KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 29.03.2004
KOM(2004)221 endgültig

2004/0069 (CNS)

C6-0007/04

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über bestimmte Maßnahmen, die zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerwiegender Formen der Kriminalität, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung des Informationsaustauschs, zu treffen sind

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten

(von der Kommission vorgelegt)

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

über bestimmte Maßnahmen, die zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerwiegender Formen der Kriminalität, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung des Informationsaustauschs, zu treffen sind

1. EINFÜHRUNG

Nach den Attentaten vom 11. September 2001 in New York und Washington sowie einer Reihe von Terroranschlägen in den Jahren 2002 und 2003 in verschiedenen Teilen der Welt wurde Spanien am 11. März 2004 auf entsetzliche Weise von Terrorakten heimgesucht, die durch blinde und mörderische Gewalt gekennzeichnet waren. Diese dramatischen Augenblicke haben uns daran erinnert, dass vom Terrorismus nach wie vor eine Bedrohung auf europäischem Boden bzw. gegen europäische Interessen ausgeht. Trotz der getroffenen weit reichenden Maßnahmen müssen wir solche Gräueltaten weiterhin ohne Unterlass bekämpfen und unsere Entschlossenheit im Kampf gegen dieses abscheuliche Phänomen unter Beweis stellen, das den Grundsätzen zuwiderläuft, auf die Europa gebaut ist: die Achtung der Menschenwürde und der Grundrechte.

Der Terrorismus ist ein Problem, dessen Ursachen und Auswirkungen komplexer und unterschiedlicher Natur sind. In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen für die Wirtschaftsstrukturen kann die terroristische Bedrohung, der Bürger und Unternehmen ausgesetzt sind, deren Vertrauen in diese Strukturen zerstören; zudem könnte sie negative Folgen für das Wirtschaftswachstum und die Wahrung eines investitionsfreundlichen Klimas haben.

Daher muss die Terrorismusbekämpfung unbedingt auch künftig zu den obersten Prioritäten der Europäischen Union gehören. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben in vielen Bereichen große Fortschritte erzielt; wegen des Fortbestands der terroristischen Bedrohung und der Komplexität des Kampfes gegen dieses Problem muss in der Union jedoch nach innovativen Lösungen gesucht werden.[1] Damit der Terrorismus ausgerottet und möglichst an seinen Wurzeln bekämpft werden kann, muss etwas gegen die Finanzierungsquellen terroristischer Vereinigungen unternommen werden. Allerdings ist es äußerst schwierig, gegen die Quellen und Netze zur Finanzierung des Terrorismus vorzugehen. Wie das Waschen von Erträgen aus Straftaten der organisierten Kriminalität basiert die Finanzierung des Terrorismus auf möglichst geheimen - oftmals parallel laufenden - internationalen Transaktionen.

---

[1] Die Kommission beabsichtigt, 2004 eine vorbereitende Maßnahme auf dem Gebiet der fortgeschrittenen Sicherheitsforschung unter der Bezeichnung „Vorbereitende Maßnahme zur Stärkung des Industriepotenzials in Europa auf dem Gebiet der Sicherheitsforschung“ einzuleiten. Diese Maßnahme zielt auf eine Verbesserung der Sicherheit des Bürgers durch Forschung und technologische Entwicklung ab. Im Rahmen der Schwerpunktthemen sollen im Einklang mit der kurz vor der Fertigstellung stehenden europäischen Sicherheitsstrategie bestimmte Maßnahmen entwickelt werden, um den verschiedenen Formen terroristischer Bedrohung begegnen zu können.

Mit dieser Mitteilung sollen in Ergänzung des in der Union geschaffenen Instrumentariums Leitlinien festgelegt werden, die mehreren Forderungen ausgewogen Rechnung tragen: zum einen der Verbesserung des Sicherheitsniveaus in der Europäischen Union und zum anderen der Achtung der Grundrechte[2], insbesondere des Rechts auf Privatleben und des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten.

Daher müssen die Auswirkungen aller im Bereich der Grundrechte geplanten neuen Maßnahmen analysiert und im Hinblick auf den für die Sicherheit erwarteten Mehrwert geprüft werden, wobei weiterhin geeignete, ausgewogene und verhältnismäßige Lösungen anzustreben sind.[3]

2. TERRORISMUSBEKÄMPFUNG: STÄRKERES EUROPÄISCHES ENGAGEMENT

Obwohl der Kampf gegen den Terrorismus schon vor den Anschlägen vom 11. September 2001 ein wichtiges Anliegen der Europäischen Union war,[4] beschlossen die Staats- bzw. Regierungschefs nach dem 11. September, dass die Terrorismusbekämpfung künftig stärker als je zuvor zu den vorrangigen Zielen der Europäischen Union gehören soll. Sie verabschiedeten einen Aktionsplan, der insbesondere die Intensivierung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, die Entwicklung internationaler Rechtsinstrumente und die Prävention der Terrorismusfinanzierung vorsah.[5]

Der Europäische Rat erklärte, dass er entschlossen ist, gegen den Terrorismus in allen seinen Formen und überall in der Welt vorzugehen, und dass er seine Bemühungen um eine Verstärkung der Koalition der Staatengemeinschaft fortsetzen wird, um den Terrorismus unter Berücksichtigung aller damit verbundenen Aspekte zu bekämpfen. Er forderte vor allem eine besondere Konzentration auf die wirksame Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus.

In den Schlussfolgerungen vom 21. September 2001 stellte der Europäische Rat Folgendes fest: „*Ein entscheidender Aspekt ist der Kampf gegen die Finanzierung des Terrorismus. Damit er wirkungsvoll geführt werden kann, ist ein energisches internationales Vorgehen erforderlich. Die Europäische Union wird sich in vollem Umfang daran beteiligen. Der Europäische Rat ersucht den Rat "ECOFIN" und den Rat "Justiz und Inneres" daher, die erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung aller Formen der Finanzierung terroristischer Aktivitäten zu treffen …*“

---

2 Das Recht auf Privatleben und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten sind in den Artikeln 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert.

3 Siehe zu diesem Punkt den Bericht über die Lage der Grundrechte in der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Jahr 2002, der der Europäischen Kommission vom europäischen Netz unabhängiger Sachverständiger für Grundrechte am 31. März 2003 vorgelegt wurde (http://europa.eu.int/justice_home/index_en.htm).

4 Hier ist insbesondere zu verweisen auf die vom Rat am 15. Oktober 1996 angenommene Gemeinsame Maßnahme 96/610/JI betreffend die Erstellung und Führung eines Verzeichnisses der besonderen Fähigkeiten und Fachkenntnisse auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung, das die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei der Terrorismusbekämpfung erleichtern soll. Außerdem ist die Empfehlung des Rates vom 9. Dezember 1999 betreffend die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Finanzierung von terroristischen Gruppierungen (ABl. C 373 vom 23.12.1999, S. 1) zu erwähnen.

5 Informelle außerordentliche Tagung des Europäischen Rates vom 21. September 2001 in Brüssel (www.europarl.eu.int/summits/pdf/bru_de.pdf)

Dank der intensiven Mobilisierung der Mitgliedstaaten, des Rates und der Kommission konnten zügig legislative oder operative Maßnahmen beschlossen werden, die das Antiterror-Instrumentarium der Union erheblich verstärkt haben.[6] Einige dieser Maßnahmen sind nicht speziell auf die Terrorismusbekämpfung ausgerichtet, sondern betreffen einen breiteren Bereich, finden jedoch bei der Bekämpfung des Terrorismus und insbesondere seiner Finanzierung Anwendung.[7]

Andere Maßnahmen dienen ausdrücklich der Terrorismusbekämpfung: Dabei handelt es sich zum einen um Maßnahmen im Zusammenhang mit den Resolutionen des UN-Sicherheitsrats[8] und zum anderen um Maßnahmen, die die Europäische Union mit einem wirksamen Instrumentarium zur Bekämpfung des Terrorismus ausstatten sollen[9].

---

6 Die in der Union getroffenen Maßnahmen werden in dem Arbeitsdokument der Kommission vom 28. März 2003 über die zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus eingeleiteten oder geplanten Maßnahmen genannt, das entsprechend der Aufforderung des Rates "ECOFIN" und des Rates "Justiz und Inneres" vom 16. Oktober 2001 ausgearbeitet wurde: Dokument SEK (2003) 414 vom 28. März 2003 mit dem Titel "Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus".

