



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 12.3.2012
SWD(2012) 32 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

zum

**Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES
RATES**

**über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der
Europäischen Union**

{ COM(2012) 85 final }

{ SWD(2012) 31 final }

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

zum

Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union

Haftungsausschluss: Diese Zusammenfassung gibt nur die Auffassungen der an ihrer Erstellung beteiligten Dienststellen der Europäischen Kommission wieder und greift der endgültigen Form einer von der Kommission zu treffenden Entscheidung nicht vor

1. PROBLEMSTELLUNG

Um der organisierten Kriminalität entgegenzuwirken, ist es von entscheidender Bedeutung, den Tätern die Erträge aus ihren Straftaten zu entziehen. Die organisierte Kriminalität ist im Wesentlichen von Profitstreben geprägt. Kann ein möglichst großer Teil dieser Profite beschlagnahmt werden, werden kriminelle Aktivitäten behindert, werden Menschen von kriminellem Tun abgehalten, weil sich zeigt, dass sich „Verbrechen nicht auszahlen“, und werden Mittel gewonnen, die in Initiativen der Strafverfolgung oder der Verbrechensprävention investiert werden können.

Das in dieser Folgenabschätzung behandelte Problem ist die **unzureichende Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der EU**. Bisher liegen nur in begrenztem Umfang Schätzungen der Beträge, die an die organisierte Kriminalität in den Mitgliedstaaten verloren gehen, sowie Daten über Erfolge bei der Vermögensabschöpfung vor. Einige Berichte aus jüngerer Zeit und inoffizielle Quellen legen nahe, dass die organisierte Kriminalität in einigen Mitgliedstaaten sehr hohe Erträge erzielt.¹ Diese Zahlen stehen in eklatantem Widerspruch zu den Beträgen, die jährlich in der Union abgeschöpft werden.² Auch wenn nur einige Mitgliedstaaten Statistiken über die Erträge führen, die jährlich aus Straftaten eingezogen werden, dürften derzeit die Zahl der Sicherstellungs- und Einziehungsverfahren in der EU und die aus organisierter Kriminalität abgeschöpften Beträge im Vergleich zu den geschätzten Einnahmen aus organisierter Kriminalität oder im Vergleich zu der Anzahl der Verurteilungen im Bereich der Schwerekriminalität unzureichend sein.

Organisierte kriminelle Gruppen sind häufig grenzüberschreitend aktiv und investieren ihr Vermögen zunehmend in anderen Mitgliedstaaten. Die Verfolgung von im Ausland

¹ Schätzungen der Bank von Italien zufolge wurden 2011 Erträge aus organisierter Kriminalität im Wert von 150 Mrd. EUR dem legalen Wirtschaftskreislauf zugeführt. Im Vereinigten Königreich bezifferte 2006 eine amtliche Schätzung die Einnahmen der organisierten Kriminalität auf 15 Mrd. GBP pro Jahr.

² So wurden beispielsweise 2009 im Vereinigten Königreich 189 Mio. GBP und in den Niederlanden 60 Mio. EUR abgeschöpft.

befindlichen Vermögenswerten wirft ausnahmslos Probleme auf, da sie schwieriger aufzuspüren sind und rechtliche Hindernisse bei der Sicherung von Beweismitteln und der Vollstreckung von Sicherstellungs- oder Einziehungsentscheidungen auftreten.

Obwohl es für die Einziehung von Vermögenswerten eine Grundlage im internationalen Recht, im EU-Recht und in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gibt, sind diese Gesetze nach wie vor unterentwickelt und werden nicht genügend genutzt. Es ist unwahrscheinlich, dass es einem Mitgliedstaat gelingt, einen Großteil der Erträge aus Straftaten einzuziehen, und die Gesetze ihr eigentliches Ziel erreichen.

2. PRÜFUNG DER SUBSIDIARITÄT

Die EU hat bereits Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einziehung und Abschöpfung von Erträgen aus Straftaten erlassen. Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon findet sich die Rechtsgrundlage für Maßnahmen in diesem Bereich in Artikel 82 Absatz 1 und 2 sowie in Artikel 83 Absatz 1 AEUV. Welche Rechtsgrundlage am besten geeignet ist und wie umfangreich die Harmonisierungsbefugnisse der EU sind, hängt davon ab, ob es in der betreffenden Maßnahme um Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung geht.

