



Brüssel, den 25.5.2022
SWD(2022) 246 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

[...]

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten**

{COM(2022) 245 final} - {SEC(2022) 245 final} - {SWD(2022) 245 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zur Überarbeitung der Einziehungs- und Abschöpfungsvorschriften der EU

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Die organisierte Kriminalität stellt eine der größten Bedrohungen für die Sicherheit der Europäischen Union dar. Die immer komplexeren Vorgehensweisen, die ausgefeilten Methoden, illegal erworbene Vermögenswerte zu waschen und zu verbergen, sowie die enormen Erträge, die auf mindestens 139 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt werden, machen es äußerst schwierig, der organisierten Kriminalität das Handwerk zu legen. Es ist von entscheidender Bedeutung, Erträge aus illegalen Geschäften abzuschöpfen und sicherzustellen, dass sich Straftaten nicht auszahlen. Trotz des Beschlusses des Rates über die Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen von 2007 und der Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union von 2014, in denen Mindeststandards für die Sicherstellung und Einziehung festgelegt sind, kann den Straftätern nur ein kleiner Teil der illegal erworbenen Vermögenswerte entzogen werden. Die Gründe dafür sind:

- **Die Möglichkeiten, Vermögenswerte rasch zu ermitteln, aufzuspüren und sicherzustellen, sind eingeschränkt**, da die Strafverfolgungsbehörden Finanzermittlungen keine Priorität einräumen und die Vermögensabschöpfungsstellen nicht über die für eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erforderlichen Ressourcen, Befugnisse und Informationen verfügen.
- **Die Verwaltung von Vermögensgegenständen erfolgt nicht immer effizient**, da das erforderliche Fachwissen nicht immer vorhanden ist und Maßnahmen, die sicherstellen, dass Vermögenswerte nicht an Wert verlieren, nicht systematisch ergriffen werden. Die hohen Verwaltungskosten und die Wertminderung von Vermögenswerten sind ein Hindernis für die Einleitung von Verfahren zum Aufspüren und zur Sicherstellung von Vermögenswerten.
- Die bestehenden **Instrumente zur Einziehung decken nicht alle kriminellen Märkte ab** und sind nicht darauf ausgelegt, Erträge aus Straftaten zu erfassen, wenn Straftäter, insbesondere jene in höheren Rängen der kriminellen Organisationen, ihre Spuren erfolgreich verwischen und die illegale Herkunft ihrer Vermögenswerte verbergen.
- Darüber hinaus werden der Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten keine ausreichende Priorität eingeräumt, da eine Vielzahl von Behörden mit unterschiedlichen Aufgaben betraut ist.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Mit dieser Initiative sollen die **Kapazitäten der zuständigen Behörden gestärkt werden, Straftätern die Erträge aus ihren illegalen Geschäften zu entziehen** und ihnen so die Möglichkeit zu nehmen, weitere kriminelle Handlungen durchzuführen. Zur Verwirklichung dieses allgemeinen Ziels werden mit dieser Initiative vier spezifische Ziele angestrebt:

- **Stärkung der Kapazitäten zum Aufspüren von Vermögenswerten**, indem sichergestellt wird, dass die zuständigen Behörden über die erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen sowie einen ausreichenden Zugang zu Informationen verfügen, um Vermögenswerte aufzuspüren und grenzüberschreitend zusammenzuarbeiten;
- **Verbesserung der Instrumente zur Vermögensverwaltung**, mit denen die Kosten minimiert und der Wert der Vermögenswerte geschützt werden können;
- **Stärkung der Möglichkeiten zur Einziehung**, um die Behörden in die Lage zu versetzen, kriminelle Handlungen und illegal erworbene Vermögenswerte zu erfassen, die sich im Besitz von Gruppen organisierter Kriminalität und insbesondere ihrer Führungsebene befinden;
- **Steigerung der Effizienz des Systems zur Vermögensabschöpfung** durch einen strategischeren Ansatz und verstärkte Zusammenarbeit.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Gruppen organisierter Kriminalität verteilen ihr illegal erworbenes Vermögen auf mehrere Gerichtsbarkeiten. Die nationalen Behörden sind auf ein wirksames Aufspüren und die Sicherstellung von Vermögenswerten in anderen Mitgliedstaaten und auf EU-weite Kooperationsmechanismen angewiesen, um illegal erworbene Vermögenswerte abzuschöpfen. Unzureichende Bestimmungen zur Vermögensabschöpfung in einem Mitgliedstaat beeinträchtigen die Sicherheit aller Mitgliedstaaten, wenn Gruppen organisierter Kriminalität die Erträge aus illegalen Geschäften für kriminelle Handlungen in der gesamten EU verwenden. Nationale Behörden und Interessenträger haben erkannt, dass die Europäische Union besser in der Lage ist, gemeinsame Regeln zur Bekämpfung dieser grenzüberschreitenden kriminellen Erscheinung zu entwickeln.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