7 Hierbei handelt es sich insbesondere um den Rechtsakt des Rates vom 16. Oktober 2001 über die Erstellung - gemäß Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union - des Protokolls zu dem Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche, den Beschluss des Rates vom 6. Dezember 2001 zur Ausweitung des Mandats von Europol auf die im Anhang zum Europol-Übereinkommen aufgeführten schwerwiegenden Formen internationaler Kriminalität, den Beschluss 2002/187/JI des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, den Rahmenbeschluss 2002/465/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen und den Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl.

8 Bei den Maßnahmen im Zusammenhang mit den Resolutionen des UN-Sicherheitsrats sind insbesondere folgende zu nennen: der Gemeinsame Standpunkt 2001/930/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Bekämpfung des Terrorismus, der unmittelbar auf den Kampf gegen die Finanzierung des Terrorismus abzielt und die Bestimmungen der Resolution 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrats ausdrücklich aufgreift; der Gemeinsame Standpunkt 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, der im Anhang eine Liste von an terroristischen Handlungen beteiligten Personen, Vereinigungen und Körperschaften enthält; die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und der Beschluss 2001/927/EG des Rates vom 27. Dezember 2001 zur Aufstellung der Liste nach Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001, ersetzt durch den Beschluss 2003/646/EG (ABl. L 229 vom 13.9.2003, S. 22); der Gemeinsame Standpunkt 2002/402/GASP des Rates vom 27. Mai 2002 betreffend restriktive Maßnahmen gegen Osama bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und die Taliban sowie andere mit ihnen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen und zur Aufhebung der Gemeinsamen Standpunkte 96/746/GASP, 1999/727/GASP, 2001/154/GASP und 2001/771/GASP; die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002; der Beschluss 2003/48/JI des Rates vom 19. Dezember 2002 über die Anwendung besonderer Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus gemäß Artikel 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP.

9 Hier wäre insbesondere die Bildung einer Europol-Expertengruppe für die Terrorismusbekämpfung zu erwähnen; der Rat „Justiz und Inneres“ vom 20. September 2001 beschloss nämlich, bei Europol eine Gruppe von Antiterrorexperten einzusetzen, die damit beauftragt wird, rechtzeitig alle relevanten Informationen und Erkenntnisse über die aktuelle Bedrohung einzuholen, sie zu analysieren und die erforderlichen operativen und strategischen Analysen durchzuführen. Darüber hinaus stellt nunmehr der auf Initiative der Kommission angenommene Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung die gemeinsame Rechtsgrundlage der Union im Bereich des

Die bereits eingeleiteten oder geplanten Maßnahmen werden in dem Bericht vom 28. März 2003 über Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus[10] erwähnt.

In Ergänzung dieser Maßnahmen muss sich die Union neuen Problemfeldern zuwenden, um den Terrorismus und andere schwerwiegende Formen der Kriminalität besser bekämpfen zu können.

3. DAS INSTRUMENTARIUM ZUR BEKÄMPFUNG DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT IN DER EU MUSS VERSTÄRKT WERDEN.

a. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und die Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus müssen miteinander verknüpft werden.

Die Zusammenhänge zwischen dem Terrorismus und anderen Formen der Kriminalität, vor allem der organisierten Kriminalität, sind nicht immer offenkundig.

Dennoch bestehen hinsichtlich der Vorgehensweisen und der Finanzierung Verbindungen zwischen diesen beiden Formen der Kriminalität, mitunter sogar zwischen den einzelnen Vereinigungen selbst.[11]

Die Finanzierung des Terrorismus stellt auf Unionsebene seit Verabschiedung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung, der auf jegliche Form der Finanzierung der Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung abzielt, einen Straftatbestand dar. Somit kann insbesondere in Fällen gegen terroristische Vereinigungen vorgegangen werden, in denen diese finanzielle Unterstützung aus legalen Quellen erhalten, zum Beispiel über Organisationen ohne Erwerbscharakter oder andere legale Körperschaften.

Bei der Suche nach Finanzierungsmöglichkeiten gehen terroristische Vereinigungen oftmals ähnlich wie kriminelle Vereinigungen vor und versuchen, sich durch Aktivitäten wie Erpressung, Entführung mit anschließender Lösegeldforderung oder illegalen Handel und Betrug jeglicher Art Geld zu beschaffen. Wie kriminelle Vereinigungen greifen sie auf Bestechungspraktiken und die Geldwäsche zurück.

Durch Mobilisierung der Staaten im Kampf gegen den Terrorismus und durch Sensibilisierung der Bürger für diesen Kampf sollte es möglich sein, die so genannten „legalen“ Quellen des Terrorismus auszutrocknen;[12] daher dürften terroristische Vereinigungen versucht sein, sich verstärkt die Finanzierungs-

---

Strafrechts dar. Dieser Beschluss dient der Angleichung der Straftatbestände und Sanktionen in der Union. Er definiert die Elemente von terroristischen Straftaten und Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung, wozu auch deren Finanzierung gehört.

10 Dokument SEK (2003) 414 vom 28. März 2003: "Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus".

11 Dies gilt insbesondere für den illegalen Handel mit Waffen, Betäubungsmitteln und Diamanten, aber auch für die Produktfälschung und –piraterie.

12 Terroristische Vereinigungen können sich unter anderem durch Einnahmen aus legalen Quellen finanzieren. Das Sammeln von Geld für karitative Zwecke ist beispielsweise eine Möglichkeit zur Erlangung finanzieller Mittel für die Unterstützung des Terrorismus. Wie kriminelle Vereinigungen können sich aber auch terroristische Gruppierungen durch Erträge aus Straftaten finanzieren.

möglichkeiten zunutze zu machen, deren sich die „gewöhnlichen“ kriminellen Vereinigungen bedienen.

Um in jeder Hinsicht wirkungsvoll zu sein, muss der Kampf gegen den Terrorismus folglich unter Berücksichtigung der Verbindungen zu den anderen Formen der Kriminalität geführt werden.

Da Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Ergänzung spezieller Antiterrormaßnahmen auch im Kampf gegen den Terrorismus angewandt werden können, muss die Union ein effizientes Instrumentarium zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität einführen.

b. Die vom Rat der Europäischen Union am 21. Dezember 1998 angenommene Gemeinsame Maßnahme betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung muss überarbeitet werden.

Der Begriff der kriminellen Vereinigung wurde mit der vom Rat am 21. Dezember 1998 angenommenen Gemeinsamen Maßnahme 1998/733/JI betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung[13] eingeführt.

Diese Gemeinsame Maßnahme betrifft nicht nur die organisierte Kriminalität, sondern auch terroristische Vereinigungen, soweit sie insbesondere auf die Straftaten nach Artikel 2 des Europol-Übereinkommens abstellt, das auch die Prävention und Bekämpfung des Terrorismus zum Ziel hat.[14]

Allerdings müssen nun Parameter berücksichtigt werden, die sich seit 1998 geändert haben:

– Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden neue Instrumente eingeführt, die wirksamer als die „Gemeinsame Maßnahme“ sind; der Rahmenbeschluss ist nunmehr ein geeignetes Instrument zur Angleichung der einschlägigen Strafrechtsvorschriften in der Union.

– In dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, dem so genannten „Übereinkommen von Palermo“[15] werden die Straftatbestände im Zusammenhang mit der Beteiligung an einer organisierten kriminellen Gruppe genannt.

---

13 ABl. L 351 vom 29.12.1998, S. 1. In dieser Gemeinsamen Maßnahme wird eine kriminelle Vereinigung definiert als „*auf Dauer angelegter organisierter Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die in Verabredung handeln, um Straftaten zu begehen, die mit Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Besserung und Sicherung im Höchstmaß von mindestens vier Jahren oder einer schwereren Strafe bedroht sind, gleichviel, ob diese Straftaten Hauptzweck oder ein Mittel sind, um geldwerte Vorteile zu erlangen und gegebenenfalls die Tätigkeit öffentlicher Stellen in unzulässiger Weise zu beeinflussen.*“

14 Rechtsakt des Rates vom 26. Juli 1995 über die Fertigstellung des Übereinkommens aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts, ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 1.

