



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 2. August 2012 (31.08)  
(OR. en)**

**12657/12**

**GENVAL 51**

**VERMERK**

---

des	Vorsitzes
für die	Gruppe "Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertungen"
Betr.:	Abschlussbericht über die fünfte Runde der gegenseitigen Begutachtung – "Finanzkriminalität und Finanzermittlungen"

---

Die Multidisziplinäre Gruppe "Organisierte Kriminalität" (MDG)<sup>1</sup> hat am 7. Juni 2008 im Einklang mit der Gemeinsamen Maßnahme 97/827/JI vom 5. Dezember 1997<sup>2</sup> beschlossen, dass "Finanzkriminalität und Finanzermittlungen" das Thema der fünften Runde sein wird.

Die Delegationen erhalten beiliegend den Abschlussbericht über die fünfte Runde der gegenseitigen Begutachtung im Bereich Finanzkriminalität und Finanzermittlungen. In diesem Bericht werden die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der zuvor erstellten Länderberichte wiedergegeben, wobei der Schwerpunkt auf allgemeinen Schlussfolgerungen und Empfehlungen liegt.

Die Delegationen werden gebeten, den Bericht in der Sitzung der Gruppe "Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertungen" am 5. September 2012 zu erörtern, so dass dieser in der folgenden Sitzung am 3. Oktober 2012 gebilligt werden kann.

---

<sup>1</sup> Am 1. Juli 2010 wurde die Zuständigkeit für diesen Prozess auf die Gruppe "Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertungen" (GENVAL) übertragen.

<sup>2</sup> Gemeinsame Maßnahme 97/827/JI vom 5. Dezember 1997 – vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen – betreffend die Schaffung eines Mechanismus für die Begutachtung der einzelstaatlichen Anwendung und Umsetzung der zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingegangenen internationalen Verpflichtungen. (ABl. L 344 vom 15.12.1997).

**Abschlussbericht über die fünfte Runde der gegenseitigen Begutachtung  
"Finanzkriminalität und Finanzermittlungen"**

## INHALT

1.	Zusammenfassung .....	4
2.	Einleitung .....	7
3.	Hauptergebnisse und allgemeine schlussfolgerungen .....	10
	3.1. Hauptergebnisse .....	10
	3.2. Allgemeine Schlussfolgerungen .....	14
4.	Empfehlungen.....	21
	4.1. Empfehlungen an die Mitgliedstaaten .....	21
	4.1.1. Ausweitung der Finanzermittlungen .....	21
	4.1.2. Verstärkung der nationalen Zusammenarbeit und Koordinierung.....	23
	4.1.3. Einführung weitergehender Rechtsvorschriften.....	25
	4.1.4. Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit und Koordinierung .....	26
	4.2. Empfehlungen an die Europäische Union sowie ihre Organe und Einrichtungen .....	27
	4.2.1. Förderung der internationalen Zusammenarbeit .....	27
	4.2.2. Förderung bewährter Verfahren .....	28
5.	Anhang: Abkürzungsverzeichnis/Glossar .....	30

## 1. ZUSAMMENFASSUNG

1. Der vorliegende Bericht gibt die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der zuvor erstellten Länderberichte wieder. In Anbetracht des Umstands, dass sich die Begutachtung über einen langen Zeitraum hingezogen hat, und angesichts der Komplexität der Problematik liegt der Schwerpunkt auf allgemeinen Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die der Union und ihren Mitgliedstaaten als Anregung für das weitere Vorgehen dienen sollen, um Straftätern die rechtswidrig erlangten Erträge wieder entziehen zu können.
2. Die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität zählt zu den größten Gefahren für die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Von besonderer Wichtigkeit ist es dabei, gegen die Durchdringung der legalen Wirtschaft durch schwere und organisierte Kriminalität (einschließlich der Finanzierung des Terrorismus) vorzugehen. Um dieser Bedrohung begegnen zu können, bedarf es zügiger und umfassender Maßnahmen aller Strafverfolgungs- und Justizbehörden in der gesamten Europäischen Union (EU).
3. Zahlreiche kriminelle Machenschaften werden immer komplexer. Dies gilt auch für den Bereich der Finanzkriminalität. Viele Formen der grenzüberschreitenden Kriminalität sind immer stärker verflochten und die meisten Finanzdelikte werden inzwischen von kriminellen Vereinigungen und von Einzelpersonen mit Fachwissen begangen.
4. Durch die derzeitige Finanzkrise verschärft sich das Problem noch. Die Mittel sind knapper geworden, was sich unter anderem in Personalabbau und Gehaltseinbußen äußert; gleichzeitig wird deutlich, dass die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Finanzkriminalität – etwa durch eine engere Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen (FIU), den Vermögensabschöpfungsstellen sowie Polizei und Zoll – sowohl auf nationaler wie auch internationaler Ebene verbessert werden muss.
5. Es lassen sich einige zentrale Herausforderungen nennen, nämlich 1) die Fallbearbeitung (einschließlich Zeitplanung und Mittelverwaltung) und die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und zwar auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene, 2) komplizierte und von einander abweichende Rechtsvorschriften auf nationaler und auf Unionsebene in Kombination mit einer manchmal wenig konsequenten Anwendung, 3) Beweismittel und das Problem der elektronischen Daten sowie 4) der Zeitfaktor. Finanzermittlungen sind häufig langwierig und sehr aufwendig, und zwar sowohl in zeitlicher wie auch in personeller und finanzieller Hinsicht.
6. Generell ist es notwendig, auf ein gemeinsames Konzept für die Bekämpfung der Finanzkriminalität und für Finanzermittlungen hinzuwirken, die Zusammenarbeit zwischen allen einschlägigen Akteuren, einschließlich der nicht der Strafverfolgung zuzurechnenden Behörden, zu verstärken und vor allem dafür zu sorgen, dass alle zuständigen Behörden und Stellen miteinander kommunizieren.

7. Was die Finanzermittlungen und die Bekämpfung der Finanzkriminalität anbelangt, so konnten die an den 27 Begutachtungen beteiligten Expertenteams die nationalen Systeme der Mitgliedstaaten eingehend überprüfen. Alles in allem schienen Funktionsweise und Rechtsrahmen der Systeme solide und praxisgerecht zu sein und die verschiedenen Beteiligten ihre Aufgaben und Befugnisse gut zu kennen. Dessen ungeachtet können neben den länderspezifischen Empfehlungen durchaus einige allgemeine Empfehlungen als Beitrag zur Weiterentwicklung der jeweiligen Systeme ausgesprochen werden. Der vorliegende Bericht enthält verschiedene Empfehlungen, die an die Mitgliedstaaten, die EU und ihre Einrichtungen und Behörden gerichtet sind, darunter folgende wichtigste Empfehlungen:

- Finanzermittlungen sollten in allen Fällen schwerer und organisierter Kriminalität (einschließlich Terrorismus) durchgeführt werden, und nicht nur bei bloßen Wirtschafts- und Finanzdelikten. Es sollte daher eine übergreifende Politik für Finanzkriminalität und Finanzermittlungen konzipiert werden, die für alle einschlägigen Behörden, einschließlich Strafverfolgungsbehörden, gilt und zum Ziel hat, komplexe und langwierige Ermittlungen im Bereich der Finanzkriminalität schneller voranzubringen. Diese Politik sollte die jeweiligen, auf EU-Ebene vereinbarten Prioritäten widerspiegeln und die Voraussetzungen für proaktive Ermittlungen schaffen. Dem möglichen Nutzen der internationalen Zusammenarbeit – vor allem auf EU-Ebene – sollte mehr Aufmerksamkeit zukommen.
- Die Politik für Finanzkriminalität und Finanzermittlungen sollte mit Hilfe einer langfristigen nationalen Strategie umgesetzt werden. Wann immer möglich sollte diese Strategie ein Konzept für finanzbezogene erkenntnisgestützte Polizeiarbeit umfassen, um eine proaktive Strafverfolgung auf der Grundlage von Analyseergebnissen zu ermöglichen. Die Strategie muss mit einer regelmäßigen Überprüfung und mit Bewertungsmethoden sowie mit einem soliden Berichtsmechanismus für die beteiligten Stellen einhergehen. Bei der Ausarbeitung einer solchen Strategie sind einige grundlegende Kriterien, Regeln oder Leitlinien zu berücksichtigen, damit die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Behörden mit speziellen Befugnissen und die vorrangige Bearbeitung von Fällen grenzüberschreitender Schwermriminalität eindeutig festgelegt sind. Die Strategie sollte sich daher auf ein sachgerechtes Polizeimanagement im Interesse eines proaktiven, erkenntnisgestützten Vorgehens stützen können.
- Die Mitgliedstaaten sollten sämtliche EU-Rechtsvorschriften in Bezug auf die gegenseitige Anerkennung und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen umsetzen. Ferner sollten die Umsetzung der einschlägigen Rahmenbeschlüsse und die Anwendung der Rechtshilfeverfahren überprüft werden. Dies sollte es den Mitgliedstaaten ermöglichen, die Hemmnisse für einen effizienten und proaktiven Austausch von Daten mit Strafverfolgungsbehörden im Ausland, EU-Behörden und anderen einschlägigen Akteuren zu ermitteln und zu beseitigen.

