

Brüssel, den 21.12.2016
SWD(2016) 469 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

**über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und
Einziehungsentscheidungen**

{ COM(2016) 819 final }

{ SWD(2016) 468 final }

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Die derzeitigen gesetzlichen Regelungen zur Abschöpfung von Erträgen aus Straftaten innerhalb der EU können das Problem, dass Straftäter ihr Vermögen in anderen Mitgliedstaaten verbergen, nicht wirksam lösen. Nur sehr wenige Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen werden in anderen Mitgliedstaaten vollstreckt. Infolgedessen werden in der EU zu wenig Taterträge sichergestellt oder eingezogen, sodass Straftäter ungestört ihre unrechtmäßig erlangten Gewinne nutzen können. Die Gründe für die geringe Inanspruchnahme der zwei Rahmenbeschlüsse sind vielfältig. Ein großes Problem besteht darin, dass die beiden aktuellen Rechtsinstrumente, die die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen ermöglichen, viele Arten von Entscheidungen, die auf nationaler Ebene ergehen können (zum Beispiel zur Einziehung ohne rechtskräftige Verurteilung des Täters, zur erweiterten Einziehung oder zur Dritteinziehung), gar nicht erfassen. Außerdem sind die bisherigen Verfahren und Bescheinigungen unnötig kompliziert und ineffizient. Zu den schon genannten Problemen kommt noch hinzu, dass die bisherigen Instrumente zudem weder Rückgabe- noch Entschädigungsregelungen nicht enthalten.

Was wird mit dieser Initiative bezweckt?

Die allgemeinen Zielsetzungen des Vorschlags sind Folgende:

1. Ausweitung der Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in grenzüberschreitenden Fällen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität einschließlich Terrorismus und organisierter Kriminalität;
2. besserer Opferschutz in grenzüberschreitenden Fällen.

Darüber hinaus werden mit dem Vorschlag **folgende besonderen Zielsetzungen** verfolgt:

1. Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen in grenzüberschreitenden Fällen durch Ausweitung des Geltungsbereichs des entsprechenden Rechtsinstruments;
2. Beschleunigung der Verfahren und Vereinfachung der Bescheinigungen;
3. Erhöhung der Zahl der Opferentschädigungen im grenzüberschreitenden Kontext.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Da Kriminelle ihr Vermögen häufig in anderen Mitgliedstaaten verbergen, ist eine funktionierende grenzübergreifende Zusammenarbeit wichtig, damit Erträge aus Straftaten auch in diesem Fall beschlagnahmt werden können. Die EU-Gesetzgebung sieht bereits die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen vor; allerdings halten die Vorschriften nicht mit der neueren Entwicklung der Gesetzgebung in einigen Mitgliedstaaten und der jüngsten EU-Reglung zu gemeinsamen Mindestvorschriften Schritt. Mit dem vorliegenden Vorschlag werden die Möglichkeiten der Zusammenarbeit ausgeweitet, was bedeutet, dass ein breiteres Spektrum an Einziehungsentscheidungen in allen Mitgliedstaaten vollstreckbar sein wird. Außerdem sollen die Verfahren beschleunigt und die Bescheinigungen vereinfacht werden. Ferner sind besondere Regelungen vorgesehen, die Opfern die Möglichkeit geben, auch in grenzüberschreitenden Fällen die Rückgabe der Vermögensgegenstände oder eine Entschädigung zu verlangen.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und anderweitigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Wenn ja, warum?

Im Wesentlichen wurden vier Optionen in Betracht gezogen: Beibehaltung des Status quo (Option 1), eine „weiche“, nicht rechtsverbindliche Option (Option 2) sowie zwei rechtsverbindliche Optionen (Optionen 3 und 4). Die Beibehaltung des Status quo hieße, dass die EU nicht weiter tätig werden würde, während die anderen drei Optionen in unterschiedlichem Maße die Fähigkeit zur Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten im grenzüberschreitenden Kontext verbessern würden. Option 2 („weiche“, nicht rechtsverbindliche Maßnahme) würde die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen beispielsweise durch Schulungen oder die Verbreitung bewährter Verfahren unterstützen oder den Rückgriff auf internationale Instrumente im Hinblick auf eine verstärkte grenzüberschreitende Beschlagnahme und Einziehung fördern. Die Wirkung dieser Option wäre jedoch relativ gering, zumal einige EU-Mitgliedstaaten weiterhin nicht in der Lage wären, bestimmte Anfragen aus anderen Mitgliedstaaten zu bearbeiten. Bei den Optionen 3 und 4 (Legislativmaßnahmen mit einem geringen bis hin zu einem sehr hohen Verpflichtungsgrad) müsste eine Reihe von Entscheidungen über die Sicherstellung und Einziehung von unrechtmäßig erlangten Vermögenswerten zwingend anerkannt und vollstreckt werden. Bei Option 3 müssten lediglich die Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen anerkannt werden, die in der Richtlinie 2014/42/EU aufgeführt sind. Bei Option 4 müssten auch Einziehungsentscheidungen ohne rechtskräftige Verurteilung des Täters anerkannt werden. Ein Mittelweg wäre Unteroption 4a, die über Option 3 hinausgehen und für alle Arten der strafrechtlichen Einziehung gelten würde, auch für solche, bei denen die Verurteilung des Täters noch aussteht. Bei Unteroption 4b (Maximallösung) wären auch zivil- oder verwaltungsrechtliche Formen der Einziehung ohne vorherige Verurteilung mit eingeschlossen. Die bevorzugte Option ist Unteroption 4a, da sie ein neues Rechtsinstrument für die gegenseitige Anerkennung mit einem erweiterten Anwendungsbereich für alle Arten von im Zusammenhang mit Strafverfahren ergangenen Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen vorsieht. Sie ergänzt damit die durch die Richtlinie 2014/42/EU eingeführten Harmonisierungsmaßnahmen. Zudem sind bei dieser Option auch spezielle Vorschriften zum Opferschutz in grenzüberschreitenden Fällen vorgesehen.

