

03.12.98

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

**EntschlieÙung zu dem Entwurf für eine EntschlieÙung des Rates
über Leitlinien und Maßnahmen zur Prävention organisierter
Kriminalität im Hinblick auf die Etablierung einer umfassenden
Strategie zu deren Bekämpfung**

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments
- 036327 - vom 1. Dezember 1998. Das Europäische Parlament hat die
EntschlieÙung in der Sitzung am 17. November 1998 angenommen.

Entschließung zu dem Entwurf für eine Entschließung des Rates über Leitlinien und Maßnahmen zur Prävention organisierter Kriminalität im Hinblick auf die Etablierung einer umfassenden Strategie zu deren Bekämpfung (9986/98 - C4-0494/98)

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis des Entwurfs für eine Entschließung des Rates (9986/98 - C4-0494/98),
 - unter Hinweis auf den Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität⁽¹⁾,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 20. November 1997 zu diesem Aktionsplan⁽²⁾,
 - unter Hinweis auf die Artikel B, F, K.1 Nummern 5 und 7 bis 9, K.3 Absatz 2 und K.6 des EU-Vertrags,
 - unter Hinweis auf die Artikel 2, 6 und 29 des EU-Vertrags in der durch den Vertrag von Amsterdam geänderten Fassung, wobei insbesondere Artikel 29 die Zuständigkeit der Europäischen Union zur Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität unterstreicht und dies als wesentliche Voraussetzung für den schrittweisen Aufbau eines "Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" ansieht,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 24. Januar 1994 zur Alltagskriminalität in Ballungszentren und ihre Verbindungen zur organisierten Kriminalität⁽³⁾,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 6. Oktober 1998 zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Politik der Europäischen Union zur Bekämpfung von Korruption⁽⁴⁾,
 - unter Hinweis auf die öffentliche Anhörung, die am 9. Oktober 1997 vom Ausschuß für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten mit Vertretern der italienischen Anti-Mafia-Organisation LIBERA organisiert wurde,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten (A4-0376/98);
- A. mit der Feststellung, daß der Rat die von ihm in seiner obengenannten Entschließung vom 20. November 1997 nachdrücklich erhobene Forderung, bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität verstärkt auch präventive Gesichtspunkte zu berücksichtigen, aufgegriffen hat und nun einen Versuch unternimmt, diese Lücke des Aktionsplans zu schließen,
- B. in der Überzeugung, daß es aufgrund der vielfältigen Betätigungsformen der organisierten Kriminalität nicht ausreicht, sich bei den Gegenmaßnahmen auf einzelne Ansätze (etwa nur auf

⁽¹⁾ ABl. C 251 vom 15.8.1997, S. 1.

⁽²⁾ ABl. C 371 vom 8.12.1997, S. 183.

⁽³⁾ ABl. C 20 vom 24.1.1994, S. 158.

⁽⁴⁾ Teil II Punkt 8 des Protokolls dieses Datums.

die Repression) oder auf einzelne Aspekte (etwa nur auf die Drogenkriminalität) zu beschränken, weshalb man dem Bestehen ebenso wie dem Entstehen von organisierter Kriminalität so umfassend wie möglich entgegenwirken muß,