Der spontane Informationsaustausch gemäß dem Beschluss 2007/845/JI des Rates vom 6. Dezember 2007 über die Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Aufspürens und der Ermittlung von Erträgen aus Straftaten oder anderen Vermögensgegenständen im Zusammenhang mit Straftaten sollte weiter ausgebaut und die Anwendung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vorangetrieben werden.

## 2. EINLEITUNG

Nach Artikel 8 Absatz 5<sup>1</sup> der Gemeinsame Maßnahme vom 5. Dezember 1997<sup>2</sup> betreffend die Schaffung eines Mechanismus für die Begutachtung der einzelstaatlichen Anwendung und Umsetzung der zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingegangenen internationalen Verpflichtungen sollen in diesem Bericht Schlussfolgerungen zur fünften Runde der gegenseitigen Begutachtung gezogen werden, die unter Federführung der Gruppe "Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertungen" (GENVAL) durchgeführt worden ist, damit der Rat entsprechende Beschlüsse fassen kann.

Die Multidisziplinäre Gruppe "Organisierte Kriminalität" (MDG)<sup>3</sup> hat in ihrer Sitzung vom 7. Juni 2008 beschlossen, dass "Finanzkriminalität und Finanzermittlungen" das Thema der fünften Runde sein wird. Die Begutachtung erstreckt sich inhaltlich auf zahlreiche Rechtsakte zur Bekämpfung der Finanzkriminalität. Es wurde allerdings auch vereinbart, dass die Begutachtung über die bloße Prüfung der Umsetzung der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften hinausgehen und das Thema unter einem größeren Blickwinkel angehen sollte<sup>4</sup>, damit ein Gesamtüberblick über das jeweilige nationale System gewonnen wird. Die MDG legte dazu am 1. Dezember 2008 einen ausführlichen Fragebogen fest<sup>5</sup>.

Auf schriftliches Ersuchen des Vorsitzenden der MDG an die Delegationen benannten die Mitgliedsstaaten Experten mit umfangreichen Praxiskenntnissen im Bereich der Finanzkriminalität und der Finanzermittlungen. An jeder Begutachtungsmission nahmen drei nationale Experten teil. Außerdem waren auch Experten der Kommission sowie von OLAF, Eurojust und Europol anwesend. Auch das Generalsekretariat des Rates beteiligte sich mit jeweils zwei Vertretern an jeder Begutachtungsmission, bereitete das Verfahren vor und unterstützte die Experten.

---

<sup>1</sup> In Artikel 8 Absatz 5 heißt es: "Zum Abschluss einer vollständigen Begutachtung ergreift der Rat sachdienliche Maßnahmen."

<sup>2</sup> Gemeinsame Maßnahme 97/827/JI vom 5. Dezember 1997 – vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen – betreffend die Schaffung eines Mechanismus für die Begutachtung der einzelstaatlichen Anwendung und Umsetzung der zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingegangenen internationalen Verpflichtungen (ABl. L 344 vom 15.12.1997, S.7-9).

<sup>3</sup> Am 1. Juli 2010 wurde die Zuständigkeit für diesen Prozess auf die Gruppe "Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertungen" (GENVAL) übertragen.

<sup>4</sup> Dok. 10540/08 CRIMORG 89.

<sup>5</sup> Dok. 16710/08 CRIMORG 210.

Die erste Bewertungsmission wurde vom 7. bis 10. Juli 2009 in Rumänien durchgeführt. Die letzte Bewertungsmission fand vom 5. bis 9. Dezember 2011 in der Tschechischen Republik statt. Zum Abschluss jeder der 27 Bewertungsmissionen wurde ein ausführlicher Bericht über den betreffenden Mitgliedstaat erstellt.

Diese Begutachtungsberichte wurden anschließend in der Gruppe "Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertungen" (GENVAL) erörtert und gebilligt und ihr Inhalt freigegeben<sup>1</sup>.

Der vorliegende Bericht gibt die Schlussfolgerungen und Empfehlungen der zuvor erstellten Länderberichte wieder<sup>2</sup>. Weitere Einzelheiten sind dem Addendum zu diesem Bericht (der Einfachheit halber ist er mit einem Inhaltsverzeichnis versehen) und den einzelnen Länderberichten zu entnehmen. In Anbetracht des Umstands, dass sich die Begutachtung über einen langen Zeitraum hingezogen hat (vier Jahre), und angesichts der Komplexität der Problematik liegt der Schwerpunkt auf den allgemeinen Schlussfolgerungen und Empfehlungen; dies erklärt auch Diskrepanzen zwischen einigen Länderberichten und dem derzeitigen Sachstand. Überdies wurden noch während des Begutachtungsprozesses zahlreiche Initiativen ergriffen, die sich auf die Bekämpfung der Finanzkriminalität auswirken werden und die Wirksamkeit der Finanzermittlungen verbessern werden. Auf EU-Ebene zählt hierzu der Vorschlag für eine Europäische Ermittlungsanordnung, die Kommissionsmitteilung über Korruption, die Arbeiten unter Federführung des Ausschusses für die innere Sicherheit zwecks verstärkter Anwendung des verwaltungsorientierten Konzepts und der jüngste Kommissionsvorschlag über die Einziehung.

---

<sup>1</sup> Rumänien: Dok. 17640/2/09 REV2; Österreich: Dok. 6508/2/10 REV2; Frankreich: Dok. 7251/2/10 REV 2; Ungarn : Dok. 7711/2/10 REV 2; Belgien: Dok. 9518/2/10 REV 2; Bulgarien: Dok. 8586/2/10 REV 2; Vereinigtes Königreich: Dok. 9636/2/10 REV 2; Niederlande: Dok. 11989/1/10 REV 1; Malta: Dok. 14069/2/10 REV 2; Lettland: Dok. 14873/2/10 REV 2; Luxemburg: Dok. 15644/3/10 REV 3; Estland: Dok. 17768/2/10 REV 2; Polen : Dok. 8298/2/11 REV 2; Italien: Dok. 10989/2/11 REV 2; Portugal: Dok. 12286/2/11 REV 2; Slowakische Republik: Dok. 13574/3/11 REV 3; Griechenland: Dok. 7614/2/12 REV 2; Finnland: Dok. 7613/2/12 REV 2; Deutschland: Dok. 16269/2/11 REV 2; Litauen: Dok. 17073/2/11 REV 2; Irland: Dok. 18514/2/11 REV 2; Zypern: Dok. 9302/1/12 REV 1; Schweden: Dok. 8639/12; Tschechische Republik: Dok. 11812/1/12 REV 1; Slowenien : Dok. 11482/1/12 REV 1; Dänemark: Dok. 12659/12; Spanien: Dok. 12660/12.

<sup>2</sup> Die Länderberichte wurde zum Zeitpunkt des Besuchs im jeweiligen Mitgliedstaat erstellt. Es hat sich seither vieles verändert, unter anderem in organisatorischer und rechtlicher Hinsicht, was in den Länderberichte nicht berücksichtigt worden ist.



Die Gruppe "Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertungen" (GENVAL) ersucht den AStV, diesen Bericht dem Rat zu übermitteln, damit er die Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur Kenntnis nimmt und im Einklang mit Artikel 8 Absatz 3 der Gemeinsamen Maßnahme gegebenenfalls die entsprechenden Maßnahmen ergreift. Es sei darauf hingewiesen, dass der Rat gemäß dem Verfahren des Artikels 8 Absatz 3, sofern er dies für erforderlich hält, Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat aussprechen und ihn auffordern kann, ihm innerhalb einer vom Rat festgelegten Frist über die erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten.

Ferner schlägt die Gruppe vor, dass dieser Bericht, nachdem der Rat ihn zur Kenntnis genommen hat, dem Europäischen Parlament zur Unterrichtung zugeleitet wird.