15 Hierbei handelt es sich um das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, das mit der Resolution A/RES/55/25 vom 15. November 2000 auf der 55. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen wurde. Da die 40. Urkunde zur Ratifikation dieses Übereinkommens am 1. Juli 2003 beim Generalsekretariat der Vereinten Nationen hinterlegt worden war, trat das Übereinkommen gemäß Artikel 38 am 29. September 2003 in Kraft.

– Der Rahmenbeschluss 2002/475/JI vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung[16] ist als Referenzdokument zu berücksichtigen. Er definiert eine „terroristische Vereinigung“ zwar in Anlehnung an die Definition einer „kriminellen Vereinigung“ in der Gemeinsamen Maßnahme 1998/733/JI, stellt aber ein viel umfassenderes Instrument dar.[17]

Nach Ansicht der Kommission sollte mit der Überarbeitung der Gemeinsamen Maßnahme 1998/733/JI vor allem Folgendes erreicht werden:

– tatsächliche Angleichung der Definitionen von Straftatbeständen und Sanktionen für natürliche und juristische Personen;

– Aufnahme einer besonderen Straftatbestands „Anführen einer kriminellen Vereinigung“;

– Definition besonders erschwerender Umstände (Begehen einer Straftat im Zusammenhang mit einer kriminellen Vereinigung) und mildernder Umstände (Strafmilderung für „reuige“ Straftäter);

– Aufnahme von Bestimmungen zur Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden und zur Koordinierung ihrer Tätigkeit.

Die Umwandlung der Gemeinsamen Maßnahme betreffend die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in einen Rahmenbeschluss wird es somit ermöglichen, den Kampf gegen kriminelle Vereinigungen in gewisser Weise parallel gegen terroristische Vereinigungen und gegen Gruppierungen der organisierten Kriminalität zu führen. Dieser Schritt ist erforderlich, um stärker gegen die organisierte Kriminalität als solche vorgehen zu können. Außerdem wird er vor allem in den nachstehenden Fällen eine wirksamere Bekämpfung des Terrorismus und insbesondere seiner Finanzierung ermöglichen:

---

16 ABl. L 164 vom 26.6.2002, S. 3.

17 Nach dem Rahmenbeschluss 2002/475/JI sind folgende Handlungen unter Strafe zu stellen: das Anführen einer terroristischen Vereinigung, die verschiedenen Formen der Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigung (einschließlich Bereitstellung von Informationen oder materiellen Mitteln und jeglicher Art der Finanzierung ihrer Tätigkeit); unter Strafe zu stellen sind außerdem die Anstiftung zur Begehung dieser Straftaten, die Mittäterschaft und in den meisten Fällen auch der Versuch der Begehung dieser Straftaten. Bei den Sanktionen wird der Grundsatz „erschwerender Umstände“ eingeführt. So sieht der Rahmenbeschluss vor, dass „terroristische Straftaten“ und bestimmte Straftaten im Zusammenhang mit dem Terrorismus mit höheren Freiheitsstrafen als denjenigen bedroht werden, die nach innerstaatlichem Recht für solche Straftaten vorgesehen sind, wenn sie außerhalb eines terroristischen Kontextes begangen werden; das Anführen einer terroristischen Vereinigung und die Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung sind mit Freiheitsstrafen zu bedrohen, deren Höchstmaß mindestens 15 Jahre bzw. mindestens 8 Jahre beträgt. Außerdem werden eine Reihe von Sanktionen aufgezählt, die gegen juristische Personen verhängt werden können (vor allem Maßnahmen des Ausschlusses von öffentlichen Zuwendungen oder Hilfen, das Verbot der Ausübung einer Handelstätigkeit, die richterliche Aufsicht, die Auflösung und die Schließung von Einrichtungen). Ferner sieht der Beschluss eine Regelung für "reuige" Straftäter vor; so werden besondere Umstände berücksichtigt, d. h. die Mitgliedstaaten können die Haftstrafen mildern, wenn der Terrorist sich von seiner terroristischen Aktivität lossagt und den Verwaltungs- und Justizbehörden bestimmte Informationen liefert. Und schließlich legt der Rahmenbeschluss Regeln für die Gerichtsbarkeit fest und sieht Bestimmungen zur Erleichterung der Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und der Zentralisierung der Strafverfolgung vor.

– wenn das terroristische Ziel der Vereinigung noch nicht identifiziert worden ist,

– wenn die Vereinigung kriminelle Handlungen, vor allem zur Beschaffung finanzieller Mittel, begeht, ohne dass sie schon formell terroristischer Handlungen beschuldigt werden kann,

– wenn Verbindungen, ja sogar Verflechtungen zwischen terroristischen Vereinigungen und Gruppierungen der organisierten Kriminalität bestehen (Anwendung terroristischer Methoden durch kriminelle Gruppierungen, Anwendung mafiaähnlicher Methoden durch terroristische Vereinigungen).

Das Rechtsinstrumentarium der Union betreffend kriminelle Vereinigungen muss also verstärkt und mit den auf Unionsebene erlassenen Rechtsvorschriften zur Terrorismusbekämpfung in Einklang gebracht werden: Ein Rahmenbeschluss, der die Gemeinsame Maßnahme 1998/733/JI ersetzen soll, wird einen wichtigen Schritt im Kampf gegen die schwerwiegendsten Formen der Kriminalität darstellen und außerdem eine wirksamere Bekämpfung des Terrorismus in seiner Gesamtheit ermöglichen.

Die Kommission beabsichtigt, im Laufe des Jahres 2004 einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten.

4. EINE ELEKTRONISCHE LISTE DER PERSONEN, VEREINIGUNGEN UND KÖRPERSCHAFTEN, GEGEN DIE RESTRIKTIVE ANTITERRORMASSNAHMEN GERICHTET SIND ODER GEGEN DIE STRAFRECHTLICH ERMITTELT WIRD, SOLLTE ERSTELLT WERDEN.

Das Einfrieren der Gelder und sonstigen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen der an terroristischen Handlungen beteiligten Personen, Vereinigungen und Körperschaften ist eine der Maßnahmen, die derzeit zur Terrorismusbekämpfung in der Union angewandt werden.[18]

---

[18] So sieht der Gemeinsame Standpunkt 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001 Folgendes vor: das Einfrieren der Gelder und sonstigen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen der an terroristischen Handlungen beteiligten Personen, Vereinigungen und Körperschaften sowie das Verbot, für sie Finanzdienstleistungen zu erbringen. Die betreffenden Personen, Vereinigungen und Körperschaften werden im Anhang aufgelistet. Diese Liste wird regelmäßig durch neue Gemeinsame Standpunkte zur Änderung des ursprünglichen Anhangs aktualisiert. Die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 betrifft die Annahme spezifischer, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichteter restriktiver Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus. Mit dieser Verordnung werden das Einfrieren von Geldern und sonstigen finanziellen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Ressourcen und das Verbot der Erbringung von Finanzdienstleistungen für die in der vom Rat erstellten Liste genannten Personen, Vereinigungen und Körperschaften umgesetzt. Die Liste wird regelmäßig überprüft und geändert; aufgeführt werden natürliche und juristische Personen, Vereinigungen und Körperschaften, die eine terroristische Handlung begehen oder zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern. Die Verordnung wird durch die im Amtsblatt veröffentlichten Beschlüsse mit den entsprechenden Listen durchgeführt. Darüber hinaus betrifft der Gemeinsame Standpunkt 2002/402/GASP des Rates vom 27. Mai 2002 restriktive Maßnahmen gegen Osama bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und die Taliban sowie andere mit ihnen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen. Nach diesem Gemeinsamen Standpunkt ordnet die Gemeinschaft insbesondere das Einfrieren der Gelder und sonstigen Vermögenswerte oder

Zu diesem Zweck wurden Listen erstellt, die regelmäßig aktualisiert und im Amtsblatt veröffentlicht werden.

Viele der Personen und Vereinigungen, deren Namen im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht sind, bedürfen besonderer Aufmerksamkeit, vor allem im Bankensektor, wo finanzielle Einschränkungen für sie gelten.