- C. in der weiteren Überzeugung, daß der Kampf gegen die organisierte Kriminalität grenzüberschreitend geführt werden muß, weshalb Maßnahmen auf europäischer Ebene erforderlich sind, weil rein nationale Gegenmaßnahmen bei weitem nicht ausreichen,
- D. in der darauf aufbauenden Überzeugung, daß der Kampf gegen die organisierte Kriminalität in einem möglichst umfassenden und kohärenten Gesamtkonzept stattfinden muß, das sowohl präventive als auch repressive Gesichtspunkte berücksichtigt, weshalb der Entwurf mit dem Aktionsplan nicht in Konkurrenz treten oder diesen gar ersetzen, sondern vielmehr dessen grundlegende Zielrichtung verstärken soll,
- E. in dem großen Bedauern allerdings, daß die Umsetzung der Empfehlungen des Aktionsplans nur sehr schleppend erfolgt (so wurden bislang erst die Empfehlungen 1, 2, 3, 4, 5, 10, 11, 15, 19, 21 und 22 vollständig umgesetzt) und nicht unbeträchtlich hinter den zeitlichen Vorgaben zurückbleibt: So wurden die - mittlerweile bereits abgelaufenen - Termine zur vollständigen Umsetzung der Empfehlungen 6, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 20 und 23 nicht eingehalten (der Europäische Rat in Cardiff hat nur für die Empfehlung 6 die Frist zur Umsetzung auf Ende 1998 erstreckt); bei den Empfehlungen 7, 8, 13, 14, 18, 25, 26, 29 und 30 ist es bereits jetzt absehbar, daß ihre vollständige Umsetzung aller Voraussicht nach nicht, wie vom Aktionsplan vorgegeben, bis Ende 1998 erfolgen wird,
- F. unter Betonung der Notwendigkeit, eine Unterscheidung zwischen den Konzepten der organisierten Kriminalität und der Alltagskriminalität beizubehalten, jedoch unter Hinweis auf die Verbindungen und Verflechtungen, die in vielfältigen Formen zutage treten,
- G. in der wachsenden Sorge, daß die Bereitschaft zu raschen und effizienten Gegenmaßnahmen auf europäischer Ebene mit dem Tempo, in dem sich die organisierte Kriminalität in Europa bildet und ausbreitet, offenbar nicht Schritt hält, weshalb einzelne Mitgliedstaaten - und damit zugleich die Europäische Union selbst - immer stärker der Gefahr ausgesetzt werden, von der organisierten Kriminalität zumindest in Teilbereichen durchsetzt bzw. unterwandert zu werden,
- H. in der Meinung, daß der Entwurf nur als erste Annäherung an die äußerst komplexe Problematik der Prävention anzusehen ist, der nur einen Ausgangspunkt, sicherlich aber nicht den Endpunkt der Befassung mit Fragen der Prävention darstellen kann,
- I. in der Überzeugung, daß insbesondere die Beiträge der Bürgergesellschaft im Kampf gegen die organisierte Kriminalität gestärkt werden müssen und daß die Maßnahmen zur Prävention der Korruption - wegen der besonderen Gefahren, die für den demokratischen Rechtsstaat und die marktwirtschaftliche Ordnung entstehen, wenn die organisierte Kriminalität mit Hilfe von Korruption in die öffentliche Verwaltung oder legale Wirtschaft einzudringen vermag - von herausragender Bedeutung sind,
- J. in dem Bewußtsein, daß präventive Maßnahmen gegen organisierte Kriminalität teilweise zur Vorverlagerung staatlicher (Eingriffs-)Politik führen, die auch die Gefahr des Ausbaus staatlicher Überwachung in sich birgt, wenn nicht zugleich wirksame Korrektive und Eingriffsbegrenzungen geschaffen werden, die die Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Kommunikation hinreichend gewährleisten,