### 3. HAUPTERGEBNISSE UND ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN

#### 3.1. Hauptergebnisse

Die Hauptergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Alle Mitgliedstaaten haben **professionelle Systeme** zur Bekämpfung der Finanzkriminalität und für Finanzermittlungen aufgebaut. Häufig ist die Organisationsstruktur der Strafverfolgungs- und Justizbehörden in den Mitgliedstaaten klar gegliedert, wodurch etwaige Kompetenzkonflikte und -überschneidungen begrenzt werden. In einigen Mitgliedstaaten scheint die Zuständigkeit für die Bekämpfung von Finanzkriminalität allerdings recht aufgesplittert zu sein, ohne dass eine eindeutig Leitung vorhanden ist. Dies kann zu Überschneidungen und zu einer Verschwendung von Ressourcen führen.
2. Viele der begutachteten Mitgliedstaaten haben **weitreichende Reformen** auf den Weg gebracht, mit denen ihre Fähigkeiten zur Durchführung von Finanzermittlungen und zur Bekämpfung von Finanzkriminalität verbessert werden sollen. Allerdings bleiben diese Reformen häufig auf die Einziehung von Erträgen aus Straftaten begrenzt und schränken so das Potenzial der Finanzermittlung ein, ohne dass Ermittlung und Verfolgung als Gesamtheit erfasst werden.
3. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat eine **Vermögensabschöpfungsstelle eingerichtet**. Was Organisationsstruktur, Mittelausstattung und geplante oder tatsächliche Tätigkeiten anbelangt, bestehen allerdings große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.
4. Die **zentralen Meldestellen (FIU)** in den Mitgliedstaaten **unterscheiden sich ebenfalls erheblich in ihrer Organisationsstruktur sowie in ihren Aufgaben und Mitteln**. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben FIU eingerichtet, die Verwaltungsbehörden sind und den Justizbehörden oder sogar unmittelbar den Ministerien unterstehen. Andere wiederum haben sich dafür entschieden, operative oder polizeiliche FIU einzurichten, die Teil ihrer Polizeistrukturen sind. Eine relativ kleine Gruppe von Mitgliedstaaten hat hingegen eine Art "hybrider" FIU eingerichtet, die sowohl polizeiliche wie auch Strafverfolgungsbefugnisse haben. Diese Vielfalt kann sich manchmal als hinderlich für die internationale Zusammenarbeit erweisen.

5. Die **Zoll- und Steuerbehörden** spielen bei der Bekämpfung der Finanzkriminalität **in einigen Mitgliedstaaten eine eher geringe Rolle, nehmen allerdings spezielle Aufgaben wahr**. In der Regel ist dies darauf zurückzuführen, dass Zoll- oder Steuerermittlungen in vielen nationalen Rechtssystemen auf bestimmte spezifische Straftaten oder auf Delikte beschränkt sind, die beispielsweise mit Steuerhinterziehung zusammenhängen. Dies zeigt sich oft in einer recht strikten internen Abschottung beim Informationsaustausch, was potenziell zum Verlust wertvoller Informationen führt.
6. Neben einigen bemerkenswerten Ausnahmen, in denen bis zur Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaft die Polizei/Strafverfolgungsbehörde für die Ermittlungen zuständig ist, werden **strafrechtliche Ermittlungen** einschließlich Finanzermittlungen in den meisten Fällen von einem **Staatsanwalt oder einem Untersuchungsrichter** durchgeführt. Häufig besteht ein hierarchisches Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaften und Strafverfolgungsbehörden.
7. Die **Ausbildungsanstrengungen** der Mitgliedstaaten im Bereich der Finanzkriminalität **entwickeln sich ständig weiter**. Es wurden zahlreiche Konzepte geschaffen, die den nationalen Prioritäten Rechnung tragen. Bis auf wenige Ausnahmen sind verschiedene Punkte in den meisten, wenn nicht allen Mitgliedstaaten aber noch verbesserungsbedürftig. Durch Ausbildung würde nicht nur das Fachwissen als solches verbessert. Vielmehr würde die Verwendung ähnlicher Methoden und Techniken auch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit erleichtern und so den Weg für eine bessere gegenseitige Anerkennung von Beweismitteln in einem Bereich bereiten, in dem noch großer Handlungsbedarf besteht.
8. **In allen Mitgliedstaaten ist eine Kriminalpolitik im weitesten Sinne vorhanden**. Es wird keine einheitliche Politik verfolgt. Es fehlt bisweilen eine langfristige Politik speziell im Bereich Finanzkriminalität und Finanzermittlungen. Es gibt mittelfristige (jährliche) Aktionspläne für verschiedene operative Dienste, allerdings sind diese mit einem politischen Gesamtkonzept häufig relativ schwach verknüpft. Oft beruht das allgemeine Konzept im Bereich der Finanzkriminalität auf geltenden Rechtsvorschriften und -grundsätzen, wie etwa "Verbrechen darf sich nicht lohnen", was verdeutlicht, dass nur ein begrenztes Bewusstsein für das Potenzial von Finanzermittlungen vorhanden ist.
9. Die meisten Strafverfolgungsbehörden und Staatsanwaltschaften haben angemessenen Zugang zu den einschlägigen Datenbanken. Sechs Mitgliedstaaten verfügen gegenwärtig über **zentrale Bankkontenregister**; weitere fünf Mitgliedstaaten prüfen derzeit, ob sie solche Register einführen sollen.

10. Die **Schwierigkeiten, die sich** in den Mitgliedstaaten bei Ermittlungen zu Finanzdelikten **stellen, betreffen unter anderem** die folgenden wichtigsten Bereiche: 1) **organisatorische Hindernisse**, die die reibungslose Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden beeinträchtigen, 2) **beschränkte Mittel**, 3) **Verfahrensfragen**, darunter die Dauer von Justizverfahren sowie 4) **Fragen der Prioritätensetzung**, nämlich die mangelnde eindeutige Ausrichtung auf Finanzdelikte und die mangelnde Entschlossenheit, die diesbezüglichen Ermittlungen zu Ende zu führen.
11. In allen Mitgliedstaaten sind Fachstellen vorhanden, die für die Bewältigung ihrer Routineaufgaben angemessen ausgestattet sein dürften. Allerdings **sind die für Finanzermittlungen zuständigen Dienststellen häufig unterbesetzt**.
12. In einigen Mitgliedstaaten gelten finanzielle Erkenntnisse als wesentlicher Indikator im Hinblick auf die Einleitung von strafrechtlichen Ermittlungen. Allerdings **gibt es für den Begriff "finanzielle Erkenntnisse" innerhalb der EU eine Vielzahl unterschiedlichster Definitionen**. In manchen Fällen bezieht er sich ausschließlich auf die Verwendung von Verdachtsanzeigen, in anderen auf Ermittlungstätigkeiten im weitesten Sinne. Manchmal wird der Begriff überhaupt nicht verwendet.
13. Bis auf wenige Ausnahmen ist die **Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Fachstellen häufig durch das nationale Recht oder über gegenseitige Vereinbarungen eindeutig geregelt**. Häufig werden formale Anforderungen durch informelle Vereinbarungen ergänzt. Es gibt zahlreiche Beispiele für gute Zusammenarbeit in allen Bereichen. Einige Mitgliedstaaten haben nationale Fallbearbeitungssysteme entwickelt, womit sie Überschneidungen und Doppelarbeit vermeiden können. Dieses bewährte Verfahren sollte unionsweit in Betracht gezogen werden.
14. Ungeachtet dieser positiven Beispiele **gibt es nach wie vor zahlreiche Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit und beim Informationsaustausch**, vor allem zwischen Polizei und Zoll. Dies verstärkt sich noch, wenn die internationale Dimension hinzukommt. Die Defizite betreffen vor allem drei Bereiche: 1) nationale Hindernisse für die internationale Zusammenarbeit, 2) Kenntnis und Anwendung des EU-Rechts sowie 3) Kenntnis und Einschaltung der EU-Stellen.

15. Sicherstellung und Einziehung sind zentrale Elemente bei der Bekämpfung der Finanzkriminalität. Dies schlägt sich häufig in den nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten nieder. Allerdings **werden die vorhandenen EU-Instrumente für Sicherstellung und Einziehung nur selten verwendet**. In einigen Fällen wurden die einschlägigen EU-Rechtsvorschriften nicht in nationales Recht umgesetzt. Sicherlich lässt sich die fehlende praktische Anwendung dieser Rechtsakte teilweise durch den verhältnismäßig langsamen Umsetzungsprozess in vielen Mitgliedstaaten erklären, allerdings ist es wohl in erster Linie so, dass die jeweils zuständigen Justizbehörden es einfach vorziehen, die seit langem bestehenden Rechtshilfeabkommen anzuwenden.
16. Generell muss **ein Mechanismus entwickelt werden, um OLAF über die Ergebnisse von Strafsachen, die im Zusammenhang mit Betrug gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaften stehen** – insbesondere solche, zu denen OLAF hinzugezogen wurde – **zu unterrichten**. Auch sollte die Aufgabenstellung des OLAF-Personals näher untersucht werden, damit ein gemeinsames Konzept der Mitgliedstaaten festgelegt werden kann. Die Funktion von OLAF, nämlich seitens der Kommission Unterstützung in allen Fällen von Betrug und Korruption zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu leisten, muss allgemein besser herausgestellt und erläutert werden.