Neben einer sonstigen Maßnahme (**Option 1**), die schwerpunktmäßig den Austausch bewährter Verfahren, Beratung und Schulungen beinhaltet, wurden drei gesetzgeberische Maßnahmen für jedes spezifische Ziel bewertet, wobei Option 3 die bevorzugte Option darstellte:

- **Ziel I: Stärkung der Kapazitäten zum Aufspüren von Vermögenswerten**
 - **Option 2:** Stärkung der Befugnisse und Ressourcen der Vermögensabschöpfungsstellen sowie Verbesserung ihres Zugangs zu Datenbanken.
 - **Option 3:** Zusätzlich zu den in Option 2 vorgesehenen Maßnahmen Verpflichtung zur systematischen Einleitung von Finanzermittlungen bei einer Vielzahl von Straftaten und Regelung des Informationsaustauschs zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen.
 - **Option 4:** Zusätzlich zu den in Option 3 erwogenen Anforderungen Ausweitung der Verpflichtung zu Finanzermittlungen auf alle Straftaten und Einführung von rund um die Uhr besetzten Kontaktstellen der Vermögensabschöpfungsstellen.
- **Spezifisches Ziel II: Sicherstellung einer effizienten Vermögensverwaltung**
 - **Option 2:** Einrichtung von Kontaktstellen zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Vermögensverwaltungsstellen und Festlegung allgemeiner Grundsätze für die Vermögensverwaltung.
 - **Option 3:** Zusätzlich zu den in Option 2 vorgesehenen Maßnahmen Verpflichtung aller Mitgliedstaaten, spezialisierte Vermögensverwaltungsstellen einzurichten und sicherzustellen, dass diese die Vermögenswerte veräußern können, bevor sie an Wert verlieren.
 - **Option 4:** Zentralisierung aller Aufgaben im Bereich des Aufspürens und der Verwaltung in einer Vermögensabschöpfungs- und -verwaltungsstelle.
- **Spezifisches Ziel III: Stärkung der Möglichkeiten zur Einziehung**
 - **Option 2:** Ausweitung des Anwendungsbereichs von Einziehungsmaßnahmen auf alle „Straftaten mit europäischer Dimension“ (d. h. den illegalen Handel mit Feuerwaffen).
 - **Option 3:** Ausweitung des Anwendungsbereichs auf die Straftaten der organisierten Kriminalität, die die höchsten Erträge generieren (Nachahmung von Produkten, Betrug usw.) und Einführung eines neuen Einziehungsmodells, das die Einziehung von Vermögenswerten ermöglicht, die aus kriminellen Handlungen stammen, aber nicht direkt mit einer bestimmten Straftat in Verbindung stehen, und die in einem Missverhältnis zu den Einkünften des Eigentümers stehen.
 - **Option 4:** Zusätzlich zu den Maßnahmen der Option 3 Ausweitung des Anwendungsbereichs auf alle Straftaten („All Crimes Approach“).
- **Spezifisches Ziel IV: Steigerung der Gesamteffizienz des Systems zur Vermögensabschöpfung**
 - **Option 2:** Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine nationale Strategie für die Vermögensabschöpfung zu entwickeln, in der die gemeinsamen Ziele, die Aufgaben der verschiedenen Akteure und die Zusammenarbeit zwischen ihnen festgelegt werden.
 - **Option 3:** Festlegung von Verpflichtungen zur Zusammenarbeit und zur Berichterstattung über die Funktionsfähigkeit des Systems zur Vermögensabschöpfung, mit möglichen Empfehlungen. Einrichtung von Vermögensverzeichnissen zur Nachverfolgung von Beschlüssen zur Vermögensabschöpfung.
 - **Option 4:** Unionsweite Vernetzung der Vermögensverzeichnisse der Mitgliedstaaten.

Wer unterstützt welche Option?