Gemäß Artikel 5 Absatz 3 EUV wird die Union nur tätig, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können. Gemäß Artikel 67 AEUV soll die Union durch die Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität dafür sorgen, dass ihre Bürger ein hohes Maß an Sicherheit genießen. Die Einziehung von kriminellen Vermögen wird zunehmend als wichtige Waffe im Kampf gegen die organisierte Kriminalität angesehen, die ihrem Wesen nach häufig grenzübergreifend angelegt ist und infolgedessen auf einer gemeinsamen Grundlage bekämpft werden muss. Dies gilt in besonderem Maße für die EU, da die Abschaffung der Binnengrenzen der grenzüberschreitenden Kriminalität Vorschub geleistet hat.

Wie es im Stockholmer Programm 2010-2014 heißt, muss die Union die Zahl der Möglichkeiten, die sich der organisierten Kriminalität infolge der globalisierten Wirtschaft – insbesondere während einer Krise, die die Anfälligkeit des Finanzsystems noch verstärkt – bieten, einschränken und sich mit angemessenen Mitteln ausstatten, um dieser Bedrohung wirksam zu begegnen. Die EU ist daher in einer besseren Position als jeder Mitgliedstaat, um eine der wirksamsten Waffen zur Bekämpfung organisierter krimineller Gruppen – die Vermögensabschöpfung – erfolgreich zum Einsatz zu bringen.

Die grenzüberschreitende Dimension von Erträgen aus Straftaten (die zunehmend außerhalb des Landes ihrer Entstehung und häufig in mehreren Ländern angelegt werden) ist ein weiterer Grund für ein europaweites Vorgehen.

3. ZIELE

Langfristiges Gesamtziel ist eine spürbare Senkung der Einkünfte der organisierten Kriminalität und ihres angehäuften Vermögens in der EU. Die **allgemeinen Ziele** bestehen darin, die organisierte Kriminalität zu bekämpfen, Gerechtigkeit für Opfer zu erreichen und in der Öffentlichkeit Vertrauen in die Strafjustiz zu schaffen. In Anbetracht der einzelnen Aspekte der Problematik können vier **spezifische politische Ziele** formuliert werden: i) stärkere Harmonisierung der Vorschriften, die unter Wahrung der Grundrechte die Einziehung von illegal erworbenen Vermögenswerten ermöglichen; ii) Ausarbeitung von harmonisierten

Mindestregeln, nach denen die Mitgliedstaaten unter angemessener Wahrung der Grundrechte illegal erworbene Vermögenswerte bis zur Einziehung sicherstellen/beschlagnehmen und verwalten dürfen; iii) Erleichterungen für die Mitgliedstaaten bei der grenzüberschreitenden Sicherstellung/Beschlagnahme und Einziehung von Vermögenswerten und iv) verstärkte Anwendung der Sicherstellung und Einziehung in den Mitgliedstaaten.

4. OPTIONEN

Zur Beseitigung der Defizite, die bei der Beschreibung des Problems deutlich geworden sind, wurden 21 einander teilweise ergänzende Maßnahmen auf EU-Ebene ins Auge gefasst.

In Anbetracht der großen Zahl der anvisierten Maßnahmen wurde jede dieser 21 Maßnahmen auf EU-Ebene zunächst daraufhin geprüft, ob ihre Durchführung eventuell auf Hindernisse stoßen könnte. Dabei ging es um folgende Fragen: i) Verfügt die EU hier über angemessene Befugnisse? ii) Sind die Maßnahmen verhältnismäßig? iii) Sind sie mit den Grundsätzen des Verfassungs- bzw. Strafrechts der Mitgliedstaaten vereinbar? Auch die Auswirkungen auf die Grundrechte wurden anhand der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte genau untersucht. Nach der Prüfung auf mögliche Durchführungshindernisse wurden vier Maßnahmen verworfen.

Die **verbleibenden Maßnahmen** wurden **in Optionen** mit unterschiedlicher Eingriffsintensität **zusammengefasst**: eine nichtlegislative Option, eine Option mit einer Minimalregelung (zur Beseitigung von Mängeln im bestehenden EU-Rechtsrahmen, die dessen ursprünglich beabsichtigte Anwendung behindern) und eine Option mit einer Maximalregelung (die über die Ziele des bestehenden EU-Rechtsrahmens hinausgeht). Innerhalb dieser letzten Option werden zwei Teiloptionen geprüft: eine mit und eine ohne EU-weite gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen.