### 3.2. Allgemeine Schlussfolgerungen

**Die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität zählt zu den größten Gefahren** für die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Von besonderer Wichtigkeit ist es dabei, gegen die Durchdringung der legalen Wirtschaft durch schwere und organisierte Kriminalität (einschließlich der Finanzierung des Terrorismus) vorzugehen. Um dieser Bedrohung begegnen zu können, bedarf es zügiger und umfassender Maßnahmen aller Strafverfolgungsbehörden in der gesamten Europäischen Union.

**Die Finanzkriminalität deckt eine breite Palette von Straftaten ab**, so etwa Geldfälschung, Korruption und Betrug (z.B. Kreditkartenbetrug, Hypothekenbetrug, medizinischer Betrug und Wertpapierbetrug, Bestechung oder Veruntreuung), Geldwäsche, Identitätsdiebstahl und Steuerumgehung. Finanzdelikte können von Einzelpersonen, Unternehmen oder kriminellen Vereinigungen begangen werden. Bei den Opfern kann es sich um Einzelpersonen, Körperschaften, Regierungen und ganze Volkswirtschaften handeln.

**Die Bekämpfung der Finanzkriminalität ist daher ein eigenständiges Ziel der Strafverfolgung.** Die Finanzkriminalität betrifft in mehr oder minder starkem Ausmaß alle Mitgliedstaaten. Darüber hinaus birgt die Finanzermittlung einen proaktiven und präventiven Zusatznutzen. Sie ist ein wichtiges Instrument, das die Aufdeckung von Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung und anderen schweren Straftaten sowie die Sicherstellung, Einziehung und Konfiszierung von Erträgen aus Straftaten ermöglicht. Finanzermittlungen sind in vielen Fällen notwendig, um Beweismittel gegen professionell agierende Schwermisstraftäter zu sammeln und so internationale Netze der organisierten Kriminalität zu zerschlagen. Sie können außerdem zur nationalen Risikobewertung durch die zuständigen Fachstellen beitragen, da sie Erkenntnisse über Verbrechensmuster liefern, Defizite bei der Einhaltung der Vorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung offenlegen und strafrechtlich relevantes Verhalten eines Finanzinstituts oder anderer Berufsstände aufdecken.

Die unbestreitbaren Vorteile bestehen darin, dass die strafrechtlichen Ermittlungen im gesamten Bereich schwerer und organisierter Kriminalität tatbezogen und darüber hinaus unterstützt werden, indem

- Motive, Beziehungen und Verbindungen zu Personen oder Orten ermittelt werden;
- Verdächtige, Zeugen oder Opfer ausfindig gemacht oder identifiziert werden;
- Informationen über die Bewegungen eines Verdächtigen beigebracht werden (proaktive, verdeckte Nutzung von Finanzinformationen) ;

- Informationen erlangt werden, wie das Problem der Mehrfach- und Intensivtäter, bei denen keine der bisherigen Vorgehensweisen erfolgreich war, anzugehen ist;
- nach Personen, einschließlich vermissten, gefahndet wird.

**Viele kriminelle Machenschaften werden immer komplexer.** Dies gilt auch für den Bereich der Finanzkriminalität. Viele Formen der grenzüberschreitenden Kriminalität sind immer stärker verflochten und Finanzstraftaten werden inzwischen häufig von kriminellen Vereinigungen und von Einzelpersonen mit Fachwissen begangen. Die Täter verfügen oft über kompetente Rechts- und Finanzberater und können leicht grenzüberschreitend zusammenarbeiten. Die kriminellen Machenschaften sind immer häufiger international angelegt, wodurch immer mehr ausländische zuständige Stellen betroffen sind. In anderen Fällen sind die Machenschaften wiederum relativ unkompliziert und leicht durchzuführen. MwSt-Betrug, Dampfstuben-Betrug usw. können sehr komplexe Transaktionen sein, lassen sich aber gleichzeitig sehr leicht organisieren und durchführen. In diesen Fällen sind die Täter mehr auf die Leichtgläubigkeit der potenziellen Opfer angewiesen, aber auch auf das Massengeschäft, bei dem einige wenige Transaktionen durch eine große Anzahl kleinerer Transaktionen ersetzt werden. In jedem Fall stellen Finanzdelikte für alle Strafverfolgungsbehörden eine riesige Herausforderung dar.

**Durch die derzeitige Finanzkrise verschärft sich das Problem noch.** Die Mittel sind knapper geworden, was sich unter anderem in Personalabbau und Gehaltseinbußen äußert; die Motivation könnte abnehmen, während die Korruptionsanfälligkeit möglicherweise weiter ansteigt und die Notwendigkeit, das Familieneinkommen zu sichern, die Menschen zu kriminellen finanziellen Machenschaften verleiten könnte.

Natürlich ist uns allen bewusst, dass sich bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Allgemeinen und der Finanzkriminalität im Besonderen ein Wandel vollzogen hat. **Die Mitgliedstaaten messen der Bekämpfung der Finanzkriminalität große Bedeutung bei** und beispielsweise die Politik, gegen illegale Erträge vorzugehen, ist auf die Erkenntnis zurückzuführen, dass die herkömmlichen Strafverfolgungsmaßnahmen allein die von kriminellen Vereinigungen ausgehende Gefahr nicht eindämmen können. Mit dem Grundsatz, dass sich Verbrechen nicht lohnen darf, wird überdies anerkannt, dass Straftäter damit bestraft werden, dass ihre rechtswidrig erlangten Erträge eingezogen werden, und dass dies für einige sogar ein härteres Urteil darstellen kann als eine mehrjährige Gefängnisstrafe.

**Die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Finanzkriminalität** – etwa durch eine engere Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen (FIU), den Vermögensabschöpfungsstellen sowie den Polizei- und Zollbehörden – sowohl auf nationaler wie auch internationaler Ebene **zu verbessern, liegt auf der Hand.** Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeit von Vereinbarungen über die dauerhafte Zusammenarbeit zwischen allen Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Zoll, Grenzschutz usw.) prüfen und so deren Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Finanzkriminalität fördern. Sie sollten ferner die Möglichkeit von umfassenderen multidisziplinären Kooperationsvereinbarungen sondieren, die sich auch auf Stellen erstrecken, die keine Strafverfolgungsbehörden sind, wie etwa Steuerbehörden und Vollzugsbehörden. Die aktuellen Hindernisse für eine solche Zusammenarbeit, etwa der fehlende gegenseitige Zugang zu den jeweiligen Datenbanken, sollten beseitigt werden.

**Es sollten ferner Maßnahmen ergriffen werden, um Behörden und Verfahren in den Mitgliedstaaten weiter zu straffen** und Kooperationshemmnisse und Kommunikationsfehler zu vermeiden, die einfach dadurch zustande kommen, dass die jeweils andere Seite nicht weiß, wer ihre Ansprechpartner sind (Behörden) oder wie sie vorgehen soll (Verfahren). Es sind umfassende und sich gegenseitig ergänzende Strafverfolgungskonzepte in Bezug auf Finanzkriminalität und Finanzermittlungen erforderlich, die für alle zuständigen Behörden gelten, einschließlich Staatsanwaltschaft, und die die einschlägigen auf EU-Ebene vereinbarten Prioritäten widerspiegeln. Solche Konzepte sollten sich in langfristigen Strategien auf nationaler wie auch auf EU-Ebene niederschlagen. Im Interesse einer proaktiven Strafverfolgung wäre die Einbeziehung eines Konzepts für finanzbezogene erkenntnisgestützte Polizeiarbeit von größtem Nutzen. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten sämtliche EU-Rechtsvorschriften über die gegenseitige Anerkennung und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen umsetzen und proaktiv anwenden. Umgekehrt sollte die Kommission die bisherigen Erfahrungen der Mitgliedstaaten berücksichtigen, wenn sie über neue oder zusätzliche Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet berät. Es gibt zweifellos zahlreiche bewährte Verfahren innerhalb der EU und diese sollten eine solide Ausgangsbasis für künftige Vorschläge bilden. Zwar bekunden die Mitgliedstaaten den klaren Willen, gegen Finanzkriminalität vorzugehen, generell ist die Vielzahl verschiedenartiger Ansätze in den Mitgliedstaaten allerdings problematisch, da dies eher für Heterogenität als für Homogenität und eher für eine Aufsplitterung als für Geschlossenheit sorgt.