Damit das Einfrieren der Vermögenswerte voll wirksam werden kann, muss diese Maßnahme unmittelbar nach Aufnahme einer Person oder Vereinigung in die Liste in der am besten geeigneten Weise angewandt werden. Da es sich hierbei um eine Sicherungsmaßnahme handelt, ist es wichtig, dass sie unverzüglich Anwendung findet.

Daher haben die Vereinigungen des europäischen Bankensektors, zu denen die Europäische Bankenvereinigung (EBV), die Europäische Sparkassenvereinigung (ESV), die Europäische Vereinigung der Genossenschaftsbanken und der Europäische Verband öffentlicher Banken (EAPB) gehören, eine Sachverständigengruppe eingesetzt, die den Entwurf einer dem Bedarf der Bankinstitute entsprechenden elektronischen Liste in konsolidierter Form erstellen soll.

Anlass für diese Initiative war die Tatsache, dass die einzige derzeit verfügbare Quelle die regelmäßig im Amtsblatt veröffentlichten Listen der Personen und Körperschaften sind, gegen die Sanktionen verhängt wurden.

Eine konsolidierte und laufend aktualisierte, den Bankinstituten zugängliche elektronische Liste würde daher nach Ansicht der genannten Bankenvereinigungen dem Instrumentarium insofern mehr Wirksamkeit verleihen als die Daten betreffend die Personen und Vereinigungen, gegen die Sanktionen verhängt wurden, schneller verarbeitet würden.

Die für die Terrorismusprävention und –bekämpfung zuständigen Stellen würden ebenfalls von einer Maßnahme profitieren, die die Erstellung einer Datenbank bzw. einer konsolidierten elektronischen Liste zum Ziel hat, in die die im Amtsblatt veröffentlichten Informationen und Angaben zu Personen, Vereinigungen und Körperschaften, gegen die wegen terroristischer Straftaten strafrechtlich ermittelt wird, aufgenommen werden. So könnten Europol und andere Stellen, die in der Union für die Terrorismusbekämpfung zuständig sind, Zeit sparen und effizienter arbeiten.

Die Kommission begrüßt das Engagement des privaten Sektors in diesem Bereich.

---

wirtschaftlichen Ressourcen der Personen und Körperschaften an, die in der gemäß den Resolutionen 1267 (1999) und 1333 (2000) des UN-Sicherheitsrats erstellten Liste aufgeführt sind, welche regelmäßig von dem Ausschuss nach Resolution 1267 (1999) aktualisiert wird. Gleichzeitig sieht die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates vom 27. Mai 2002 Maßnahmen gegen dieselben Personen und Körperschaften vor, insbesondere das Einfrieren aller Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die einer vom Sanktionsausschuss der Vereinten Nationen benannten und im Anhang aufgeführten natürlichen oder juristischen Person, Gruppe oder Organisation gehören. Diese Liste wird durch nachfolgende Verordnungen aktualisiert.

Sie wird ihrerseits die realisierbaren Lösungen zur Verbesserung des derzeitigen Systems bewerten lassen und in Abstimmung mit den beteiligten Akteuren und insbesondere den Vertretern des privaten Sektors diese Problematik 2004 zu einem Bestandteil der Arbeiten des Forums zur Prävention der organisierten Kriminalität machen.

5. ES SOLLTE ANGESTREBT WERDEN, IN JEDEM MITGLIEDSTAAT EIN EFFIZIENTES NATIONALES SYSTEM FÜR DIE REGISTRIERUNG VON BANKKONTEN EINZURICHTEN, DAS EINE RASCHE ANTWORT AUF RECHTSHILFEERSUCHEN ZU KONTEN UND BANKBEWEGUNGEN ERMÖGLICHT.

Die Probleme bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im Zusammenhang mit Finanzdelikten sind teilweise darauf zurückzuführen, dass es schwierig ist, Untersuchungen betreffend Konten und Bankbewegungen erfolgreich abzuschließen. Aus diesem Grund könnten Maßnahmen, die die Identifizierung der Nutznießer der Konten ermöglichen, insbesondere die zentrale Erfassung der Bankkonten, dazu beitragen, dass Kapitalbewegungen im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen, vor allem bezüglich der Finanzierung des Terrorismus und der Geldwäsche, besser zurückzuverfolgen sind.[19]

Das mit dem Rechtsakt des Rates vom 16. Oktober 2001 erstellte Protokoll zu dem Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union enthält bereits Bestimmungen über Auskunftsersuchen zu Bankkonten, Auskunftsersuchen zu Bankgeschäften und Ersuchen um Überwachung von Bankgeschäften.[20] Den Rechtshilfeersuchen kann jedoch nur angemessen Folge geleistet werden, wenn die Mitgliedstaaten ein wirksames System zur Registrierung von Bankkonten einführen, das eine rasche Antwort auf Rechtshilfeersuchen zu Konten und Bankbewegungen ermöglicht.

In dieser Hinsicht könnten nationale Systeme zur Registrierung von Bank- und sonstigen Konten, die eine Identifizierung der Kontoinhaber in dem jeweiligen Mitgliedstaat ermöglichen, ein wertvolles Instrument im Kampf gegen den Terrorismus und die organisierte Finanzkriminalität darstellen.

Diese Systeme müssten den für die Anwendung der Rechtsvorschriften zuständigen Dienststellen und den Justizbehörden zugänglich sein können.

Die Frage der Einführung solcher Systeme wird bereits im Zuge der Ausarbeitung eines Vorschlags für die dritte Geldwäsche-Richtlinie geprüft. Die Kommission wird 2004 ihre Prüfung der in der Union bestehenden Instrumente fortsetzen, um zu ermitteln, ob eine Rechtsvorschrift im Hinblick auf die

---

19 Einige Mitgliedstaaten haben ein System zur zentralen Erfassung von Bankkonten eingeführt: In Frankreich ist dies FICOBA (*Fichier des comptes bancaires et assimilés* – Kartei zur Erfassung von Bank- und sonstigen Konten). Diese zu Beginn der siebziger Jahre eingerichtete Kartei wurde 1982 in eine elektronische Datei umgewandelt; derzeit enthält sie ca. 270 Millionen Einträge zu Bankkonten. Gespeist wird sie durch die obligatorischen Meldungen der Finanzinstitute, die gehalten sind, die von ihnen verwalteten Konten anzugeben und eine Reihe von Angaben zu diesen Konten zu machen. Die Datei wird vor allem von Finanzämtern und Justizbehörden konsultiert. Außerdem wird sie im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit von den französischen Justizbehörden für die Beantwortung von Rechtshilfeersuchen ausländischer Behörden in Anspruch genommen.

20 ABl. C 326 vom 21.11.2001, S. 1.

Einrichtung nationaler Kontenregistrierungssysteme in den Mitgliedstaaten ausgearbeitet werden sollte, die die Identifizierung der Kontoinhaber ermöglichen und Untersuchungen im Zusammenhang mit Konten und Bankbewegungen erleichtern würden.

6. ES BEDARF EINES MECHANISMUS, DER DAS SAMMELN UND ÜBERMITTELN VON INFORMATIONEN ERMÖGLICHT UND DAMIT DAS VORDRINGEN TERRORISTISCHER VEREINIGUNGEN IN LEGALE TÄTIGKEITSBEREICHE VERHINDERT.

Häufig werden legale Körperschaften von terroristischen Vereinigungen für deren Zwecke, insbesondere ihre Finanzierung, benutzt. Ebenso dringen organisierte kriminelle Vereinigungen zum Zwecke der Geldwäsche in legale Tätigkeitsbereiche vor.

Eine bessere Transparenz juristischer Personen, einschließlich Organisationen ohne Erwerbscharakter, kann sich bei der Prävention und Bekämpfung sowohl der organisierten Kriminalität als auch des Terrorismus als wirksam erweisen.

Dazu heißt es in der Empfehlung 3 der Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrtausends[21]: *"Die Mitgliedstaaten bemühen sich, im Einklang mit den einschlägigen datenschutzrechtlichen Bestimmungen Daten über die an der Gründung und Leitung der in ihrem Hoheitsgebiet eingetragenen juristischen Personen beteiligten natürlichen Personen zu erheben, um so über ein Mittel gegen das Vordringen der organisierten Kriminalität in den öffentlichen und den legalen privaten Sektor zu verfügen."*[22]

In diesem Sinne sieht auch Ziff. 54 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere vom 15./16. Oktober 1999 vor, dass unter Beachtung der Datenschutzbestimmungen die Transparenz in Bezug auf das Kapital von Gesellschaften verbessert werden sollte.