4.1. Option 1 – Status quo

Bei dieser Option würde die EU keine neuen Maßnahmen ergreifen, sondern bestehende Maßnahmen fortführen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich auf EU-Ebene nichts ändern würde. Nach dem Vertrag von Lissabon können die einschlägigen EU-Vorschriften ab 1. Dezember 2014 im Wege von Vertragsverletzungsverfahren in den Mitgliedstaaten durchgesetzt werden.

4.2. Option 2 – Nichtlegislative Option

Bei dieser Option könnte die **Erfüllung bestehender Einziehungsverpflichtungen** (politische Maßnahme 1) und die **Erfüllung bestehender Verpflichtungen zur gegenseitigen Anerkennung** (politische Maßnahme 12) mithilfe von Seminaren gefördert werden. **Anwendungsorientierte Seminare** über den Nutzen der Vermögensabschöpfung für Entscheidungsträger in den Mitgliedstaaten (politische Maßnahme 15) würden die Anwendung dieser Instrumente fördern und als Forum für den Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen Fachleuten aus der Praxis dienen.

4.3. Option 3 – Minimalregelung

Im Rahmen dieser Option würden Seminare zu Umsetzung und Anwendung der einschlägigen Vorschriften abgehalten sowie zusätzliche Maßnahmen zur Beseitigung von Defiziten bei der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung eingeführt. Im Zusammenhang

mit der Vollstreckung von Einziehungsentscheidungen sieht diese Option eine Vereinfachung des Rechtsrahmens durch Konsolidierung der beiden Rahmenbeschlüsse 2006/783/JI und 2005/214/JI und durch Ausdehnung ihres Anwendungsbereichs auf alle im Rahmen von Strafverfahren ergangenen Entschädigungsentscheidungen vor (**politische Maßnahme 14**). Zu dieser Option würde auch die Einführung **konsolidierter Formulare** für die gegenseitige Anerkennung gehören (**politische Maßnahme 19**). Sie hätte bei Ersuchen im Verkehr zwischen Mitgliedstaaten zudem die Durchsetzung des Primats der gegenseitigen Anerkennung über Amtshilfeabkommen zur Folge (**politische Maßnahme 20**).

4.4. Option 4.1 – Maximalregelung ohne gegenseitige Anerkennung

Diese Option würde alle politischen Maßnahmen umfassen, die kein Tätigwerden des Gesetzgebers im Bereich der gegenseitigen Anerkennung mit sich bringen.

Zur Stärkung der Einziehungsbefugnisse würde diese Option durch eine weiter gefasste Definition von „Erträgen aus Straftaten“ die Möglichkeit der **Einziehung aller geldwerten Vorteile einschließlich indirekter Erträge (politische Maßnahme 2)** vorsehen.

Als Möglichkeit zur Vermeidung der Präklusion von Einziehungsaktivitäten nach Abschluss des Strafverfahrens sieht diese Option die **Trennung von Einziehungs- und Strafverfahren vor (politische Maßnahme 4)**, damit Finanzermittlungen durchgeführt und nicht vollstreckte Entscheidungen auch zu einem späteren Zeitpunkt noch vollstreckt werden können, wenn die Strafverfahren abgeschlossen sind.

Mit dieser Option würde auch die **erweiterte Einziehung gestärkt (politische Maßnahme 5)**, und zwar durch Ausdehnung ihrer Anwendung auf weitere Arten von Straftaten und durch ihre Anwendung zumindest in den Fällen, in denen ein Gericht es für wesentlich wahrscheinlicher hält, dass die Vermögenswerte eines wegen einer Straftat im Sinne des Artikels 83 Absatz 1 AEUV verurteilten Straftäters aus gleichartigen kriminellen Aktivitäten stammen.

Um die Strafverfolgung zu erleichtern, würde diese Option **unter bestimmten Umständen** auch die **nicht auf eine Verurteilung gestützte Einziehung** einschließen (**politische Maßnahme 6**). Danach wäre eine Einziehung auch in Fällen möglich, in denen eine Verurteilung nicht erfolgen kann, weil der Beschuldigte verstorben ist, sich der Strafverfolgung oder Verurteilung entzogen hat oder sich wegen einer psychischen Erkrankung nicht vor Gericht verantworten kann.