Wer unterstützt welche Option?

Die Mitgliedstaaten sind sich darin einig, dass es eines neuen Rechtsakts bedarf, um die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen zu verbessern. Sie unterstützen daher eine Option mit Gesetzescharakter (Option 3, 4a oder 4b). Allerdings gehen die Meinungen der Mitgliedstaaten darüber, welche Arten von Maßnahmen das neue Rechtsinstrument erfassen soll, auseinander. Option 3 wäre zwar insgesamt unproblematisch, würde aber den Mitgliedstaaten nicht genügen, die über eine größere Bandbreite an Einziehungsmöglichkeiten verfügen. Option 4a wäre die von allen Mitgliedstaaten am ehesten akzeptierte Option, da es in den meisten Mitgliedstaaten bereits Vorschriften zur strafrechtlichen Einziehung von Vermögenswerten, auch in Fällen ohne vorherige Verurteilung des Täters, gibt. In Bezug auf Option 4b sind die Mitgliedstaaten eher geteilter Meinung. Das Europäische Parlament befürwortet einen Legislativvorschlag, der die gegenseitige Anerkennung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen verbessert.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die wesentlichen Vorteile der bevorzugten Option (sofern vorhanden)?

Die Verpflichtung zur Anerkennung einer größeren Bandbreite an Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen dürfte zu einem Anstieg der über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg sichergestellten und beschlagnahmten Taterträge führen. Im Endeffekt sollen so die Erträge der

organisierten Kriminalität geschmälert und Kriminellen die Möglichkeit genommen werden, ihre Erträge zur Finanzierung weiterer krimineller Handlungen heranzuziehen. Durch die zunehmende Wahrscheinlichkeit einer Einziehung nimmt auch die abschreckende Wirkung auf kriminelle Machenschaften zu. Außerdem dürften den Mitgliedstaaten so weniger Einnahmen entgehen. Auch die sozialen Folgen wären durchweg positiv, da eingezogene Taterträge den Geschädigten zurückerstattet oder für soziale Zwecke verwendet werden können.

Welches sind die größten Kostenfaktoren bei der bevorzugten Option (sofern zutreffend)?

Sowohl auf die Entscheidungs- als auch auf die Vollstreckungsbehörden würden infolge der Zunahme von grenzüberschreitenden Verfahren und Maßnahmen zur Vollstreckung von Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen höhere Verwaltungskosten zukommen. Diese Kosten würden jedoch durch den zu erwartenden Anstieg der grenzüberschreitenden Vermögensabschöpfung (mehr als) wettgemacht. Auch die Verhinderung von strafbaren Handlungen und Terroranschlägen dadurch, dass Straftätern die dazu erforderlichen Mittel entzogen werden, hätte einen erheblichen finanziellen Nutzen.

Wie wirkt sich dies auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen aus?

Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen sind nicht direkt von diesem Vorschlag betroffen. Durch die Beschlagnahme von aus Straftaten erlangtem Vermögen werden jedoch kriminelle Geschäfte erschwert, wovon der ehrbare Kaufmann langfristig profitiert, weil der Wettbewerb durch kriminelle Geschäftemacher abnimmt.

Wird es spürbare Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden geben?

Die Verpflichtung zur Anerkennung und Vollstreckung einer größeren Bandbreite an Sicherstellungs- und Einziehungsentscheidungen führt zu einem – begrenzten – Anstieg der Kosten für die Strafverfolgungs- und Justizbehörden. Dies sollte jedoch dadurch ausgeglichen werden, dass mehr Erträge aus Straftaten abgeschöpft – und gegebenenfalls anderweitig verwendet – werden können.

Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?

Die Möglichkeit, aus Straftaten erlangtes Vermögen auch über Grenzen hinweg wirksam sicherzustellen und einzuziehen und gegebenenfalls den Geschädigten zurückzuerstatten, würde das Vertrauen in die Justiz der Mitgliedstaaten und die EU generell stärken.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Strategie überprüft?

Fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen Rechtsinstruments.