In einem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen über die getroffenen Maßnahmen und Schritte bezüglich der Umsetzung der Empfehlungen in der Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrtausends zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität wird die Ausweitung dieser ursprünglich für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität konzipierten Maßnahme auf die Finanzierung des Terrorismus befürwortet.[23]

---

21 ABl. C 124 vom 3.5.2000, S. 1.

22 Hierbei wurde der Wortlaut der Empfehlung 8 des vom Rat am 28. April 1997 angenommenen Aktionsplans zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, der bis Ende 1998 hätte umgesetzt werden sollen, wieder aufgegriffen. Der Aktionsplan von 1997 war jedoch in diesem Punkt insofern umfassender, als er nicht nur auf Daten über die an der Gründung und Leitung von juristischen Personen beteiligten natürlichen Personen, sondern auch auf Daten über die an der Finanzierung juristischer Personen beteiligten natürlichen Personen abzielte.

23 Arbeitsdokument SEK (2003) 378 vom 21.3.2003, erstellt gemäß der Empfehlung 39 des Dokuments „Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität - Eine Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrtausends" (ABl. C 124 vom 3.5.2000, S. 1). Die Umsetzung dieser Strategie wurde von der Multidisziplinären Gruppe „Organisierte Kriminalität" überprüft, die das Dokument „CRIMORG 36" vom 2. Juni 2003 („Draft report on the measures and steps taken with regard to the implementation of the recommendations of the European Union Strategy for the Beginning of the New Millennium on Prevention and Control of Organised Crime") ausarbeitete.

Gleichzeitig hat die Kommission eine vergleichende Studie über die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verhinderung des Vordringens der organisierten Kriminalität und terroristischer Vereinigungen in legale Körperschaften in Auftrag gegeben.[24]

Daraus geht hervor, dass es in den meisten Mitgliedstaaten Gesellschaftsregister gibt, in denen Angaben wie Name der Körperschaft, Rechtsform, Geschäftssitz oder Standort und Namen der Leiter erfasst sind. Diese Register werden von staatlichen Stellen geführt, die dem Justizministerium, dem Handels- und Industrieministerium oder den Gerichten zugeordnet sind, oder von halbstaatlichen Stellen wie den Handelskammern. Schätzungen zufolge werden im Durchschnitt jährlich über 4.000.000 neue juristische Personen in den Mitgliedstaaten registriert, während pro Jahr ca. 1.000.000 Körperschaften aus den Registern gestrichen werden.

Um wirksam zu verhindern, dass kriminelle bzw. terroristische Vereinigungen in legale Bereiche vordringen, wird in der oben genannten Studie empfohlen, dass alle Mitgliedstaaten in ihre Rechtsvorschriften betreffend die Gründung und Verwaltung juristischer Personen Rechtsaberkennungs- und Verbotsmechanismen für natürliche und juristische Personen aufnehmen, die im Falle einer rechtskräftigen Verurteilung, insbesondere wegen Straftaten mit Bezug zum Terrorismus oder zur organisierten Kriminalität, zur Anwendung gelangen.

Das Instrumentarium könnte seine Wirkung voll entfalten, wenn gegen die betreffenden Personen Maßnahmen verhängt werden, mit denen ihnen verboten wird, eine juristische Person direkt oder indirekt zu leiten, zu verwalten oder zu kontrollieren, und wenn diese Maßnahmen im gesamten Gebiet der Union Anwendung finden.

Ein solcher Mechanismus würde Folgendes voraussetzen:

– Das Vorhandensein zuverlässiger nationaler Register für juristische Personen, unabhängig davon, ob es sich dabei um Handelsgesellschaften oder Organisationen ohne Erwerbscharakter handelt. Mit Hilfe solcher Register müsste es vor allem möglich sein, die tatsächlichen Nutznießer der Unternehmen zu identifizieren. Hierfür könnten gemeinsame Normen festgelegt werden, um die Homogenität der erfassten Daten zu gewährleisten und eine effizientere Konsultation der Register durch die einzelstaatlichen Stellen zu ermöglichen, die für die Prävention und Bekämpfung bestimmter Formen der Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, zuständig sind. Dies wird die Ermittlungen erleichtern und zu einer effizienteren polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit beitragen.

– Die Einführung unionsweit angewandter Rechtsaberkennungs- und Verbotsmaßnahmen, vor allem was die Gründung, Verwaltung und Leitung juristischer Personen anbelangt, für natürliche Personen, die, insbesondere wegen Straftaten mit Bezug zum Terrorismus und zur organisierten Kriminalität, verurteilt wurden.

---

[24] Studie Nr. DG.JAI-B2/2003/01, im Jahr 2003 vom IALS (*Institute of advanced legal studies*) unter der Leitung von Constantin Stefanou und Helen Xanthaki durchgeführt.

– Die Schaffung eines Mechanismus für den Informationsaustausch, der dazu dient, zu überprüfen, ob die, insbesondere wegen Straftaten mit Bezug zum Terrorismus oder zur organisierten Kriminalität, verurteilten Personen versuchen, sich an der Gründung oder Verwaltung juristischer Personen zu beteiligen, und die gegen diese Personen verhängten Verbots- und Rechtsaberkennungsmaßnahmen anzuwenden.[25]

Die Umsetzung der Empfehlung 3 der Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrtausends zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität stellt somit ein Unterfangen von großer Tragweite dar.

Nach Auffassung der Kommission ist die Einführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz juristischer Personen unerlässlich, um das Vordringen krimineller Gruppierungen, insbesondere terroristischer Vereinigungen, in legale Bereiche zu vereiteln.

Diese Maßnahmen sollten in enger Zusammenarbeit mit den Vertretern der betroffenen Bereiche ausgearbeitet werden. Es ist sicherzustellen, dass sich eine verstärkte Transparenz bezüglich der Leiter, Aktionäre und tatsächlichen Nutznießer der Unternehmen nicht negativ auf deren Effizienz und die Höhe ihrer Verwaltungskosten auswirkt. Dabei ist darauf zu achten, dass die Ausgewogenheit zwischen den relevanten Interessen und der Verhältnismäßigkeit der Mittel gewahrt wird.

Die Kommission wird 2004 gemeinsam mit den zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten eine Debatte organisieren, in der die Umsetzung eines geeigneten, ausgewogenen, verhältnismäßigen und mit den Grundrechten und vor allem dem Schutz personenbezogener Daten im Einklang stehenden Instrumentariums unter folgenden Aspekten erörtert wird: Durchführbarkeit, Modalitäten, Kosten/Nutzen-Verhältnis und benötigte Zeit. Außerdem will sie dieses Thema im Zuge der Arbeiten des Forums zur Prävention der organisierten Kriminalität behandeln.

7. IM HINBLICK AUF EINE WIRKSAMERE BEKÄMPFUNG DER KRIMINALITÄT UND INSBESONDERE DES TERRORISMUS SOLLTE AUCH DIE EINFÜHRUNG EINES EUROPÄISCHEN STRAFREGISTERS ERWOGEN WERDEN.

Eine wirksame Bekämpfung der schwerwiegendsten Formen der Kriminalität und insbesondere des Terrorismus setzt einen Informationsaustausch über ergangene Urteile voraus, und sei es nur, damit bestimmte Rechtsaberkennungsmaßnahmen – unter Umständen unionsweit – angewandt oder Beschlagnahmen von Vermögensgegenständen oder Guthaben von Verurteilten vorgenommen werden können.

Dies gilt auch für die Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität. So können Personen, die bestimmte Straftaten begangen haben, nur dann von den von den Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft durchgeführten Vergabeverfahren ausgeschlossen und ihre Anträge auf Gewährung von Subventionen oder auf

[25] Siehe die Ausführungen zum europäischen Strafregister in Abschnitt 7 dieser Mitteilung.