Häufig übertragen Kriminelle, sobald gegen sie ermittelt wird, ihre Vermögenswerte einem eingeweihten Dritten, um so die Einziehung zu vermeiden. Die hier vorgestellte Option würde auch die **Dritteinziehung (politische Maßnahme 7)** von Vermögenswerten einschließen, die ein Dritter unter Marktwert erlangt hat und bei denen der Dritte bei vernünftiger Betrachtungsweise den Verdacht haben sollte, dass sie aus Straftaten stammen. Bezüglich der Sicherstellung/Beschlagnahme von illegal erworbenen Vermögenswerten sieht diese Option die Einführung gemeinsamer Mindeststandards vor (**politische Maßnahme 8**). Des Weiteren sind **Sicherstellungsgarantien (politische Maßnahme 9)** vorgesehen, wonach die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen haben, dass Vermögenswerte, bei denen die Gefahr besteht, dass sie beiseite geschafft oder aus ihrem Zuständigkeitsbereich heraustransferiert werden, sogar vor Beantragung eines gerichtlichen Beschlusses von anderen Behörden als Justizbehörden sichergestellt/beschlagnahmt werden dürfen.

Im Hinblick auf den Erhalt der Vermögenswerte würde diese Option zumindest dann **Befugnisse zur Veräußerung sichergestellter Vermögenswerte** gewähren, wenn diese an Wert verlieren könnten oder ihr Erhalt unwirtschaftlich wäre (**politische Maßnahme 10**).

Ferner würden bei dieser Option in Bezug auf die Ausübung der Befugnisse **Berichtspflichten (politische Maßnahme 16)** für die Mitgliedstaaten eingeführt, die bei der Erstellung von Statistiken zu Bewertungszwecken helfen würden.

4.5. Option 4.2 – Maximalregelung mit gegenseitiger Anerkennung

Diese Option umfasst **alle ins Auge gefassten politischen Maßnahmen** (die politischen Maßnahmen 19 und 20 überschneiden sich allerdings teilweise). Anders als die Option 4.1 enthält sie auch die **gegenseitige Anerkennung aller Arten von Entscheidungen (politische Maßnahme 13)**. Diese Option hätte ferner die gegenseitige Anerkennung **von Entschädigungsentscheidungen (politische Maßnahme 14)** durch Konsolidierung der Rahmenbeschlüsse 2006/783/JI und 2005/214/JI und Ausdehnung ihres Anwendungsbereichs auf alle im Zusammenhang mit Strafverfahren ergangene Entschädigungsentscheidungen zur Folge. Außerdem sähe sie **konsolidierte Formulare** für die gegenseitige Anerkennung (**politische Maßnahme 19**) und Maßnahmen zur **Durchsetzung des Primats** der gegenseitigen Anerkennung (**politische Maßnahme 20**) vor.

5. FOLGENABSCHÄTZUNG

5.1. Analyse von Option 1 – Status quo

Mit der *Option „Alles bleibt beim Alten“* dürften sich die spezifischen Ziele nur langsam verwirklichen lassen. Die **wirtschaftlichen Auswirkungen** werden vermutlich gering sein und sich auf eine allmähliche Zunahme der eingezogenen Vermögenswerte auf natürliche Weise beschränken. Die Kluft zwischen illegal erworbenen Vermögenswerten und den von staatlicher Seite eingezogenen Vermögenswerten dürfte weiter wachsen. Ihre **sozialen Folgen** dürften unerheblich sein, da nur geringfügig mehr eingezogenes illegales Vermögen für die Opferhilfe zur Verfügung stünde. Diese Option hätte **keine Auswirkungen auf das Verhalten von Kriminellen**. Ohne ein zusätzliches Tätigwerden auf EU-Ebene werden Kriminelle vermutlich ihr Vermögen weiterhin in anderen Mitgliedstaaten anlegen; damit wird der Bedarf an grenzüberschreitenden Einziehungsmaßnahmen weiter steigen. **Insgesamt** blieben erhebliche Lücken bestehen, würden die Instrumente der gegenseitigen Anerkennung nicht ausreichend eingesetzt und würde der Betrag der in der EU eingezogenen illegal erworbenen Vermögenswerte im Vergleich zu dem geschätzten Umsatz der organisierten Kriminalität bescheiden bleiben. Zwar gäbe es auch ohne ein Tätigwerden der EU keinen Stillstand, doch würde sich ein Wandel zu langsam vollziehen. Mit dieser Option würde daher das Ziel, illegales Vermögen in der Union in größerem Umfang abzuschöpfen, verfehlt. Die Mitgliedstaaten dürften diese Option kaum unterstützen. Und das Europäische Parlament wäre mit dieser Lösung überhaupt nicht zufrieden.