**Die behördenübergreifenden Plattformen, die in mehreren Mitgliedstaaten** zur Koordinierung der Zusammenarbeit der Behörden bei der Kriminalitätsbekämpfung eingerichtet wurden, **sind gute Beispiele dafür, wie diese Zusammenarbeit "institutionalisiert" werden kann**, und sie gewährleisten, dass die Arbeitsplanung gemeinsam festgelegt, mit Prioritäten versehen und gesteuert wird. Es dürfte eine gute Ausgangsbasis für die wirksame Bekämpfung der organisierten Finanzkriminalität sein, wenn für die Ermittlungen in einer komplexen Straftat Experten mit unterschiedlichen Fachkompetenzen in einem Team zusammen eingesetzt werden. Dieses Modell lässt sich leicht auf die EU-Ebene übertragen. Allerdings bedeutet gemeinsame Kriminalitätsbekämpfung auch gemeinsame Erfolge und die Notwendigkeit gemeinsamer Quantifizierung. Um den Erfolg eines integrierten Konzepts bewerten zu können, wäre es wichtig, zur Erstellung gemeinsamer statistischer Daten in den Kooperationsbereichen überzugehen, und zwar nicht nur für Strafverfolgungs- und Verwaltungszwecke, sondern auch zur politischen Legitimierung der Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen Behörden.

Was die Bekämpfung der Finanzkriminalität und die Finanzermittlung anbelangt, so lassen sich einige zentrale Herausforderungen nennen. **Die erste Herausforderung** betrifft die Fallbearbeitung (einschließlich Zeitplanung und Mittelverwaltung) und die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden, und zwar auf nationaler wie auch internationaler Ebene. Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Fachstellen und zwischen Verwaltungs- und Justizbehörden sollte gefördert werden. Es ist offensichtlich, dass die Mitgliedstaaten bereits zahlreiche wichtige Maßnahmen getroffen haben, um dieses Problem anzugehen, allerdings hat die Begutachtung der 27 Mitgliedstaaten gezeigt, dass noch großer Handlungsbedarf besteht.

**Die zweite Herausforderung** betrifft die als kompliziert erachteten Rechtsvorschriften sowohl auf nationaler wie auch auf EU-Ebene. Es besteht nach wie vor die Notwendigkeit, Rechtsvorschriften und Verfahren zu verbessern, um Strafverfolgung und Ermittlungen effektiver zu gestalten. Auch die weitere Angleichung der Definitionen von Straftaten (z.B. Betrugsdelikte, Mehrwertsteuerbetrug, Unterschlagung, unrechtmäßige Erlangung von Finanzmitteln und Korruption) und Strafen sowie einiger Verfahrensregeln (z.B. Zeugenstatus, Länge der Antworten auf Rechtshilfersuchen) könnte in Betracht gezogen werden. Die Arbeiten bezüglich der Europäischen Ermittlungsanordnung sollten – wie im Stockholmer Programm beschlossen – energisch vorangetrieben werden. Aufgrund ihrer Besonderheit und ihrer Komplexität würden bestimmte Arten von Straftaten – etwa Markmanipulation, weit überhöhte Preise sowie Interessenkonflikte – die Annahme

konkreter gesetzgeberischer Maßnahmen auf EU-Ebene rechtfertigen. Derzeit wird im Rahmen eines umfassenderen Finanzgesetzgebungspakets zur Bekämpfung unseriöser Marktpraktiken über eine Richtlinie über Marktmissbrauch und Insider-Geschäfte verhandelt.

Wie bereits oben dargelegt, gehören zu den größten Herausforderungen der strafrechtlichen Ermittlung und der Strafverfolgung zur Bekämpfung von Finanzkriminalität generell die zunehmende Komplexität der Ermittlungen, das Problem der unterschiedlichen Verjährungsfristen, das die grenzüberschreitende Zusammenarbeit beeinträchtigt, die fehlenden gemeinsamen Definitionen für Straftaten in diesem Bereich, das unterschiedliche Strafmaß, die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Nutzung von Beweismitteln, die bei verwaltungsrechtlichen Ermittlungen zusammengetragen wurden, sowie Zuständigkeitsprobleme. Zum Teil ist dies eine Frage der Schulung und Sensibilisierung. Polizeibeamte, Staatsanwälte, Richter usw. müssen geschult werden, um Finanzdelikte, insbesondere grenzüberschreitende Fälle, bearbeiten und die rechtlichen Implikationen verstehen zu können. Es ist dringend erforderlich, dass Angehörige der Strafverfolgungsbehörden eine geeignete Schulung erhalten, so dass mehr auf diesen Bereich spezialisierte Ermittler zur Verfügung stehen. Allerdings ist dies auch eine gewichtige rechtliche Frage, die auf EU-Ebene angegangen werden sollte. Sollte der Rechtsrahmen in bestimmten Bereichen tatsächlich zu kompliziert sein, so wäre eine Überarbeitung und Änderung angezeigt.

**Die dritte Herausforderung** stellt sich bei den Beweismitteln und den elektronischen Daten. Die gesamte Problematik der Computerdaten – d.h. wie diese zu analysieren sind, welche Verfahren anzuwenden sind, wie die Daten zu speichern und weiterzugeben sind – stellt eine große Herausforderung dar. Beweismittel, die sich hinter mehreren Tausend Megabyte verbergen, sind ein großes Hindernis für erfolgreiche Ermittlungen, und es stellt sich die Frage, wie diese Daten ausfindig gemacht und analysiert werden können. Dies betrifft die Verfügbarkeit von Datenbanken und Analyse-Software, aber auch die Vermittlung von Kompetenzen und das Wissen, wie mit einer scheinbar undurchdringlichen Flut vielschichtiger Informationen sinnvoll zu verfahren ist.

In diesem Zusammenhang sollte die Rolle und Aufgabe der einschlägigen EU-Stellen stärker herausgestellt werden; dies gilt insbesondere für Europol und Eurojust. Beide verfügen über modernste Computersysteme, mit denen große Mengen an Daten im Bereich der Finanzkriminalität ausgewertet werden können, sowie über gut ausgebildetes Personal, das diese Aufgabe wahrnehmen kann. Vor allem Europol verfügt über eine mehr als zehnjährige Erfahrung mit der Analyse strafrechtlicher Erkenntnisse der Mitgliedstaaten und mit der Erstellung hochwertiger Berichte über diese Erkenntnisse und der Weitergabe des entsprechenden Fachwissens an die Mitgliedstaaten. Die Qualität dieser Analysen hängt von den übermittelten Daten ab. Die rechtzeitige Übermittlung relevanter, hochwertiger Daten an Europol wird für bessere Analyseergebnisse sorgen. Dies dürfte auch für Eurojust gelten.

**Die vierte Herausforderung** ist der Zeitfaktor. Finanzermittlungen sind häufig langwierig und sehr aufwendig, und zwar sowohl in zeitlicher wie auch in personeller und finanzieller Hinsicht. Viele Stellen ringen um einen Mittelweg zwischen den möglichen Erkenntnissen und den damit verbundenen Kosten. Manchmal ist eine schwierige Wahl zu treffen, und es kann nicht auf alle Aspekte eingegangen werden. Wenn jedoch angemessene Mittel und die notwendige Zeit verfügbar sind, dürften solche Entscheidungen weniger wichtig werden. Die Ermittlungsbehörden einschließlich Strafverfolgungsbehörden sollten Finanzermittlungen einleiten, selbst wenn sie mit einer erheblichen zusätzlichen Arbeitsbelastung verbunden sind. Sie führen vielleicht nicht zu Verurteilungen, jedoch möglicherweise zur Einziehung von Vermögenswerten, was an sich schon eine Bestrafung ist.

Außerdem ist die Prävention ein wesentliches Instrument zur Bekämpfung der Finanzkriminalität. Dieser Aspekt scheint allgemein außer Acht gelassen zu werden, da Konzepte und Mittel vorwiegend reaktiv auf die Ermittlungen bei Finanzdelikten ausgerichtet sind. Allerdings gibt es auch gute Beispiele für ausgereifte Systeme zur Prävention von Finanzkriminalität; hierzu zählen unter anderem Aspekte wie Warnungen in Fernsehen, Presse sowie anderen Veröffentlichungen, Partnerschaften mit ausgewählten Privatunternehmen, (überwiegend im Hochschulbereich) Konferenzen und Dokumentationsmaterial, das sowohl informativ als auch leicht zugänglich ist.