- K. mit der Schlußfolgerung, daß auch Maßnahmen der Vorbeugung - insbesondere soweit sie sich technologisch-elektronischer Methoden bedienen - 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,
1. fordert den Rat, die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Umsetzung der Empfehlungen des Aktionsplans zügiger als bisher voranzutreiben und überall dort, wo das Zieldatum bereits überschritten ist, die für die Umsetzung erforderlichen Voraussetzungen umgehend, spätestens jedoch innerhalb eines Jahres nach Fristablauf zu erbringen;
 2. begrüßt den Entwurf einer - den Aktionsplan ergänzenden - EntschlieÙung, die mit Hilfe von präventiven Maßnahmen die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu verbessern versucht; begrüßt den umfassenden Ansatz und den dem Aktionsplan nachempfundenen Aufbau des Entwurfs (Leitlinien und konkrete Maßnahmen); fordert den Rat auf, so wie beim Aktionsplan zu jeder Leitlinie eine oder mehrere korrespondierende Maßnahmen zu entwickeln und jeweils die Zuständigkeit und das Zieldatum für deren Umsetzung klar festzulegen;
 3. bedauert, daß der Entwurf wenig konkrete Maßnahmen enthält; fordert deshalb den Rat auf, den Entwurf insofern zu ergänzen und dabei jeweils präzise Forderungen, konkrete Empfehlungen und direkte Handlungsanleitungen vorzusehen und bloß deskriptive Bekräftigungen bestimmter Haltungen ohne operativem Auftrag bzw. Absichtserklärungen, etwas bloß prüfen zu wollen, zu vermeiden;
 4. fordert den Rat auf, auch die beitrittswilligen Länder sowie (zumindest) die angrenzenden Drittstaaten in diese Präventionsstrategie gegen organisierte Kriminalität und in die gemeinsame Ausarbeitung eines konkreten Kooperationsprogramms mit einzubinden, das zumindest den Informations- und Datenaustausch, Leitlinien für gemeinsame Standards und Methoden der Prävention, Erkenntnisaustausch, Erfahrungsaustausch, Forschung sowie jede andere angemessene Maßnahme zur Verfolgung des Ziels beinhaltet;
 5. ist der Ansicht, daß die justitielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität parallel zu einer schrittweisen Berücksichtigung der Achtung der Rechte auf Verteidigung, des Schutzes der Zeugen und des Schutzes der individuellen und verfahrensrechtlichen Garantien entwickelt werden muß;
 6. ist überzeugt von der Bedeutung einer seriösen, objektiven und permanenten Beteiligung der Medien an der Informations- und Sensibilisierungsarbeit im Zusammenhang mit den Gefahren der organisierten Kriminalität für die Demokratie und den Rechtsstaat, für die Freiheit und die Menschenrechte;
 7. betont insbesondere die Bedeutung der Durchführung von Programmen in folgenden Bereichen: Anleitung zur Aufdeckung von Betrugsfällen, Einführung von Verhaltenskodizes für die anfälligen Berufe (insbesondere die in Empfehlung 12 des Aktionsplans genannten Berufe), Ausweitung der Anmeldepflicht der Finanzinstitute bei verdächtigen Transaktionen auf Angehörige von Berufen, deren Tätigkeit mit einem erheblichen Risiko der Geldwäsche verbunden ist, Abschaffung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Ausgaben für illegale Zwecke wie aktive Bestechung; fordert die Kommission insbesondere auf, so rasch wie möglich Ideen sowie konkrete und effektive Maßnahmen für eine interne Reform zu unterbreiten;

8. betont die besondere Bedeutung der Bürgergesellschaft bei der Prävention des Verbrechens im allgemeinen und fordert den Rat und die Mitgliedstaaten auf, sie bei ihren vielfältigen Bemühungen um Wahrnehmung der Eigenverantwortung nachhaltig zu unterstützen, etwa durch:
- gezielte Vorkehrungen in der Arbeits-, Gesundheits- (unter besonderer Berücksichtigung des Problems der Drogenabhängigkeit), Sozial-, Bildungs-, Ausbildungs-, Kultur-, Jugend- und Familienpolitik, um Bedingungen und Ursachen von Verbrechen positiv zu beeinflussen (Verringerung kriminalitätsbegünstigender und Förderung kriminalitätshemmender Faktoren),
 - Förderung einer kreativen Städteplanung, die der Kriminalität den Boden entzieht, die das Zusammenleben begünstigt und die Präventionsbedürfnisse berücksichtigt, einschließlich der Gestaltung des städtischen Umfeldes und Förderung einer kriminalitätsabwehrenden Architektur (Erschwerung von Gelegenheiten für Rechtsbrüche), nachträgliche Korrektur städteplanerischer Versäumnisse (Slums, Wohnghettos), Ersetzung der heutigen Massenunterbringung von Flüchtlingen in nicht ausreichend strukturierten Stadtgebieten - häufig sogar im Freien - durch die Schaffung organisierter Zeltstädte mit ausreichenden sanitären Vorrichtungen, Sicherheitsvorkehrungen, Nahrungsmittelversorgung etc.,
 - Betonung der Bedeutung und der Verbindung zwischen den neuen Vorschlägen und der Empfehlung 9 des Aktionsplans, die vorsieht, daß die vom Europäischen Sozialfonds und vom Programm URBAN gebotenen Möglichkeiten mobilisiert werden, um zu verhindern, daß die Großstädte der Union zu bevorzugten Plätzen der organisierten Kriminalität werden und durch die Verbesserung des Informationsaustauschs über die Projekte, die sich in diesem Bereich als nützlich erwiesen haben,
 - Beseitigung der sozialen Desorganisation und Stärkung der Beziehungen im sozialen Nahraum (Förderung der Bildung von Mietergemeinschaften, Belebung von Nachbarschaftskontakten), wodurch auch die informelle soziale Kontrolle erhöht werden kann ("Neighbourhood Watch"),
 - Stärkung des Gemeinschaftssinns (Förderung des freiwilligen Einsatzes für gesellschaftspolitische Ziele, der Wertevermittlung durch private Sozialisations- und Integrationssystemen wie Familien, Kindergärten, Schulen, Kirchen, Freizeitvereine), Stärkung des Selbstwertgefühls und der individuellen Verbundenheit mit sozialkonformen Werten und Zielen sowie der Bereitschaft, dafür auch einzutreten (Zivilcourage),
 - Integration marginalisierter Gruppen (Einbindung der Minderheiten in den sozialen und politischen Dialog, Einräumung des aktiven und passiven Wahlrechts auf kommunaler Ebene nach einer bestimmten Dauer des legalen Aufenthalts nach den gleichen Modalitäten wie für die Staatsangehörigen der Europäischen Union),
 - Förderung der Bildung von Gremien mit präventiven Zielen auf lokaler und regionaler Ebene (Räte zur Verbrechensvorbeugung),
 - umfassende Aufklärung über das wahre Wesen krimineller Organisationen, um die Anfälligkeit zu deren passiven Duldung bzw. aktiven Unterstützung zu vermindern,
 - Förderung und Unterstützung von Aktionen und Projekten, die Anleitungen zur Einhaltung der Gesetze enthalten, unter besonderer Berücksichtigung von Initiativen der lokalen Stellen und der Bürgergesellschaft sowie ihrer Organisationen und Vereinigungen; diese Initiativen müssen dort gefördert werden, wo die Präsenz bzw. die Gefahr der organisierten Kriminalität am stärksten ist und ihre Verbindungen zur Alltagskriminalität am engsten sind,
 - problem- und gemeinschaftsorientierte Polizeiarbeit (community policing), die nicht erst auf bereits entstandene Probleme reagiert, sondern die Probleme im voraus zu erkennen und analysieren versucht, die Bürger aufklärt und berät und die auf diese Weise ein Vertrauensverhältnis zwischen der Polizei und der Wohnbevölkerung erleichtert ("bürgernahe Polizei"),
 - Stärkung der Aussage- und Kooperationsbereitschaft von Bürgern vor Polizei und Justiz (z.B. Zeugenschutz),