5.2. Analyse der Option 2 – Nichtlegislative Option

Diese Option hätte **geringe wirtschaftliche Auswirkungen**. Seminare könnten die Umsetzung in den Mitgliedstaaten, die die einschlägigen Rechtsakte noch nicht vollständig umgesetzt haben, in gewissem Maße positiv beeinflussen. Die Kosten von anwendungsorientierten Seminaren wären unerheblich; ihr Nutzen hänge davon ab, in welchem Maßstab sie veranstaltet werden. In Anbetracht der Tatsache, dass das Einziehungsverfahren viel zu selten zum Einsatz kommt, könnten sich solche Seminare

möglicherweise positiv auswirken und vermeiden, dass Entscheidungen auch weiterhin gestützt auf die Annahme getroffen werden, dass sich die Einziehung von Vermögenswerten nicht lohnt. Die **sozialen Auswirkungen fielen nicht ins Gewicht**, auch das **Verhalten von Kriminellen** würde nur geringfügig beeinflusst. **Insgesamt** dürfte die *nichtlegislative Option keinen großen Mehrwert* bringen; meistversprechender Aspekt wären vermutlich die anwendungsorientierten Seminare. Diese Option würde kaum dazu beitragen, das Ziel, die Vermögensabschöpfung in der Union zu steigern, zu erreichen und stieße auf heftige Kritik des Europäischen Parlaments.

5.3. Analyse der Option 3 – Minimalregelung

Neben den **wirtschaftlichen Auswirkungen** der Seminare würden auch bessere Instrumente der gegenseitigen Anerkennung zu einem eindeutigen Anstieg der Zahl grenzüberschreitender Vollstreckungsverfahren und in gewisser Weise auch des Werts der eingezogenen Vermögenswerte führen. Es lässt sich allerdings nur schwer abschätzen, welchen wirtschaftlichen Mehrwert selbst ein deutlich intensiverer Einsatz von Instrumenten der gegenseitigen Anerkennung brächte. Bei zunehmendem Rückgriff auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung würden Verwaltungskosten von den Zentralbehörden auf die örtlichen Justizbehörden verlagert. Die Verwaltungskosten für die Bearbeitung von Ersuchen anderer Mitgliedstaaten dürften allgemein sinken. Die Zeitersparnis durch einen häufigeren Einsatz der gegenseitigen Anerkennung (im Vergleich zur Amtshilfe) würde eine schnellere grenzüberschreitende Vollstreckung ermöglichen und die Aussichten auf eine erfolgreiche Einziehung verbessern, da das Verlustrisiko sinken würde. Die geplante Konsolidierung der Formulare für die gegenseitige Anerkennung erfordert unter Umständen zunächst eine Schulung, doch dürften die entsprechenden Kosten durch den Nutzen aufgewogen werden. Ein moderater Anstieg der Anzahl und des Werts der eingezogenen Vermögenswerte dürfte sich entsprechend bei den **sozialen Auswirkungen** in Gestalt der Opferentschädigung bemerkbar machen. Eine bessere Vollstreckung grenzüberschreitender Verfahren dürfte zudem das Vertrauen in die Strafjustizsysteme der Mitgliedstaaten und in den EU-Raum des Rechts, der Freiheit und der Sicherheit stärken. In Bezug auf die **Grundrechte** sind nur geringe Auswirkungen auf das Recht auf Eigentum zu erwarten. Das **Verhalten von Kriminellen** könnte **in geringem Maße beeinflusst** werden. Eine bessere Vollstreckung grenzüberschreitender Verfahren könnte zu gewissen Verlagerungseffekten führen, also zu einer Nettoflucht kriminellen Geldes aus der EU und leichten nachteiligen Auswirkungen auf die Schattenwirtschaft und die Volkswirtschaften von Drittländern. **Insgesamt** brächte die Option einer *Minimalregelung* einen **mäßigen Mehrwert**. Diese Option würde nur wenig zu einem Anstieg des Einziehungsvolumens bei illegal erworbenen Vermögenswerten in der Union beitragen und würde vermutlich vom Europäischen Parlament nicht als angemessene Antwort auf das Problem angesehen.

