über den Tatbestand der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung sowie über die Einrichtung eines europäischen justitiellen Netzes);

Zur Empfehlung 7

25. hält - mit dem Hinweis auf Artikel 6 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention, wonach zu vermuten ist, daß jeder bis zum gesetzlichen Nachweis seiner Schuld unschuldig ist (Unschuldsvermutung) - die Erarbeitung einer Untersuchung für entbehrlich, insbesondere soweit sie bloß klären soll, ob bei öffentlichen Ausschreibungen auch Personen ausgeschlossen werden sollten, die wegen Beteiligung an organisierter Kriminalität verdächtig, aber (noch) nicht verurteilt sind; verweist darauf, daß bis zu einem gesetzlichen Schuldnachweis alle Sanktionen oder sanktionsähnlichen Maßnahmen (wie Ausschluß von öffentlichen Ausschreibungen, Nichtgewährung von Subventionen, Nichterteilung staatlicher Genehmigungen) nur vorläufigen Charakter haben dürfen und dem Betroffenen für den Fall ihrer ungerechtfertigten Verhängung Schadenersatzansprüche eingeräumt werden müssen; ist jedoch der Auffassung, daß diese Personen, die Vergehen im Rahmen organisierter Kriminalität begangen haben und gegen die ein rechtskräftiges Urteil vorliegt, während eines bestimmten Zeitraums, der vom Richter als zusätzliche Strafe festgelegt wird, von öffentlichen Ausschreibungen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union ausgeschlossen werden müssen;

Zur Empfehlung 9

26. fordert, daß die Strukturfonds auch für die Stärkung der Strukturen des Justizwesens (im Sinne eines Beitrags zum regulären Funktionieren einer bürgernäheren Basisjustiz) und des Gesetzesvollzugs mobilisiert werden; fordert, daß die angestrebten Maßnahmen nicht auf Großstädte beschränkt bleiben, sondern auch in weniger urbanen Gebieten zum Einsatz kommen müssen, weist insbesondere auf die große Bedeutung der Beiträge der Zivilbevölkerung im Kampf gegen die organisierte Kriminalität (Stärkung der Zivilcourage, Aufbau eines intensiveren Vertrauensverhältnisses zwischen der Polizei und der Wohnbevölkerung, Erhöhung der Bereitschaft der Bürger, mit der Polizei zusammenarbeiten) sowie darauf hin, welchen Einfluß eine umfassende und konsequente Sozial-, Jugend- und Bildungspolitik oder die Umstrukturierung und Wiederbelebung städtischer Gebiete oder Gremien, beispielsweise von Sozialarbeitern und Nachbarschaftsvereinigungen, auf die Prävention der organisierten Kriminalität haben können;

Zur Empfehlung 10

27. hält eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Kommissionsdienststellen für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF) - insbesondere zur Verhinderung des weiteren Vordringens organisierter Kriminalität in den Bereich des gemeinschaftsschädigenden Betrugs (vor allem beim Schmuggel von Zigaretten, alkoholischen Getränken und Nahrungsmitteln sowie beim anschließenden Einschleusen der Betrugsgewinne in den legalen Finanzkreislauf) - für unabdingbar, um die jeweiligen Ermittlungen auf der Grundlage von gebündelten Informationen und spezialisierten Kenntnissen effizienter zu gestalten; ist der Ansicht, daß eine gemeinschaftliche Strafvorschrift betreffend den Betrug zum Nachteil des finanziellen Interesses der Gemeinschaft angestrebt werden sollte;
28. verlangt, daß vor allem auch präventiv wirksame Maßnahmen - etwa Vorkehrungen zur Verhinderung der mißbräuchlichen Ausnutzung administrativer Vorschriften oder die Verfeinerung der Kontrollverfahren - ergriffen werden;

29. weist zudem darauf hin, daß nicht ausreichende parlamentarische Kontrolle von Behörden, wie dies exemplarisch durch die immer noch zu geringen Kontrollrechte des Europäischen Parlaments auf EU-Ebene der Fall ist, Korruption und Mißbrauch begünstigt;

Zur Empfehlung 11

30. warnt vor gemeinsamen Aktionen von langer oder unbegrenzter Dauer, die vor dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags durchgeführt werden und den neuen Vorrechten zuwiderlaufen, mit denen das Europäische Parlament durch die Anwendung dieses Vertrags ausgestattet wird;