Die gesetzgeberische Maßnahme entspricht den Erwartungen der Mitgesetzgeber, die die Kommission zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union aufgefordert hatten, zu prüfen, ob weitere Vorschriften für die Einziehung von Vermögensgegenständen aus Straftaten ohne Verurteilung eingeführt werden können. Darüber hinaus forderte der Rat die Kommission im Juni 2020 auf, eine **Stärkung des Rechtsrahmens für die Verwaltung sichergestellter Vermögensgegenstände in Erwägung zu ziehen und den Vermögensabschöpfungsstellen zusätzliche Befugnisse einzuräumen**, beispielsweise zur einstweiligen Sicherstellung von Vermögensgegenständen und zum Zugriff auf Datenbanken. Die Vermögensabschöpfungsstellen auf der Plattform der Vermögensabschöpfungsstellen (ARO-Plattform) unterstützten diese Möglichkeit. Darüber hinaus befürworteten die im Kontaktausschuss für Einziehung vertretenen nationalen Behörden die Option, **den Anwendungsbereich der Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union zu erweitern**, und forderten eine weitere **Harmonisierung und Zusammenarbeit in Bezug auf die Vermögensverwaltung**.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Es wird erwartet, dass die **bevorzugte Option (Option 3) erheblich dazu beitragen wird**, die Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Entziehung von Erträgen aus illegalen Geschäften zu verbessern. Indem sichergestellt wird, dass es den zuständigen Behörden möglich ist, Vermögenswerte besser aufzuspüren, den Wert der Vermögensgegenstände zu erhalten und Vermögenswerte, die aus den einschlägigen kriminellen Handlungen von Gruppen organisierter Kriminalität stammen, wirksam einzuziehen, würde die bevorzugte Option **den potenziellen Umfang der eingezogenen Vermögenswerte erheblich steigern**. Durch die Minderung der finanziellen Erträge, die kriminelle Handlungen weiter befördern und es Straftätern ermöglichen, ihre kriminellen Aktivitäten auszuführen, würde die bevorzugte Option **einen wesentlichen Beitrag im Kampf gegen die organisierte Kriminalität leisten**. Dies wird das **Rechtsempfinden der Bürgerinnen und Bürger** stärken und die Möglichkeiten zur Entschädigung der Opfer erhöhen. **Auch Unternehmen würden** von einem Rückgang der kriminellen Handlungen **profitieren**, insbesondere dann, wenn die Möglichkeiten der Einziehung auf Erträge ausgeweitet würden, die aus wettbewerbsverzerrenden Straftaten wie Nachahmung oder Mehrwertsteuerbetrug stammen. **Die öffentlichen Verwaltungen würden ebenfalls** von höheren Einnahmen **profitieren**, die in den Staatshaushalt zurückfließen.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Bei der bevorzugten Option entstehen **zusätzliche Kosten für die öffentliche Verwaltung**, da sowohl die Vermögensabschöpfungsstellen als auch die Vermögensverwaltungsstellen ausreichende Ressourcen benötigen, um die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Die geschätzten Kosten liegen in einer Größenordnung von 30 bis 40 Mio. EUR. Die **zusätzlichen Kosten werden jedoch durch Maßnahmen, die die Effizienz des gesamten Vermögensabschöpfungsverfahrens steigern, vollständig ausgeglichen**, da die vorgesehenen Maßnahmen zu einer ungefähren Verdoppelung der abgeschöpften Vermögenswerte führen könnten, die derzeit jährlich 1 Mrd. EUR ausmachen. Insgesamt dürften die Kosten für die öffentlichen Verwaltungen geringer sein als die Einnahmen, die durch ein verbessertes System der Vermögensabschöpfung erzielt werden.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Die bevorzugte Option erlegt den Unternehmen keine Verpflichtungen auf und wirkt sich somit nicht direkt auf sie aus.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Wie vorstehend erwähnt, verursacht die bevorzugte Option zusätzliche Kosten für den Staatshaushalt und die Verwaltung. Diese werden jedoch durch die Einnahmen aus der höheren Einziehungsquote und durch allgemeine Effizienzgewinne ausgeglichen.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Die bevorzugte Option wirkt sich auf die **Grundrechte** aus, insbesondere auf das Eigentumsrecht, Verfahrensrechte und den Datenschutz. Die bevorzugte Option erfasst eine bedeutende Anzahl von Straftaten und erleichtert die Einziehung. Infolgedessen wird eine höhere Anzahl von Personen und Vermögenswerten betroffen sein. Die bevorzugte Option beinhaltet jedoch **starke Garantien und erfüllt die rechtlichen und verfahrenstechnischen Anforderungen**, die in der geltenden Rechtsprechung verankert sind.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Bewertung der Auswirkungen des Gesetzgebungsakts sollte grundsätzlich frühestens fünf Jahre nach Ablauf der Frist für die Umsetzung des Gesetzgebungsakts erfolgen, um sicherzustellen, dass ein ausreichend langer Zeitraum zur Verfügung steht, um die Auswirkungen der Initiative zu bewerten, nachdem sie in allen Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt wurde. Einer solchen Bewertung würden Berichte über die Umsetzung sowie ein Überwachungsprogramm vorausgehen.