5.4. Analyse der Option 4.1 - Maximalregelung ohne gegenseitige Anerkennung

Neben den Seminaren hätten die meisten politischen Maßnahmen, jeweils für sich betrachtet, **zumindest moderate wirtschaftliche Auswirkungen**. Aufgrund der großen Zahl der politischen Maßnahmen und des gravierenden Mangels an Daten sowohl zu den sichergestellten, eingezogenen und abgeschöpften Beträgen als auch zu den Kosten für Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Einziehung lassen sich die Kosten dieser Option nicht quantifizieren. Darüber hinaus kann es in vielen Fällen je nach den Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten Unterschiede in den Kosten geben.

Zur Behebung des Datenmangels wurde eine wirtschaftliche Kernanalyse in Form einer **Schätzung des Nutzens für die EU27** durchgeführt, gestützt auf ein Modell, das stellvertretende Indikatoren für die Extrapolation von einer detaillierten Analyse von Einnahmen und Kosten im Vereinigten Königreich verwendet (dem einzigen Mitgliedstaat, für den alle Einnahmen und Kosten für alle Elemente des Systems zur Einziehung von Vermögenswerten geschätzt werden können und dessen Einziehungssystem der Teilloption „Maximalregelung“ recht nahe kommt). Die Ergebnisse dieser Analyse sind zwar noch vorläufig, aber ermutigend. Bei **21 von 27 Mitgliedstaaten** besagt das Modell, dass diese Option für sie **lohnend** (für viele sogar äußerst lohnend) ist. Die Tatsache, dass sich die Einziehung von Erträgen aus Straftaten in den meisten Mitgliedstaaten lohnt, spricht für ein Tätigwerden auf EU-Ebene. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Einziehung von mehr Vermögenswerten zugunsten des Staates auch spürbare **soziale Auswirkungen** haben wird, da die abgeschöpften Beträge zumindest in manchen Mitgliedstaaten den Opfern von Straftaten zugute kommen. Dank der Einziehung von illegal erworbenen Vermögenswerten wird das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Strafjustiz zunehmen.

Maßnahmen, die sich spürbar vorteilhaft auf das Einziehungsinstrumentarium auswirken (z. B. Maßnahme 5 ‚Erweiterte Einziehung‘, Maßnahme 6 ‚Nicht auf eine Verurteilung gestützte Einziehung‘ und Maßnahme 7 ‚Einziehung bei Dritten‘), **wirken sich** auch am stärksten **auf die Grundrechte aus**. Eine Einschränkung des Rechts auf Eigentum und des Rechts des Beschuldigten auf einen fairen Prozess muss begründet werden, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren und mit angemessenen Garantien einhergehen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat die Anwendung von nicht auf einer Verurteilung basierenden Einziehungsregelungen im Einzelfall vielfach bestätigt. Er hat es jedoch vermieden, in seinen Urteilen auf die grundsätzliche Frage ihrer Vereinbarkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention einzugehen. Die Umkehr der Beweislast bezüglich der Rechtmäßigkeit von Vermögenswerten hat bisher der Prüfung durch den EGMR standgehalten, solange sie im jeweiligen Fall fair angewandt wurde und es angemessene Garantien dafür gab, dass die betroffene Person diese widerlegbaren Vermutungen anfechten kann. Zwar hat der EGMR in Einzelfällen konsequent an erweiterten Einziehungsregelungen festgehalten, doch wird deren Vereinbarkeit mit der Konvention fallweise bewertet. Auch bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme spielt das Ausmaß der dem Beschuldigten gebotenen Verfahrensgarantien eine entscheidende Rolle. Ein starkes Argument für eine Einziehung bei Dritten ist der Fall, in dem Vermögenswerte sowohl von dem Dritten als auch von einem Opfer beansprucht werden. Verfügt ein Täter nicht über ausreichende Mittel, um die Ansprüche befriedigen zu können (was häufig vorkommt), würden Maßnahmen zugunsten des Dritten die Position des Opfers schwächen. Vorläufige Maßnahmen wie Sicherstellungsentscheidungen können aufgrund ihres vorübergehenden Charakters weitere Einschränkungen anderer Rechte und Grundsätze eines fairen Verfahrens rechtfertigen, sofern ausreichende Garantien oder Rechtsbehelfe gegeben sind und diese Einschränkungen nicht das Wesen dieser Rechte und Grundsätze berühren. Bei Anwendung unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und ergänzt durch angemessene Garantien, die in den Legislativvorschlägen der EU niedergelegt sind, stünden die Maßnahmen dieser politischen Option mit den Grundrechten im Einklang.