Zur Empfehlung 12

31. meint, daß die Annahme von Verhaltenskodizes eine notwendige, aber nicht hinreichende Maßnahme darstellt, um gefährdete Berufe die wie Notare, Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer und Rechnungsprüfer einer beruflichen Schweigepflicht ihren Klienten gegenüber unterliegen vor Einflüssen der organisierten Kriminalität hinreichend zu schützen, weil Verbindungen zur organisierten Kriminalität in der Regel nicht schon beim ersten Klientenkontakt offensichtlich sind bzw. offengelegt werden und danach vielfach das Berufsgeheimnis ein aktives Vorgehen der betroffenen Berufe be- und verhindert;
32. regt an, daß diese Verhaltenskodizes unter anderem den sofortigen Abbruch der Beziehungen zu solchen Klienten, bei denen hinreichende Gründe zur Annahme einer Verbindung zu organisierter Kriminalität bestehen, vorsehen sollten; regt ferner die Prüfung von Maßnahmen an, die es den genannten gefährdeten Berufen - ungeachtet ihrer Verpflichtung zur Wahrung des Berufsgeheimnisses - rechtlich ermöglichen, sich an die Strafverfolgungsbehörden zu wenden, wenn sie bei Klienten den begründeten Verdacht einer Verbindung zu organisierter Kriminalität hegen, um aktiv der Gefahr vorbeugen zu können, an organisierter Kriminalität beteiligt zu sein bzw. von dieser mißbraucht zu werden;
33. fordert den Rat auf, seine Zusammenarbeit mit den Berufsverbänden gefährdeter Berufe zu fördern; ersucht die Kommission, die Möglichkeit zu prüfen, diesbezügliche Legislativvorschläge vorzulegen;

Zur Empfehlung 16

34. hebt hervor, daß eines der Hauptprobleme, die von den mit konkreten Ermittlungen im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität befaßten Staatsanwälten beklagt werden, die Durchführungsfristen bei den Rechtshilfeverfahren sind;
35. fordert zu diesem Zweck, daß in den Entwurf eines Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen, der derzeit innerhalb des Rates ausgearbeitet wird, Vorschriften eingefügt werden, mit denen eindeutige Fristen für die Ausführung von Rechtshilfeersuchen vorgesehen werden, und bekundet gleichzeitig sein Bedauern darüber, daß solche Vorschriften in dem Text des Entwurfs, der dem Europäischen Parlament bereits zur Konsultation übermittelt worden ist, fehlen;
36. ist der Auffassung, daß die Zusammenarbeit der Justizbehörden bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität parallel zu einer schrittweisen europäischen Integration im Hinblick auf die Rechte der Verteidigung, den Schutz der Angeklagten und die Wahrung der Verfahrensgarantien erfolgen muß, und fordert eine Weiterentwicklung der europäischen Strafverfolgungsstrategien auf der Grundlage der Vorschläge des Corpus iuris;

Zur Empfehlung 17

37. vertritt die Ansicht, daß eine allmähliche Annäherung der Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten durch die Festlegung von Mindeststandards insbesondere in jenen Bereichen zweckmäßig erscheint, wo

- unterschiedliche rechtliche Anforderungen an Grundrechtseingriffe effiziente grenzüberschreitende Ermittlungen behindern,
- unterschiedliche Beweisstandards zu Problemen bei der strafprozessualen Verwendung und Verwertung eines in einem anderem Mitgliedstaat erhobenen Beweises führen,
- unterschiedliche Straftatbestände und weit auseinanderklaffende Strafdrohungen zu sehr unterschiedlichen Risiken für Straftäter bei grenzüberschreitenden Straftaten führen,
- die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten wegen fehlender vergleichbarer Strafbestimmungen und gleichzeitiger Beibehaltung des Erfordernisses der doppelten Strafbarkeit rechtlich nicht zulässig ist;