Erteilung staatlicher Genehmigungen abgelehnt werden, wenn Informationen über die wegen dieser Straftaten Verurteilten auf Unionsebene verbreitet werden.[26]

Die Einführung eines wirksamen Mechanismus für die Übermittlung von Auskünften über Verurteilungen und Aberkennungen von Rechten (Rechtsverluste) stellt daher eine der Grundlagen eines Instrumentariums dar, das das Sammeln und Übermitteln von Informationen ermöglicht, mit deren Hilfe das Vordringen terroristischer Gruppierungen und krimineller Vereinigungen in legale Tätigkeitsbereiche verhindert werden soll.

Die Erstellung eines Strafregisters zur Erfassung strafrechtlicher Verurteilungen auf europäischer Ebene wurde in der Mitteilung der Kommission über die gegenseitige Anerkennung von Endentscheidungen in Strafsachen[27] sowie im Rahmen der Maßnahmen Nr. 2 bis 4 des Maßnahmenprogramms des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen[28] erwogen.[29]

---

26 Die Empfehlung 7 des Aktionsplans von 1997 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität sieht vor, Personen, die Straftaten mit Bezug zu organisierter Kriminalität begangen haben, von den von den Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft durchgeführten Vergabeverfahren auszuschließen und ihre Anträge auf Gewährung von Subventionen oder auf Erteilung staatlicher Genehmigungen abzulehnen. Die Empfehlung 2 der Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrtausends greift dieses Konzept auf.

27 KOM (2000) 495 endg. vom 26.7.2000, Abschnitt 5.

28 ABl. C 12 vom 15.1.2001, S. 10.

29 Die Maßnahme Nr. 2 betrifft die „Annahme eines oder mehrerer Rechtsakte, in denen der Grundsatz verankert ist, dass das Gericht eines Mitgliedstaats die in den anderen Mitgliedstaaten ergangenen rechtskräftigen Entscheidungen in Strafsachen heranziehen können muss, um die strafrechtliche Vergangenheit eines Täters bewerten, eine Rückfälligkeit berücksichtigen und die Art der Strafen und die Einzelheiten des Strafvollzugs entsprechend festlegen zu können." Hinsichtlich der Berücksichtigung im Ausland ergangener Urteile entsprechend dieser Maßnahme weichen die Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich voneinander ab. Artikel 56 des Übereinkommens des Europarats über die internationale Geltung von Strafurteilen sieht Folgendes vor: „Jeder Vertragsstaat trifft die ihm geeignet erscheinenden gesetzgeberischen Maßnahmen, damit seine Gerichte beim Erlass einer Entscheidung jedes frühere wegen einer anderen strafbaren Handlung in Anwesenheit des Beschuldigten ergangene Europäische Strafurteil berücksichtigen und diesem einzelne oder alle Wirkungen beimessen können, die nach seinem Recht den in seinem Hoheitsgebiet ergangenen Entscheidungen zukommen. Er bestimmt die Voraussetzungen, unter denen dieses Urteil berücksichtigt wird." Allerdings haben nur vier Mitgliedstaaten (Österreich, Dänemark, Spanien und Schweden) das Übereinkommen von 1970 ohne Vorbehalt hinsichtlich der Anwendung von Artikel 56 ratifiziert. Die Maßnahme Nr. 3 lautet: „*Zur Erleichterung des Informationsaustausches sollte ein Standardformular für Auskunftsersuchen über Vorstrafen in den Amtssprachen der Union erstellt werden, wozu das im Rahmen der Schengen-Gremien erstellte Formular herangezogen werden sollte.*" Nach Ansicht der Kommission ist es zweckmäßig, das im Rahmen dieser Maßnahme vorgesehene Standardformular für Auskunftsersuchen über Vorstrafen mit dem Formular zu kombinieren, das der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafverfahren enthält. Nach diesem Vorschlag würden die bestehenden Rechtshilferegelungen zur Erlangung von Strafregisterauszügen durch ein System von von den Justizbehörden erlassenen und gemäß dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung ausgeführten Beweisanordnungen ersetzt. In Maßnahme Nr. 4 heißt es: „*Es sollte eine Machbarkeitsstudie durchgeführt werden, um festzustellen, wie die zuständigen Behörden in der Europäischen Union unter voller Berücksichtigung der Erfordernisse, die sich aus den Persönlichkeitsrechten und dem Datenschutz ergeben, auf bestmögliche Weise über strafrechtliche Verurteilungen einer Person informiert werden könnten. Diese Studie muss sich insbesondere auf die gegebenenfalls betroffenen Arten von Verurteilungen erstrecken und unter den folgenden Vorgehensweisen das beste Verfahren ermitteln: a) Erleichterung des bilateralen*

Im Rahmen dieses Programms wurden zwei aus Mitteln der von der Kommission verwalteten Programme finanzierte Studien[30] sowie eine weitere unlängst von der Kommission in Auftrag gegebene Studie[31] durchgeführt, die sich mit einer Vielzahl von Fragen im Zusammenhang mit der Einrichtung eines europäischen Strafregisters befassten.

Diesen Studien ist zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten nationale Register zur Erfassung strafrechtlicher Verurteilungen führen, wobei es aber wesentliche Unterschiede gibt, vor allem hinsichtlich der Stellen, die für die Führung dieser Strafregister zuständig sind, des Inhalts der Register sowie der Regeln für den Datenzugang.

In einigen Mitgliedstaaten werden die Register von den Polizeidiensten geführt, während in anderen Mitgliedstaaten das Justizministerium mit dieser Aufgabe betraut ist.

Unterschiede bestehen auch bezüglich der Arten der in den nationalen Registern erfassten Verurteilungen und Rechtsverluste. Beispielsweise erfassen nicht alle Mitgliedstaaten Urteile, die gegen juristische Personen ergangen sind; ebenso erfassen nicht alle Mitgliedstaaten Urteile, die von ausländischen Gerichten gegen eigene Staatsangehörige erlassen wurden.

Bedeutende Unterschiede gibt es auch hinsichtlich der Regeln für die Streichung der Strafregistereinträge.

Die in den zehn der Europäischen Union 2004 beitretenden Staaten geltenden Vorschriften scheinen ebenfalls stark voneinander abzuweichen.

Darüber hinaus setzt die Erlangung von Auskünften über strafrechtliche Verurteilungen derzeit ein Rechtshilfeersuchen voraus.

Ein europäisches Register für Verurteilungen und Rechtsverluste wäre insofern von Vorteil, als das Rechtshilfeverfahren nicht mehr in Anspruch genommen werden müsste, was einen erheblichen Zeitgewinn zur Folge hätte; es setzt allerdings voraus, dass eine Reihe praktischer und rechtlicher Probleme gelöst werden.

Bevor damit begonnen wird, müssen die Zwecke eines solchen Registers eindeutig festgelegt werden.

In dem oben erwähnten Maßnahmenprogramm werden zwei Verwendungsmöglichkeiten genannt: Ermittlung der Rückfälligkeit und ihre Berücksichtigung bei der Strafzumessung im Einzelfall (Abschnitt 1.2 des Programms) sowie Ausweitung der Wirksamkeit von Sanktionen in Form von Rechtsverlusten, so dass sie für das gesamte Gebiet der Europäischen Union gelten (Abschnitt 3.4 des Programms).

Informationsaustauschs, b) Vernetzung der nationalen Dateien, c) Schaffung einer echten europäischen Zentraldatei."

30 „Blueprint for an EU criminal records database: Legal, politico-institutional & practical feasibility" (Prof. Gert Vermeulen und Prof. Tom Vander Beken, Universität Gent; GROTIUS-Projekt 2001/GRP/024). „A European Criminal Record as a means of combating organised crime" (koordiniert von Dr. Helen Xanthaki, IALS, London; FALCONE-Projekt 2000/FAL/168).

31 Studie Nr. DG.JAI-B2/2003/01, im Jahr 2003 vom IALS (*Institute of advanced legal studies*) unter der Leitung von Constantin Stefanou und Helen Xanthaki durchgeführt.

Weitere Verwendungszwecke können erwogen werden: Anwendung des Grundsatzes "non bis in idem" durch den Richter im Falle einer Verurteilung wegen derselben Straftaten in einem anderen Mitgliedstaat, aber auch die Verhinderung des Vordringens terroristischer Gruppierungen und Vereinigungen der organisierten Kriminalität in den öffentlichen Sektor und den legalen privaten Sektor.