Diese Option hätte erhebliche **Auswirkungen auf das Verhalten der Kriminellen**, da eine nicht auf einer Verurteilung beruhende Einziehung (selbst unter genau umrissenen Umständen) und eine Einziehung bei Dritten sie zu einer geänderten Vorgehensweise veranlassen und ihnen ein Verbergen ihrer Vermögenswerte erschweren würde. Diese Option könnte ansatzweise zur Flucht krimineller Gelder in Nicht-EU-Länder führen und sich sehr

nachteilig auf die Schattenwirtschaft und auf die Volkswirtschaften von Drittländern auswirken. **Insgesamt** dürfte diese Option einen **erheblichen** Mehrwert erbringen. Bei Umsetzung dieser Option müssten umgehend leistungsfähigere Systeme für die Sicherstellung, die Einziehung und die Verwaltung von Vermögenswerten geschaffen werden. Diese Option würde auch die Vermögensabschöpfung deutlich voranbringen. Auf entsprechenden Seminaren würden sich Entscheidungsträger der Mitgliedstaaten über den Nutzen der Vermögensabschöpfung informieren können und wären damit in der Lage, Veränderungen voranzutreiben. Gleichzeitig könnte mit schlagkräftigen Rechtsinstrumenten der Einsatz der Vermögensabschöpfung durch eine konkrete Verbesserung der Erfolgsaussichten gefördert werden. Darüber hinaus kann die Harmonisierung der Einziehungsvorschriften *de facto* auch die gegenseitige Anerkennung fördern, weil damit gewährleistet ist, dass eingehende Entscheidungen mit der Rechtsordnung des Vollstreckungsmitgliedstaats vereinbar sind. Mit dieser Option würde daher das Ziel einer Steigerung der Vermögensabschöpfung in der Union erreicht werden. Höchstwahrscheinlich würde das Europäische Parlament sie begrüßen.

5.5. Analyse der Option 4.2 - Maximalregelung mit gegenseitiger Anerkennung

Was die **wirtschaftlichen Auswirkungen** angeht, würde ein Tätigwerden auf EU-Ebene zusätzlich zur gegenseitigen Anerkennung die Ergebnisse der Nutzenanalyse für die EU27 noch weiter verbessern. Da es jedoch an Daten über die Zahl und die Beträge der in anderen Mitgliedstaaten zu vollstreckenden Entscheidungen mangelt, ist eine detaillierte Schätzung des auf die einzelnen Länder entfallenden Nutzens nicht möglich. Die zusätzlichen Kosten, die Mitgliedstaaten entstünden, bei denen viele ausländische, nicht auf einer Verurteilung beruhende Entscheidungen zur Vollstreckung eingingen, würden durch die (im Rahmenbeschluss 2006/783/JI enthaltene) Bestimmung mehr als ausgeglichen, der zufolge der eine Einziehungsentscheidung vollstreckende Mitgliedstaat 50 % des eingezogenen Betrags behalten darf. Die **sozialen Auswirkungen** wären **erheblich**. Zusätzlich zu den Auswirkungen der Option „Maximalregelung ohne gegenseitige Anerkennung“ dürften die Verbesserungen bei der gegenseitigen Anerkennung das Vertrauen in den EU-Raum des Rechts, der Freiheit und der Sicherheit stärken. Auch die **Auswirkungen auf das Verhalten der Kriminellen** dürften **deutlich spürbar** sein. Aufgrund der Maßnahmen in der Option „Maximalregelung“ sowie einer deutlich verbesserten Vollstreckung grenzüberschreitender Verfahren müssten Kriminelle wahrscheinlich ihre Vorgehensweisen ändern und ergäben sich Verlagerungseffekte, die zu einer Nettoflucht krimineller Gelder aus der EU heraus führen würden. Daraus ergäben sich noch größere Auswirkungen auf die Schattenwirtschaft und die Volkswirtschaften von Drittländern. **Insgesamt** dürfte diese Option einen **sehr erheblichen** Mehrwert erbringen. Die kombinierte Wirkung von wirtschaftlichem Nutzen, spürbaren sozialen Auswirkungen und intensiverem Einsatz der Vermögensabschöpfung wird noch durch Maßnahmen im Bereich der gegenseitigen Anerkennung verstärkt, die weiter reichen als in der Option „Minimalregelung“. Die hier erörterte Option entspräche in vollem Umfang dem Ziel einer Steigerung der Vermögensabschöpfung in der Union. Sie dürfte vom Europäischen Parlament begrüßt werden.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Bevorzugte Option ist die **Maximalregelung mit gegenseitiger Anerkennung**, während die Maximalregelung ohne gegenseitige Anerkennung und die Option der Mindestregelung gemeinsam den zweiten Platz belegen. Die bevorzugte Option wahrt die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, weil sie unter Achtung der Grundrechte nicht über das