Prävention ist nicht nur ein nationales Anliegen. Es wäre durchaus lohnenswert, die Annahme einer gemeinsamen Strategie in Betracht zu ziehen, die für alle öffentlichen und privaten Einrichtungen gilt, die entweder an der Prüfung, Aufdeckung oder Verhütung missbräuchlicher oder krimineller Praktiken beteiligt sind, die die finanziellen Interessen eines Mitgliedstaates gefährden könnten, oder über eine spezielle Zuständigkeit in diesem Bereich verfügen. Generell ließe sich dasselbe Argument auch auf EU-Ebene geltend machen. Ein besserer Zugang zu Finanzdaten würde dieser bedeutsamen Präventivfunktion zugute kommen.

Ganz allgemein betreffen diese Herausforderungen drei miteinander verknüpfte Bereiche, nämlich Regelungen, Aufgaben und Mittel. Es bedarf klarer und eindeutiger Regelungen, die leicht verständlich und anwendbar sind, eine wirksame Bekämpfung der Finanzkriminalität ermöglichen und sowohl den Rechtsrahmen wie auch Konzepte auf nationaler und internationaler Ebene betreffen. Ferner müssen allen einschlägigen nationalen und internationalen Akteuren klar festgelegte Aufgaben zugewiesen werden, die mit wirksamen Instrumenten, Management-, Koordinierungs- und Kooperationssystemen sowie zweckdienlichen Organisationsstrukturen einhergehen. Schließlich müssen allen Beteiligten die entsprechenden Mittel in Bezug auf Zeitfaktor, Personal, Management, Ausbildung und Ausstattung zur Verfügung stehen.

Generell ist es notwendig, auf **ein gemeinsames Konzept für die Bekämpfung der Finanzkriminalität und für Finanzermittlungen hinzuarbeiten**, die Zusammenarbeit zwischen allen einschlägigen Akteuren, einschließlich der nicht der Strafverfolgung zuzurechnenden Behörden, zu verstärken und dafür zu sorgen, dass alle zuständigen Behörden und Stellen miteinander kommunizieren. Letztendlich geht es darum, isolierte Einheiten in einen Exzellenzverbund zu verwandeln.

Es ist wichtig, dass diese Fragen auf nationaler wie auch gemeinsam auf EU-Ebene angegangen werden. Der Wille hierzu ist offensichtlich vorhanden. Es wurden bereits zahlreiche Schritte unternommen, um die Effizienz zu verbessern. Allerdings sind noch weitere Maßnahmen vonnöten. Die weitere inhaltlich sinnvolle Ausgestaltung der Aspekte "Regelungen, Aufgaben und Mittel" würde den dringend erforderlichen Zusatznutzen für die Bekämpfung der Finanzkriminalität und die Finanzermittlungen erbringen und den Europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiter stärken.

## 4. EMPFEHLUNGEN

Was die Finanzermittlungen und die Bekämpfung der Finanzkriminalität angeht, so konnten die an den 27 Begutachtungen beteiligten Expertenteams die Systeme in den Mitgliedstaaten in zufriedenstellender Weise überprüfen. Alles in allem sind die Funktionsweise und der Rechtsrahmen der Systeme solide und praxisgerecht, und die verschiedenen Beteiligten kennen ihre Aufgaben und Befugnisse gut.

Dennoch sind durchaus einige Empfehlungen angebracht, mit denen die Systeme in den Mitgliedstaaten noch weiterentwickelt werden können. Darüber hinaus werden auf der Grundlage verschiedener guter – und zweifelsohne sogar optimaler – Verfahren der Mitgliedstaaten einige damit verbundene Empfehlungen an die EU sowie ihre Organe und Einrichtungen gerichtet.

### 4.1. Empfehlungen an die Mitgliedstaaten

#### 4.1.1. Ausweitung der Finanzermittlungen

1. Finanzermittlungen sollten in allen Fällen schwerer und organisierter Kriminalität (einschließlich Terrorismus) durchgeführt werden, und nicht nur bei bloßen Wirtschafts- und Finanzdelikten.
2. Es sollte in allen Mitgliedstaaten eine übergreifende Politik für Finanzkriminalität und Finanzermittlungen konzipiert werden, die für alle einschlägigen Behörden, einschließlich Strafverfolgungsbehörden, gilt und zum Ziel hat, komplexe und langwierige Ermittlungen im Bereich der Finanzkriminalität schneller voranzubringen. Diese Politik sollte die jeweiligen, auf EU-Ebene vereinbarten Prioritäten widerspiegeln und die Voraussetzungen für proaktive Ermittlungen schaffen. Dem möglichen zusätzlichen Nutzen der internationalen Zusammenarbeit – vor allem auf EU-Ebene – sollte mehr Aufmerksamkeit zukommen.
3. Die Politik für Finanzkriminalität und Finanzermittlungen sollte in Form einer langfristigen nationalen Strategie umgesetzt werden. Wann immer möglich sollte diese Strategie ein Konzept für finanzbezogene erkenntnisgestützte Polizeiarbeit umfassen, um eine proaktive Strafverfolgung auf der Grundlage von Analyseergebnissen zu ermöglichen. Die Strategie muss mit einer regelmäßigen Überprüfung und mit Bewertungsmethoden sowie mit einem soliden Berichtsmechanismus für die beteiligten Stellen einhergehen. Bei der Ausarbeitung einer

solchen Strategie sind einige grundlegende Kriterien, Regeln oder Leitlinien zu berücksichtigen, damit die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Behörden mit ausgewählten Befugnissen und die vorrangige Bearbeitung von Fällen grenzüberschreitender Schwerekriminalität eindeutig festgelegt sind. Die Strategie sollte sich daher auf ein sachgerechtes Polizeimanagement im Interesse eines proaktiven, erkenntnisgestützten Vorgehens stützen können.

4. Die Mitgliedstaaten werden ersucht, einen im gesamten Strafrechtssystem deutlich erkennbaren Prozess zu entwickeln, damit das Verfahren zur Abschöpfung, Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten gleich ab dem Beginn der Ermittlungen befolgt wird und entsprechende Statistiken erhoben werden. Dabei wird den Mitgliedstaaten ferner empfohlen, ihre Zuständigkeiten und Kapazitäten zur Ermittlung bei Finanzstraftaten zu überprüfen, um Aufsplitterungen und Überschneidungen zu vermeiden und Zusammenarbeit und Synergien zu fördern. Mitgliedstaaten mit mehreren Polizeibehörden werden ermutigt, ein integriertes System zu entwickeln, das allen Polizeikräften des Landes Zugang zu den verschiedenen Datenbanken mit den für Finanzermittlungen relevanten Informationen – zumindest mit der Abfragemöglichkeit "Treffer/kein Treffer" – ermöglicht.
5. Das Aufspüren und die Beschlagnahme von Vermögenswerten sollte systematisch in die Planung sämtlicher strafrechtlicher Ermittlungen integriert werden, und die entsprechenden Ergebnisse sollten als Leistungsindikator für die zuständigen Einheiten und Beamten dienen. Einziehungsmaßnahmen, Geldstrafen und ähnliche rechtlich vorgesehene Maßnahmen sind ein äußerst wichtiger Indikator für die Effizienz sowohl der Strafverfolgung als auch der Justiz.
6. Um rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen zu erleichtern, müssen die erforderlichen Schritte wie Erstellung von Finanzprofilen, Durchsuchungen, Beschlagnahmen und Einziehungen im frühestmöglichen Stadium des Verfahrens ergriffen werden. Bestehende Maßnahmen wie Vermögenssicherstellung oder aber Verfahrensregeln, wie z.B. die "Umkehr der Beweislast" hinsichtlich der unrechtmäßigen Herkunft von Erträgen, sollten öfter angewandt werden, wobei jedoch die Verteidigungsrechte und die Unschuldsvermutung gewahrt werden müssen.
7. Die Mitgliedstaaten sollten die Erhebung und Analyse statistischer Daten über die von den Strafverfolgungsbehörden durchgeführten Ermittlungen sowie über Straftaten, Straftäter, sichergestellte, eingezogene und tatsächlich abgeschöpfte Vermögenswerte und über die Anwendung der EU-Rechtsinstrumente verbessern. Bei Vermögenssicherstellung sollte dies nicht nur Informationen über die Einziehungsanordnung, sondern auch über die in der Folge

erhaltenen Beträge umfassen. Sämtliche beteiligten Stellen sollten regelmäßig die erzielten Ergebnisse, die Schwächen des Abschöpfungssystems und die von den Straftätern ergriffenen Gegenmaßnahmen erörtern. Damit würde ein wirksames Instrument für Management und Politikgestaltung geschaffen.