- Betreuung Bedürftiger (z.B. Unterstützung von delinquenzgefährdeten Kindern, Jugendlichen und Familien, Bereitstellung von Therapieplätzen für Drogenabhängige in ausreichender Anzahl),
 - Maßnahmen zur Verringerung der Rückfallswahrscheinlichkeit von Straftätern (Vermeidung von Stigmatisierung insbesondere bei Ersttätern; stärkere Gewichtung von diversionellen Reaktionsformen wie Täter-Opfer-Ausgleich, Geld- oder Arbeitsleistung zugunsten gemeinnütziger Einrichtungen, soziale Trainingskurse; Stärkung der (Re-)Sozialisierungsbemühungen bei Wiederholungstätern; sozialpsychologische Betreuung von Häftlingen; sorgfältige Entlassungsvorbereitung etc.);
 - Etablierung von Opferhilfs- und -behandlungsprogrammen;
 - Einführung und/oder Verstärkung der Maßnahmen zur Verhütung jeder Art von Kinder- und Frauenhandel,
 - wirksame Bekämpfung von Problemen, die zur Entwicklung von Bettelei führen, insbesondere bei Kindern (Kinder, die an Verkehrsampeln betteln),
 - Bekämpfung des organisierten Frauenhandels, einschließlich des Handels mit jungen Mädchen, und der illegalen Prostitution durch Ausweitung der Zusammenarbeit mit den Ländern, in denen diese Organisationen beheimatet sind;
9. fordert den Rat auf, die Erkenntnis, Transparenz und Kontrolle seien präventiv wirksame Vorkehrungen gegen Korruption und organisierte Kriminalität, in operativen Maßnahmen umzugießen und die Einführung dieser beiden Prinzipien bei allen bedeutsamen Entscheidungsabläufen in Verwaltung, Wirtschaft und Politik als allgemeines demokratisches Prinzip zu unterstützen;
10. fordert den Rat und die Mitgliedstaaten auf, im Rahmen der Reform der Strukturfonds oder sonstiger regionaler Interventionsprogramme Projekten zur Verbrechensverhütung Vorrang einzuräumen;
11. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschliebung dem Rat, der Kommission, den Regierungen und den Parlamenten der Mitgliedstaaten sowie der beitrittswilligen Staaten zu übermitteln.