hinausgeht, was zum Erreichen der beschriebenen Ziele erforderlich ist. Sie würde zu einer stärkeren Harmonisierung der Vorschriften und einer besseren Vollstreckung von Entscheidungen in den Mitgliedstaaten führen, unter anderem durch die Änderung bestehender Bestimmungen über die erweiterte Einziehung, die Einführung neuer Bestimmungen über die nicht auf einer Verurteilung beruhende Einziehung, die Einziehung bei Dritten und durch Einführung der gegenseitigen Anerkennung aller Arten von Entscheidungen (einschließlich nicht auf einer Verurteilung beruhender Entscheidungen). Ihre politischen Maßnahmen sind so gestaltet, dass sie verhältnismäßig sind und die Grundrechte nicht in ungerechtfertigter Weise beeinträchtigen. Um von Strafverteidigern geäußerte Bedenken auszuräumen, sind Mindestgarantien auf EU-Ebene vorgesehen, damit der EU-Charta der Grundrechte in vollem Umfang Genüge getan wird. Überwachung und Bewertung:

Die Umsetzung der bevorzugten Option sollte überwacht und bewertet werden. Da es an Statistiken über die Einziehung und Vermögensabschöpfung mangelt und das vorliegende Datenmaterial von schlechter Qualität ist, kann derzeit in den meisten Ländern keine angemessene evidenzbasierte Bewertung der Auswirkungen neuer Maßnahmen/Rechtsvorschriften auf Ebene der EU oder der Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Auch zu der Frage, inwieweit die gegenseitige Anerkennung die grenzüberschreitende Vollstreckung erleichtert, liegen keine Angaben vor.

Daher sieht die bevorzugte Option auch die Einführung von Berichtspflichten für die Mitgliedstaaten über ihre Aktivitäten im Bereich der Einziehung und Vermögensabschöpfung vor. Die Daten sind mindestens einmal jährlich von den Vermögensverwaltungsstellen der Justizbehörden (Gerichte, Staatsanwaltschaften) und anderen für die Veräußerung von Vermögenswerten zuständigen Behörden zu erheben. Die so erhobenen Daten werden in die Überwachung und Bewertung einfließen und der Kommission die Möglichkeit zur Bewertung der Frage geben, ob die vorgeschlagenen Rechtsvorschriften ihre Ziele erreichen. Besondere Aufmerksamkeit sollte den Mitgliedstaaten gelten, in denen die Datenerhebung relativ unterentwickelt ist.

Zur Überwachung der tatsächlichen Durchführung der vorgeschlagenen Richtlinie wird die Kommission einen Durchführungsplan erstellen und nach Konsultationen der Mitgliedstaaten und interessierten Kreise regelmäßig Durchführungsberichte vorlegen. Der erste Bericht soll drei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie erstellt werden. Die bei der Vorbereitung dieser Folgenabschätzung vorgenommene Kartierung der in den Mitgliedstaaten bestehenden Rechtsvorschriften über die Einziehung und Vermögensabschöpfung könnte die Grundlage für die Überwachung von Entwicklungen im Recht und in der praktischen Anwendung der Vermögensabschöpfung in den Mitgliedstaaten bilden.

Darüber hinaus sollen regelmäßig Bewertungen durchgeführt werden. Der erste Bericht soll fünf Jahre nach Inkrafttreten der Rechtsvorschriften vorgelegt werden. Die Bewertungsberichte könnten Kosten-Nutzen-Analysen enthalten, mit denen der derzeitige Nutzen der Vermögensabschöpfung bewertet und ihr künftiger Nutzen geschätzt wird.

Weiter werden Seminare zur Umsetzung der Regelungen und andere Expertensitzungen stattfinden, auf denen Durchführungsprobleme besprochen werden können. Im Rahmen der Plattform der Vermögensabschöpfungsstellen der EU wird auch weiterhin ein Austausch über bewährte Vorgehensweisen in allen Phasen des Einziehungsprozesses stattfinden.