38. fordert den Rat auf, bei der angestrebten Untersuchung über die prioritären Bereiche der Angleichung oder Harmonisierung der für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität relevanten Rechtsvorschriften auch längerfristige Vorschläge einzubeziehen, wie etwa jene des Corpus iuris, der auf Wunsch des Europäischen Parlaments über Auftrag der Kommission von einer Expertengruppe erarbeitet und 1997 veröffentlicht wurde und der sich mit der Schaffung eines künftigen gemeinsamen Europäischen Strafrechts- und Justizraums beschäftigt;

Zur Empfehlung 19

39. betont, daß - im Lichte der Anregungen von Justizpraktikern, wie etwa der "Richter des Genfer Appells" - nicht der Zentralismus, sondern der direkte Verkehr zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten gefördert werden soll, wofür im übrigen auch das Schengener Übereinkommen ein anschauliches Beispiel ist; zu diesem Zweck wäre es sinnvoll, in erster Linie solche Maßnahmen zu entwickeln, die sich mit den Hauptproblemen des direkten Verkehrs befassen (etwa die Überwindung der Sprachbarriere durch Sprachtraining, durch die Entwicklung und Verbreitung eines vielsprachigen Lexikons der unterschiedlichen Rechtsbegriffe, durch die Erstellung eines Verzeichnisses der für die Strafverfolgung in den Mitgliedstaaten relevanten Adressen usw.) wobei solche Maßnahmen nur als Schritt hin zur Gestaltung eines gemeinsamen Rechtsraumes verstanden werden dürfen;
40. betrachtet die Schaffung zentraler nationaler Kontaktstellen nur dann als sinnvoll, wenn diese die Aufgabe erhalten, den direkten Verkehr zwischen den zuständigen Strafverfolgungsbehörden der jeweiligen Mitgliedstaaten zu erleichtern und dadurch effizienter zu gestalten;

Zur Empfehlung 20

41. begrüßt die Einsetzung von multidisziplinär integrierten Teams auf nationaler Ebene, soweit diese durch ihre unterschiedlichen, jedoch miteinander in Beziehung stehenden Betrachtungsweisen, Problemzugänge und Lösungsansätze dem komplexen Phänomen der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität besser gerecht werden und dadurch die Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung effizienter gestalten können; es bleibt jedoch zu prüfen, ob und wieweit diese Aufgaben nicht später auch von Europol abgedeckt werden könnten;

Zur Empfehlung 22

42. fordert den Rat im Hinblick auf die durch den Amsterdamer Vertrag eingeführte obligatorische Konsultation des Europäischen Parlaments nach Artikel K.11 Absatz 1 des EU-Vertrags auf, bereits jetzt - zur Verbesserung der wechselseitigen Information und der interinstitutionellen Zusammenarbeit - zwei Vertreter des Europäischen Parlaments als Beobachter in die multidisziplinäre Gruppe "organisierte Kriminalität" aufzunehmen;

Zur Empfehlung 23

43. verlangt - im Hinblick auf die seit der Unterzeichnung des Europol-Übereinkommens erfolgte Ausdehnung des Mandats von Europol und unter Berücksichtigung der durch den Amsterdamer Vertrag vorgenommenen Erweiterung der Aufgaben von Europol - die Änderung des Artikels 35 Absatz 2 des Europol-Übereinkommens, nach welchem der Haushalt von Europol durch die Beiträge der Mitgliedstaaten und andere gelegentliche Einnahmen finanziert wird, mit dem Ziel der Eingliederung des Haushalts von Europol in den Haushalt der EG;

Zur Empfehlung 24

44. begrüßt die Erarbeitung geeigneter Rechtsakte zur Ermöglichung bzw. Intensivierung der Kontakte von Europol zur Kommission;

Zur Empfehlung 25

45. begrüßt die Weiterentwicklung der Aufgaben von Europol, weil europaweit koordiniert handelnde Polizeikräfte eine wesentliche Voraussetzung für den effizienten Kampf gegen das europaweit agierende Verbrechen darstellen; zu dieser Verbesserung sollte auch die wechselseitige Anregung zwischen Europol und den Mitgliedstaaten gehören, in einem bestimmten Bereich der organisierten Kriminalität tätig zu werden;
46. betrachtet das Fehlen eines rechtlichen und parlamentarischen Kontrollsystems für eine mit operativen Befugnissen ausgestattete Polizei mit demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar; fordert deshalb im Hinblick auf die Ausdehnung der Aufgaben von Europol durch den Amsterdamer Vertrag auch auf operative Tätigkeiten (wenn auch nur in unterstützender Funktion), daß bei der Revision des Europol-Übereinkommens eine zentrale juristische Kontrolle der einzelnen Tätigkeiten von Europol sowie eine Verpflichtung für Europol geschaffen wird, regelmäßig sowohl dem Europäischen Parlament als auch den nationalen Parlamenten Rechenschaft über die Tätigkeit abzulegen;