So müsste zunächst entschieden werden, ob ein solches Register ausschließlich Informationen für Ermittlungsbehörden (dies können je nach Land und Art der Ermittlungen die Polizei- oder die Justizbehörden sein) liefern sollte oder ob es auch bei Untersuchungen von Verwaltungsbehörden herangezogen werden sollte, die den Zugang zu verschiedenen Tätigkeiten (zum Beispiel zur Arbeit mit Kindern oder zu öffentlichen Aufträgen), die Straftätern untersagt sind, kontrollieren.

In dieser Hinsicht empfiehlt die oben genannte Studie über die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verhinderung des Vordringens der organisierten Kriminalität und terroristischer Vereinigungen in legale Körperschaften die Einführung eines europäischen Registers für Verurteilungen und Rechtsverluste betreffend natürliche und juristische Personen, die wegen Straftaten der organisierten Kriminalität oder terroristischer Straftaten verurteilt wurden (Empfehlung 7).

In dieser Studie wird ein direkter Zugang der Behörden befürwortet, die zur Verhinderung der Unterwanderung juristischer Personen durch den Terrorismus und die organisierte Kriminalität Daten über diese juristischen Personen sammeln sollen (Empfehlung 14). Ein solches Register müsse für die Justiz- und Strafverfolgungsbehörden, die Polizeidienste und die öffentlichen Stellen, die mit der Führung der Register juristischer Personen beauftragt sind, zugänglich sein.[32]

Und schließlich müsse im Hinblick auf die Kontrolle des Zugangs zu bestimmten Berufen entschieden werden, ob Einzelpersonen ein Zeugnis beantragen können sollten, mit dem bescheinigt wird, dass sie keinen Eintrag im Strafregister haben.

Daher sollten im Rahmen der Diskussion über die Einrichtung eines europäischen Strafregisters zumindest folgende Aspekte erörtert werden:

– *Datenschutz*. Es ist festzulegen, wie bei einem solchen Register der Datenschutz gewährleistet wird. Dazu müssten präzise Vorschriften erlassen werden, die die Zugangsrechte betreffend personenbezogene Daten, das Recht auf Korrektur dieser Daten und die Überwachung durch ein Kontrollorgan regeln.

– *Zugang*. Es ist festzulegen, wer zu welchem Zweck und unter welchen Bedingungen Zugang zu dem Register haben sollte. Vor allem müsste entschieden werden, ob außer den Justizbehörden auch Polizei- und Verwaltungsbehörden direkt oder indirekt Zugang zu dem Register haben sollten. Außerdem ist zu prüfen, ob Eurojust, Europol und dem OLAF Zugang gewährt werden sollte.

– *Inhalt*. Im Hinblick auf die verfolgten Ziele ist zu entscheiden, welche Verurteilungen in ein europäisches Register aufgenommen werden sollten:

[32] Studie Nr. DG.JAI-B2/2003/01, im Jahr 2003 vom IALS (*Institute of advanced legal studies*) unter der Leitung von Constantin Stefanou und Helen Xanthaki durchgeführt.

Sollen alle Verurteilungen und Rechtsverluste eingetragen werden oder nur bestimmte Verurteilungen wegen der Begehung besonders schwerer Straftaten (vor allem mit Bezug zum Terrorismus und zur organisierten Kriminalität)? Ferner ist zu prüfen, ob juristische Personen in das Register aufgenommen werden und welche Regeln für sie gelten sollen.

– *Streichung der Daten*. Die einfachste Lösung bestünde darin, jeden Mitgliedstaat die innerstaatlichen Vorschriften betreffend die Streichung von Strafregistereinträgen anwenden zu lassen.

– *Organisation*. Ein europäisches Strafregister sollte elektronisch in Echtzeit zugänglich sein, damit schnellere und effizientere Abfragen möglich sind. Dennoch wäre ein Zentralrechner, in dem alle zweckdienlichen Daten erfasst sind, nicht unbedingt Voraussetzung für ein solches zentrales Verzeichnis; die Herstellung von Links zu den nationalen Registern könnte gegebenenfalls genügen. Zu regeln wäre allerdings, wer für die Eingabe und Aktualisierung der in dem Register erfassten Informationen verantwortlich ist. Unabhängig davon, welche Lösung gewählt wird, sollte bestimmt werden, welche Stelle für die Führung des Registers auf europäischer Ebene am besten geeignet ist. Die oben erwähnten Studien nennen mehrere Möglichkeiten, insbesondere Europol oder Eurojust. Zudem ist zu prüfen, inwieweit die Verwaltung des Registers kontrolliert werden sollte.

– *Finanzierung*. Die Frage der Finanzmittel, die zur Deckung der Ausgaben für die Einrichtung und Verwaltung eines solchen Registers benötigt werden, ist natürlich eine Schlüsselfrage.

Auf der Grundlage der wichtigsten Aspekte im Zusammenhang mit der Schaffung eines Registers für Verurteilungen und Rechtsverluste auf europäischer Ebene wird die Kommission in Kürze im Hinblick auf die Vorlage eines Rechtsvorschlags für die Einrichtung eines europäischen Strafregisters vor Ablauf des Jahres 2004 eine Debatte mit den Mitgliedstaaten organisieren.

8. ES MUSS EIN UMFASSENDER INFORMATIONSAUSTAUSCH ZWISCHEN DEN MITGLIEDSTAATEN UND DEN FÜR DIE TERRORISMUSBEKÄMPFUNG ZUSTÄNDIGEN STELLEN DER UNION STATTFINDEN.

Vor der Einrichtung eines Registers für Verurteilungen und Rechtsverluste auf europäischer Ebene, die eine eingehende Analyse voraussetzt und Zeit in Anspruch nehmen wird, muss in einer Zwischenphase der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und den auf Unionsebene für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Stellen verbessert werden.

Der Beschluss 2003/48/JI des Rates vom 19. Dezember 2002 über die Anwendung besonderer Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus ist bereits ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Dieser aufgrund einer Initiative des Königreichs Spanien angenommene Beschluss trägt dazu bei, den Austausch von Informationen über strafrechtliche Ermittlungen und Strafverfahren betreffend die im Anhang zum Gemeinsamen Standpunkt

2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001 genannten „Personen, Vereinigungen und Körperschaften“ zu verbessern.

Dennoch bedarf es eines weiteren Schrittes, bei dem der Anwendungsbereich dieses Informationsaustauschs auf alle terroristischen Straftaten im Sinne des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI ohne Beschränkung auf die im Anhang zum Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP aufgelisteten Personen, Vereinigungen und Körperschaften ausgeweitet wird.

So soll die Verpflichtung zum Informationsaustausch nicht anhand einer Liste von Personen und Körperschaften, wie lang diese auch immer sein mag, festgelegt werden, sondern für alle den Mitgliedstaaten bekannten Straftaten gemäß dem Rahmenbeschluss 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung gelten: terroristische Straftaten, Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung, einschließlich jeglicher Art der Finanzierung ihrer Tätigkeit, Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten sowie die Anstiftung zur Begehung einer Straftat, die Mittäterschaft und der Versuch der Begehung einer Straftat.

Außerdem muss dieser Informationsaustausch alle Phasen des Verfahrens, einschließlich der strafrechtlichen Verurteilung, betreffen, während der Beschluss 2003/48/JI nicht auf Informationen im Zusammenhang mit der Verurteilung abzielt.

Diese Informationen sollten Europol und Eurojust übermittelt werden, unabhängig davon, ob es sich dabei um Informationen über Ermittlungen, Strafverfolgungen oder Verurteilungen wegen terroristischer Straftaten handelt.

Die Informationen müssen für die laufenden Ermittlungen von Nutzen sein und erforderliche Angleichungen sowie eine etwaige Verknüpfung mit den laufenden Verfahren ermöglichen.

Zu diesem Zweck ist der Mitteilung ein Vorschlag für einen Beschluss beigefügt.

9. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerwiegender Formen der Kriminalität erfordern verstärkte Anstrengungen. So muss der Informationsaustausch qualitativ und quantitativ verbessert werden. Dabei ist darauf zu achten, dass die Grundrechte gewahrt werden und insbesondere der Schutz personenbezogener Daten gewährleistet ist, und es ist zu prüfen, ob die Maßnahmen realisierbar sind.