#### *4.1.2. Verstärkung der nationalen Zusammenarbeit und Koordinierung*

8. Die Mitgliedstaaten sollten ständige Strukturen oder Mechanismen für die Zusammenarbeit zwischen allen einzelnen Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Zoll, Grenzschutz usw.), einschließlich der nicht der Strafverfolgung zuzurechnenden Behörden, schaffen, damit sie gemeinsam gegen Finanzkriminalität vorgehen können. Solche behördenübergreifenden Strukturen oder Mechanismen sollten Mitglieder verschiedener Behörden umfassen und einen partnerschaftlichen multidisziplinären Ansatz bei den Ermittlungen zu mutmaßlichen Erträgen aus kriminellen Aktivitäten bieten.
9. Auf strategischer Ebene sollte ein Koordinierungsmechanismus, wie z.B. ein hochrangiger Ausschuss, geschaffen werden, um strategisches Management, Zusammenarbeit, Dialog und gegenseitiges Verständnis zwischen den beteiligten Ministerien, Strafverfolgungsbehörden und Staatsanwaltschaften zu fördern sowie Unzulänglichkeiten bei den Rechtsvorschriften und praktische Hindernisse für Finanzermittlungen zu erkennen.
10. Die operative Zusammenarbeit zwischen Polizei, Steuerbehörden und Zoll sollte durch einen gegenseitigen Zugang zu Datenbanken und durch Interoperabilität der Datenbanken verstärkt werden. Sollte dies auf nationaler Ebene nicht möglich sein, so sollten maßgeschneiderte Vereinbarungen über den Datenaustausch gefördert werden. Zur Erleichterung der operativen Zusammenarbeit sollten Verbindungsbeamte zwischen den Dienststellen benannt werden. Ein befristeter Austausch von Personal zu Schulungszwecken sollte in Erwägung gezogen werden.
11. Die Mitgliedstaaten sollten die Einführung zentralisierter Datenbanken sowohl zu den Ermittlungen als auch zur Strafverfolgung (nationale Fallbearbeitungssysteme) in Erwägung ziehen, um zu vermeiden, dass Strafsachen sich überschneiden und dass Fälle mit oft großer geografischer und sogar internationaler Tragweite nicht miteinander in Verbindung gebracht werden. Ein solches System sollte im Idealfall alle Aspekte der Ermittlung und Strafverfolgung abdecken, einschließlich Informationen zur Abschöpfung, Sicherstellung und Einziehung von Vermögenswerten.

12. Die Weitergabe finanzieller Erkenntnisse an die zentralen Meldestellen muss diversifiziert und ausgebaut werden. Das Bewusstsein für die Meldepflichten sollte geschärft werden, unter anderem bei den Berufen und Einrichtungen außerhalb des Finanzsektors, die zur Zusammenarbeit mit den zentralen Meldestellen verpflichtet sind.
13. Die hohe Bedeutung von Finanzermittlungen muss sich in der Schulung von Ermittlern, Staatsanwälten und Richtern widerspiegeln. Alle Mitgliedstaaten sollten Schulungspläne mit einem genauen Zulassungsverfahren für Ermittler und Analysten im Bereich der Finanzkriminalität ausarbeiten und Mitarbeitern aus anderen Bereichen die Teilnahme an Schulungen zu Finanzermittlungen ermöglichen und sie dazu ermutigen. Schulungen sollten gemeinsam durchgeführt werden, nicht nur mit den Staatsanwälten, sondern auch mit den Verwaltungsstellen, die in den jeweiligen Bereichen Aufgaben wahrnehmen. Schulungen zu Finanzermittlungen sollten in größerem Ausmaß auf leitende Beamte der jeweiligen Behörden ausgerichtet sein.
14. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, ihre Personalpolitik zu überprüfen und neu auszurichten und finanzielle und andere Anreize zu schaffen, um die bestehenden Abteilungen zu verstärken, die Anstellung und Beförderung von Mitarbeitern mit besonderer Erfahrung oder besonderen Kenntnissen voranzutreiben und die Ermittler und Staatsanwälte dazu zu motivieren, nicht nur in ihren Funktionen zu verbleiben, sondern auch zusätzliche Kenntnisse im Bereich der Finanzermittlungen zu erwerben.



#### 4.1.3. Einführung weitergehender Rechtsvorschriften

15. Die Mitgliedstaaten sollten sämtliche EU-Rechtsvorschriften in Bezug auf die gegenseitige Anerkennung und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen umsetzen. Ferner sollten die Umsetzung der einschlägigen Rahmenbeschlüsse und die Anwendung der Rechtshilfeverfahren überprüft werden. Dies sollte es den Mitgliedstaaten ermöglichen, die Hemmnisse für einen effizienten und proaktiven Austausch von Daten mit Strafverfolgungsbehörden im Ausland, EU-Behörden und anderen einschlägigen Akteuren zu ermitteln und zu beseitigen. Der spontane Informationsaustausch gemäß dem Beschluss 2007/845/JI des Rates vom 6. Dezember 2007 über die Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Aufspürens und der Ermittlung von Erträgen aus Straftaten oder anderen Vermögensgegenständen im Zusammenhang mit Straftaten sollte weiter ausgebaut und die Anwendung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vorangetrieben werden.
16. In allen Mitgliedstaaten sollte ein zentrales Bankkontenregister eingerichtet werden, damit die Ermittlungsbehörden Zugang zu den erforderlichen Daten haben, insbesondere um die schnelle Identifizierung von Bankkonten einer Person zu ermöglichen, die Gegenstand von Ermittlungen ist.
17. Gegebenenfalls sollten Zivilverfahren als Ergänzung zu strafrechtlichen Maßnahmen erwogen werden. Zusätzlich sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Einziehung unrechtmäßig erzielter Erträge ohne vorhergehende Verurteilung und die Anerkennung diesbezüglicher ausländischer Ersuchen in Erwägung ziehen.

#### 4.1.4. Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit und Koordinierung

18. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, ihre Bemühungen im Bereich der internationalen justiziellen Zusammenarbeit zu verstärken, insbesondere durch die Ratifizierung des Rechtshilfeübereinkommens von 2000 und des zugehörigen Protokolls, sofern dies noch nicht erfolgt ist.
19. Die Kenntnis der auf EU-Ebene bestehenden Rechtsinstrumente, Kooperationsmechanismen und Einrichtungen, wie Europol, Eurojust, Europäisches Justizielles Netz für Strafsachen (EJN) und OLAF, muss bei den Angehörigen der einschlägigen Berufe verstärkt werden, und die Zusammenarbeit im Rahmen von Europol, Eurojust, EJN und OLAF sollte intensiviert werden. Ihre Fähigkeiten und ihr potenzieller Zusatznutzen für Ermittlungen müssen den Angehörigen der einschlägigen Berufe, insbesondere Strafverfolgungsbeamten und Staatsanwälten, vermittelt und erläutert werden.
20. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, in stärkerem Ausmaß auf gemeinsame Ermittlungsgruppen (GEG) für Ermittlungen zu Finanzkriminalität zurückzugreifen und in Fällen, bei denen die finanziellen Interessen der EU auf dem Spiel stehen, OLAF sowie Europol und Eurojust zur Teilnahme an GEG zu ersuchen.
21. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, im Hinblick auf eine effiziente Zusammenarbeit und einen effizienten Informationsaustausch die Kenntnisse über das Netz der Vermögensabschöpfungsstellen auszubauen und die Schulung der Strafverfolgungsbeamten über die Nutzung dieses Netzes zu intensivieren. Eine verstärkte Schulung würde das Bewusstsein für diesen Informationskanal und somit auch dessen aktive Nutzung im Bereich der Aufdeckung von Erträgen aus Straftaten erweitern.
22. Den Mitgliedstaaten wird ferner empfohlen, ihre Bemühungen zur Information über die Vermögensabschöpfungsstellen im Allgemeinen zu verstärken und, sofern möglich, diesen Kanal bei der Bekämpfung der Finanzkriminalität proaktiv und exklusiv zu nutzen. Außerdem sollten die Mitgliedstaaten die Kapazitäten ihrer jeweiligen Finanzermittlungsdienste, insbesondere der Vermögensabschöpfungsstellen, aufstocken und die Teilnahme der Beamten der Vermögensabschöpfungsstellen an Ermittlungen zur Finanzkriminalität fördern. Dies sollte zu einer stärkeren Ausrichtung des Ermittlungsprozesses auf die Vermögensabschöpfung führen.
23. Es bedarf verstärkt und in größerem Ausmaß eines kompetenten Managements der beschlagnahmten Güter, einschließlich ihrer Veräußerung. Die Schaffung eigener Vermögensmanagement-Stellen sollte in Erwägung gezogen werden.