Zu den Empfehlungen 26 und 28

47. akzeptiert die vorgeschlagenen Maßnahmen mit folgenden Einschränkungen und Ergänzungen:
- der Vortatenkatalog der Geldwäsche sollte innerhalb der Europäischen Union vereinheitlicht werden und die schwerwiegenden Vermögensdelikte umfassen;
 - die Ausdehnung der Strafbarkeit auch auf die fahrlässige Geldwäsche wird abgelehnt;
 - die Möglichkeiten der Ermittlung, der Beschlagnahme und der Einziehung illegaler Vermögensgegenstände müssen verbessert und verfeinert werden, wobei streng darauf zu achten ist, dadurch nicht die Geschäfte des täglichen Lebens bzw. die grenzüberschreitenden Transaktionen im legalen Bereich ungebührlich zu erschweren oder zu behindern; die Untersuchung soll sich aber auch den Möglichkeiten der Verbesserung und Vereinfachung der praktischen Handlungsabläufe bei grenzüberschreitenden Ermittlungen widmen;
 - die Möglichkeit der Einziehung von illegal erlangtem Vermögen verstorbener oder flüchtiger Täter wird begrüßt mit dem Hinweis, daß die Ansprüche von Opfern dieser Täter aus dem eingezogenen Vermögen vorrangig zu befriedigen sind;
 - die Maßnahmen zur Unterstützung von Verbrechenopfern sollten besonderen Vorrang erhalten;

- die Möglichkeiten von Beweiserleichterungen bei der Einziehung von kriminell erlangtem Vermögen einer kriminellen Vereinigung könnten geprüft werden (ohne allerdings zu einer Beweislastumkehr zu führen), wobei einerseits rechtsstaatliche Anforderungen und andererseits die Erfahrungen jener Mitgliedstaaten Berücksichtigung finden müssen, die solche Beweiserleichterungen bereits eingeführt haben;
- eine weitere Untersuchung sollte klären, ob und wie weit staatliches Handeln, wie etwa die Belastung einzelner Verbrauchsgüter mit extrem hohen Steuern (z.B. bei Alkohol und bei Zigaretten), durch die damit verbundene Erhöhung der potentiellen Gewinnspannen, einen Anreiz für Aktivitäten krimineller Vereinigungen bieten;
- die Aufteilung des eingezogenen (und nach der Befriedigung von allfälligen Schadenersatzansprüchen übrigbleibenden) Vermögens auf die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Beteiligung an den Ermittlungen wäre zu prüfen, weil bei grenzüberschreitender Zusammenarbeit häufig einzelne Mitgliedstaaten den Ermittlungsaufwand zu tragen haben, während andere den finanziellen Nutzen aus der Einziehung ziehen - eine solche Aufteilung wurde jedoch schon im Übereinkommen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen von 1988 vorgeschlagen, seither aber kaum praktiziert;
- als Alternative zur - überaus schwer gerecht zu gestaltenden - Aufteilung des eingezogenen kriminellen Vermögens wäre die Möglichkeit der Schaffung eines europäischen Fonds zu prüfen, um die Zwecke der Opferhilfe und der Vorbeugung von Straftaten zu fördern;

IV. Zu Lücken des Aktionsplans

Soziale Aspekte

48. bedauert, daß der Aktionsplan bei den präventiven Maßnahmen die wertvollen Beiträge der Zivilgesellschaft im Kampf gegen die organisierte Kriminalität weitgehend außer Betracht läßt;
49. fordert den Rat, die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen für die Erziehung zur Legalität zu unterstützen und zu fördern;
50. fordert den Rat, die Kommission, die Mitgliedstaaten und die Regionen auf, intensiv über die Auswirkungen der organisierten Kriminalität aufzuklären und wirksame Maßnahmen gegen jene Umstände zu fördern, welche die Bereitschaft zur Hinwendung zum organisierten Verbrechen tendenziell begünstigen; fordert, daß diese präventiven Maßnahmen insbesondere der steigenden Arbeitslosigkeit, der lückenhaft werdenden sozialen Absicherung, der steigenden Armut, der abnehmenden Einbindung in traditionelle Sozialsysteme (wie Freizeitclubs, Schulen, Kirchen, Familien) sowie den städteplanerischen Versäumnissen (z.B. Entstehen von Slums oder von sogenannten Wohngettos) entgegenzuwirken haben; diese Maßnahmen sollten aber auch die guten Erfahrungen mit einer bürgernahen Polizei (insbesondere im Bereich der Jugendbetreuung) sowie neuere Erkenntnisse der Kriminalprävention, wie etwa den Umstand, daß Kriminalität dort stimuliert wird, wo Schäden im öffentlichen Raum nicht behoben werden ("Broken-Windows-Theorie"), berücksichtigen;

Überwachung moderner Kommunikationssysteme

51. ist der Auffassung, daß umfassende Strategien erarbeitet werden müssen, um zu verhindern, daß das organisierte Verbrechen mit Hilfe der modernen Technologien, insbesondere im Bereich der Telekommunikation und elektronische Kommunikationsmedien seinen Aktionsradius weiter ausweitet;

Besondere Ermittlungsmethoden

52. fordert, daß sich gemeinsame Schritte bei besonderen Ermittlungsmethoden - vorbehaltlich der Notwendigkeiten, die sich aus der Weiterentwicklung der europäischen Strafverfolgungsstrategien sowie von Europol ergeben - insbesondere auf folgende Bereiche konzentrieren:
 - grenzüberschreitenden Einsatz von verdeckten Ermittlern,
 - Europäisierung von Zeugenschutzprogrammen,

- Einsatz von national gemischten gemeinsamen Ermittlungsgruppen;

53. meint deshalb, daß die Probleme mit diesen besonderen Ermittlungsmethoden nicht übergangen werden sollten, sondern daß sie vielmehr einer besonders intensiven Auseinandersetzung - vor allem auch auf parlamentarischer Ebene - bedürfen, wobei der Versuch, mit Hilfe dieser Methoden gewissermaßen eine "Waffengleichheit" zwischen den Strafverfolgungsorganen und der organisierten Kriminalität herzustellen, stets mit einer besonders sorgfältigen Abwägung zwischen der Schwere des Grundrechtseingriffs und den möglichen Auswirkungen auf Unbeteiligte einerseits und den Erfolgsaussichten und Vorteilen gegenüber den traditionellen Ermittlungsmethoden andererseits einhergehen muß;
 54. meint ferner, daß diese besonderen Ermittlungsmethoden, wenn die genannte sorgfältige Abwägung deren Einsatz notwendig und gerechtfertigt erscheinen läßt, nur unter äußerst strikten Rahmenbedingungen zur Anwendung gelangen dürfen und mit den strengsten rechtlichen und parlamentarischen Kontrollen versehen werden müssen, wobei insbesondere auch wirksame Vorkehrungen gegen deren mißbräuchliche Verwendung zu treffen sind;
 55. fordert, daß dafür Sorge getragen wird, daß zu diesem Zweck im neuen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen, das gegenwärtig innerhalb des Rates ausgearbeitet wird, diese besonderen Ermittlungsmethoden - soweit sie in den Geltungsbereich des Übereinkommens fallen - geregelt werden;
 56. fordert den Rat auf, zu den einzelnen besonderen Ermittlungsmethoden gemeinsame Maßnahmen zu erarbeiten, die deren Einsatzmöglichkeiten und rechtsstaatliche Grenzen exakt umschreiben und die dadurch auf eine Annäherung des Einsatzes dieser besonderen Ermittlungsmethoden in den Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Schaffung ähnlicher Beweisstandards - und damit der wechselseitigen Verwertbarkeit von auf solche Weise gewonnenen Beweisen in den Strafverfahren der Mitgliedstaaten - hinwirken;
- o
o o
57. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission, den Regierungen und den Parlamenten der Mitgliedstaaten sowie der beitrittswilligen Staaten zu übermitteln.