## 4.2. Empfehlungen an die Europäische Union sowie ihre Organe und Einrichtungen

### 4.2.1. Förderung der internationalen Zusammenarbeit

1. Zwecks besserer Bekämpfung der organisierten Kriminalität auf EU-Ebene sollte die EU untersuchen, ob die Zugehörigkeit zu einer kriminellen Vereinigung als gemeinsamer Straftatbestand definiert oder als erschwerender Umstand betrachtet werden könnte, und zwar ausgehend von einer gemeinsamen Definition der organisierten Kriminalität. Die in dem Rahmenbeschluss 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität enthaltene Definition sollte dabei als Maßstab herangezogen werden.
2. Die Europäische Kommission wird ersucht, eine Bewertung der derzeitigen Instrumente in diesem Bereich – insbesondere in Bezug auf den Rahmenbeschluss 2003/577/JI – durchzuführen, und zwar unter Berücksichtigung des Stands der Verhandlungen über den Entwurf einer Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung sowie den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der EU.
3. Die Union sollte auf eine bessere Harmonisierung der erweiterten Befugnisse zur Einziehung, Dritteinziehung und Einziehung ohne vorhergehende Verurteilung sowie damit verbundene angemessene Sicherheiten hinarbeiten, um die internationale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern.
4. Die Union sollte weiter der Frage nachgehen, wie die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsanordnungen verbessert werden kann, wobei jedoch die Grundrechte uneingeschränkt zu achten sind.
5. Die Europäischen Agenturen und Einrichtungen wie Europol, Eurojust, Europäisches Justizielles Netz für Strafsachen (EJN) und OLAF sollten den Zusatznutzen, den sie für die Ermittlung und Strafverfolgung erbringen, einschließlich der Rolle der GEG, besser bekannt machen und erläutern. Ihre Analysekapazitäten, der Austausch von Informationen und Erkenntnissen, die verfügbaren Kommunikationskanäle und die Mittel der praktischen Hilfe müssen umfassender vermittelt werden.
6. Die Union sollte die Einrichtung von GEG durch Eurojust weiterhin finanziell unterstützen.

7. Die Europäischen Behörden sollten durch Schulungsmaßnahmen und Leitlinien die einheitliche Anwendung einschlägiger Rechtsinstrumente auf europäischer Ebene fördern, insbesondere die Bemühungen zur Standardisierung und Interoperabilität von Analysen und Ermittlungen im Bereich der Finanzkriminalität. Dazu sollte auch die Verwendung einer gemeinsamen Terminologie gehören.

#### 4.2.2. Förderung bewährter Verfahren

8. Einige nationale Lösungen bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Finanzkriminalität, die offensichtlich äußerst effizient sind, sollten als bewährte Verfahren auf EU-Ebene vorgestellt und erörtert werden, wie z.B.:
- der belgische nationale Sicherheitsplan, der eine umfassende Grundlage für die Entwicklung und Umsetzung einer kohärenten und einheitlichen Kriminalpolitik bietet;
  - der niederländische innovative verwaltungsorientierte Ansatz für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität;
  - der zweigleisige Ansatz der Polizei in mehreren Mitgliedstaaten, bei dem die Kenntnisse von Spezialisten durch systematische Finanzermittlungen ergänzt werden;
  - die strukturierten und gut ausgestatteten Schulungsprogramme für Finanzermittlungen in mehreren Mitgliedstaaten wie Belgien, Zypern, Tschechische Republik, Frankreich, Deutschland und Vereinigtes Königreich;
  - die Struktur und Funktionen der dänischen Task Force East, des irischen CAB, des litauischen RAC, des schwedischen NIC und ähnlicher disziplinübergreifender Einrichtungen;
  - Bankkonten-Zentralregister wie etwa in Frankreich, Deutschland, Italien, Portugal, Rumänien und Slowenien;
  - "Hybridfunktionen" der zentralen Meldestellen in mehreren Mitgliedstaaten, wobei Verwaltungs- und Strafverfolgungsfunktionen miteinander kombiniert werden;
  - das tschechische zentrale Fallbearbeitungssystem ETR, das auch die Erhebung statistischer Daten aus strafrechtlichen Ermittlungen ermöglicht;
  - die effiziente und strategiebasierte Arbeit einiger Vermögensabschöpfungsstellen, unter anderem in Deutschland und Polen;
  - Beispiele ermittlungsbezogener Leitlinien wie das dänische Ermittlungsmodell und der finnische Ermittlungsplan;

- die risikobezogene Analyse und Profilerstellung der Zollbehörden in Ländern wie Dänemark, Estland, Finnland, Niederlande und Slowenien;
  - die Errichtung und Arbeitsweise der Strafverfolgungsagentur in Finnland und Schweden;
  - die Einziehung von Vermögenswerten ohne vorhergehende Verurteilung wie in Bulgarien, Irland und dem Vereinigten Königreich.
-

5. ANHANG: ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS/GLOSSAR

AKRONYM ABKÜRZUNG BEGRIFF	AKRONYM IN DER ORIGINALSPRACHE	ENGLISCHE ÜBERSETZUNG/ ERLÄUTERUNG
AMO	-/-	Asset Management Office
ACB	-/-	Anti-Corruption Bureau (ACB)
AMU	-/-	Asset Management Unit
ACPO	-/-	Association of Chief Police Officers
ARO	-/-	Asset Recovery Office
AWF	-/-	Europol's Analysis Work Files
AWF MTIC	-/-	Europol's Analysis Work Files (Missing Trader Intra Community Fraud)
AWF Sustrans	-/-	Europol's Analysis Work Files (Suspicious financial transactions)
BKA	Bundeskriminalamt	Federal Investigation Bureau
BOOM	Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie	The Public Prosecution Service's Criminal Assets Deprivation Bureau
CARIN	-/-	Camden Asset Recovery Inter-Agency Network
CICO	-/-	Intelligence Center Against Organised Crime
CC	-/-	Criminal Code
CAB	-/-	Criminal Assets Bureau
CID	-/-	

CEPACA	-/-	Commission for the Establishing of Property Acquired through Criminal Activity
DCIAP	-/-	Central Department for Criminal Investigation and Prosecution
CAB	-/-	Criminal Assets Bureau
CEPOL	-/-	European Police College
CPB	-/-	Criminal Police Bureau
CTIF	-/-	Belgian Financial Intelligence Processing Unit
DJF	-/-	Economic and Financial Crime Directorate
DLAF	-/-	Fight against Fraud Department
DNA	Direzione Nazionale Antimafia	Anti-mafia Investigative Directorate
EBM	-/-	Economic Crimes Agency
ECIM	-/-	European Criminal Intelligence Model
ECTS	-/-	European Credit Transfer and Accumulation System
DGDDI	-/-	Directorate-General for Customs and Excise
COSI	-/-	Standing Committee on Operational coop. on Internal Security
ETR	-/-	Electronic Case Management System.
ETS	-/-	European Training Scheme

EU	-/-	European Union
FATF	-/-	Financial Action Task Force
FCIS	-/-	Financial Crime Investigation Service
FIOD	-/-	Fiscal information and Investigation Service-Economic
FIPO	-/-	Financial police
EPS	-/-	Economic Police Service
JITs	-/-	Joint Investigation Teams
HMRC	-/-	HM Revenue and Customs
FIU	-/-	Financial Intelligence Unit
GENVAL	-/-	Working Party on General Affairs, including Evaluations
MDG	-/-	Multidisciplinary Group on Organised Crime
LKA	<i>(Landeskriminalamt)</i>	Regional Investigation Bureau
MLA	-/-	Mutual Legal Assistance
NPIA	-/-	National Policing Improvement Agency
PCB	-/-	Police, Customs, Border Guard Co-operation
OCSC	-/-	Central Body for Seizure and Confiscation
OCRC	-/-	Central Anti-corruption Office
MOKAS	-/-	Unit for Combating Money Laundering



POCA	-/-	Proceeds of Crime Act 2002
OCB	-/-	Organized Crime Bureau
OLAF	Office européen de lutte anti-fraude	European Anti-Fraud Office
RAC	-/-	Risk Analysis Centre
PATJA	-/-	Police Operative Data Management System
SIENA	-/-	Europol Secure Information Exchange Network
SAR	-/-	Suspicious Activity Report
SPJ	-/-	Duchy Police's CID
SOCA	-/-	Serious Organised Crime Agency
SDOE	-/-	Financial and Economic Crime Unit
SFO	-/-	Serious Fraud Office
SCDEA	-/-	Scottish Crime and Drug Enforcement Agency
UOKFK	-/-	Unit Combating Corruption and Financial Crimes
STR	-/-	Suspicious Transaction Report
VAT	-/-	Value Added Tax

---