Die Kommission schlägt ein schrittweises Vorgehen vor:

– Für die Terrorismusbekämpfung ist es wichtig, dass die betreffenden Stellen entsprechend ihrer Zuständigkeit über möglichst umfassende und aktuelle Informationen, einschließlich Angaben zu Verurteilungen, verfügen. Um diesem Erfordernis Rechnung zu tragen, legt die Kommission den dieser Mitteilung beigefügten Beschlussvorschlag vor.

– Das Rechtsinstrumentarium der Union betreffend kriminelle Vereinigungen muss verstärkt und mit den auf Unionsebene erlassenen Rechtsvorschriften zur Terrorismusbekämpfung in Einklang gebracht werden. Daher wird die

Kommission vor Ablauf des Jahres 2004 einen Rahmenbeschluss ausarbeiten, der die Gemeinsame Maßnahme von 1998 ersetzen soll.

– Die Kommission wird im Laufe des Jahres 2004 im Rahmen des Forums zur Prävention der organisierten Kriminalität mit Arbeiten zur Erstellung einer Datenbank oder einer konsolidierten elektronischen Liste der Personen, Vereinigungen und Körperschaften beginnen, gegen die restriktive Antiterrormaßnahmen gerichtet sind oder gegen die wegen terroristischer Straftaten strafrechtlich ermittelt wird. Diese Arbeiten werden in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor und unter Beteiligung von Europol durchgeführt.

– Außerdem wird die Kommission 2004 die in der Union bestehenden Instrumente untersuchen lassen, um zu ermitteln, ob eine europäische Rechtsvorschrift im Hinblick auf die Einrichtung nationaler Kontenregistrierungssysteme in den Mitgliedstaaten ausgearbeitet werden sollte, die die Identifizierung der Kontoinhaber ermöglichen und Untersuchungen im Zusammenhang mit Konten und Bankbewegungen erleichtern würden.

– Nach Auffassung der Kommission ist die Einführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz juristischer Personen unerlässlich, um das Vordringen krimineller Gruppierungen, insbesondere terroristischer Vereinigungen, in legale Bereiche zu vereiteln. Diese Maßnahmen müssen in enger Zusammenarbeit mit den Vertretern der betroffenen Bereiche ausgearbeitet werden.

– Die Kommission wird 2004 eine Debatte mit den Mitgliedstaaten organisieren, in der die Umsetzung eines geeigneten, ausgewogenen, verhältnismäßigen und mit den Grundrechten und vor allem dem Schutz personenbezogener Daten im Einklang stehenden Instrumentariums unter folgenden Aspekten erörtert wird: Durchführbarkeit, Modalitäten, Kosten/Nutzen-Verhältnis und benötigte Zeit. Darüber hinaus will sie dieses Thema im Zuge der Arbeiten des Forums zur Prävention der organisierten Kriminalität behandeln.

– Nach Ansicht der Kommission ist die Einführung eines wirksamen Mechanismus für den Austausch von Informationen über Verurteilungen und Rechtsverluste ein geeignetes Mittel, um das Vordringen terroristischer Gruppierungen und krimineller Vereinigungen in legale Tätigkeitsbereiche zu bekämpfen. Daher wurden die wichtigsten Aspekte im Zusammenhang mit der Einrichtung eines Registers für Verurteilungen und Rechtsverluste auf europäischer Ebene ermittelt. Die Kommission wird ihre diesbezüglichen Analysen fortsetzen und vor der Unterbreitung eines Vorschlags zur Einrichtung eines solchen Registers die am ehesten geeigneten Lösungen erarbeiten. Zu diesem Zweck wird sie 2004 auf der Grundlage eines Fragebogens eine Debatte mit den Mitgliedstaaten organisieren.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten

BEGRÜNDUNG

EINFÜHRUNG

Ziel dieses Beschlusses ist eine wirksamere Prävention und Bekämpfung des Terrorismus und eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den in den Mitgliedstaaten für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Behörden sowie Europol und Eurojust.

Dazu muss insbesondere der Informationsaustausch ausgeweitet werden und sich künftig auch auf Verurteilungen wegen terroristischer Straftaten erstrecken.

In diesem Bereich wurde die Einrichtung eines Registers zur Erfassung von strafrechtlichen Verurteilungen und Rechtsverlusten auf europäischer Ebene im Rahmen des Maßnahmenprogramms zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen erwogen.

Dieser Ansatz wurde, insbesondere im Hinblick auf einen besseren Informationsaustausch, auch in der Mitteilung der Kommission über Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerwiegender Formen der Kriminalität entwickelt.

Vor der Einrichtung eines solchen Registers, die eine eingehende Analyse voraussetzt und Zeit in Anspruch nehmen wird, muss in einer Zwischenphase rasch der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und den auf Unionsebene für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Stellen verbessert werden.

Für eine wirksame Terrorismusbekämpfung ist es zum einen wichtig, dass die Mitgliedstaaten den zuständigen Stellen der Europäischen Union systematisch Informationen über alle Personen übermitteln, gegen die ermittelt wird, die strafrechtlich verfolgt werden oder die wegen Straftaten mit Bezug zum Terrorismus verurteilt wurden; zum anderen ist es von Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten untereinander die diesbezüglichen Informationen austauschen.

In dieser Hinsicht ist der Beschluss 2003/48/JI des Rates vom 19. Dezember 2002 über die Anwendung besonderer Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus ein wichtiger Schritt für den Austausch von Informationen über laufende Strafverfahren, insbesondere strafrechtliche Ermittlungen.

Dieser aufgrund einer Initiative des Königreichs Spanien angenommene Beschluss trägt dazu bei, den Austausch von Informationen über strafrechtliche Ermittlungen und Strafverfahren betreffend die im Anhang zum Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001 genannten „Personen, Vereinigungen und Körperschaften“ zu verbessern.

Wegen des Fortbestands der terroristischen Bedrohung und der Komplexität dieser Problematik muss nach wirksameren Lösungen gesucht werden. So bedarf es eines weiteren Schrittes, bei dem der Anwendungsbereich dieses Informationsaustauschs auf alle terroristischen Straftaten im Sinne des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI ohne Beschränkung auf die im Anhang zum Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP aufgelisteten Personen, Vereinigungen und Körperschaften ausgeweitet wird.

Außerdem muss der Informationsaustausch alle Phasen des Verfahrens, einschließlich der strafrechtlichen Verurteilung, betreffen.

Und schließlich sollten diese Informationen sowohl Europol als auch Eurojust übermittelt werden, unabhängig davon, ob es sich dabei um Informationen über Ermittlungen, Strafverfolgungen oder Verurteilungen wegen terroristischer Straftaten handelt.

Gemäß Artikel 8 des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts kann Europol in sein Informationssystem Daten über Verurteilungen eingeben.

Nach Artikel 8 Absatz 1 Nummer 1 des Europol-Übereinkommens dürfen in das Europol-Informationssystem Daten über Personen eingegeben werden, die wegen einer Straftat verurteilt worden sind, für die Europol zuständig ist.

Absatz 3 Nummer 5 präzisiert, dass die Angaben zu den Verurteilungen dieser Personen im Europol-Informationssystem nur gespeichert werden dürfen, soweit sie Straftaten betreffen, die in den Zuständigkeitsbereich von Europol fallen.

Diese Daten dürfen auch in den Arbeitsdateien zu Analysezwecken verarbeitet werden, die Europol im Rahmen seines Auftrags führt. Außerdem kann Europol den Mitgliedstaaten Informationen über Verurteilungen mitteilen.

Die Weitergabe dieser Informationen ist fakultativ; in der Praxis erhält Europol sehr wenige Informationen über Verurteilungen.

Daher ist es wichtig, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit die zuständigen Behörden zumindest Europol systematisch die zweckdienlichen Informationen über Verurteilungen wegen terroristischer Straftaten im Sinne des Rahmenbeschlusses vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung übermitteln.

Was Eurojust anbelangt, so sieht Artikel 9 Absatz 4 des Ratsbeschlusses vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust Folgendes vor: „Zur Erreichung der Ziele von Eurojust hat ein nationales Mitglied ebenso Zugang zu den im jeweiligen nationalen Strafregister oder in jedem anderen Register seines Mitgliedstaats enthaltenen Informationen wie ein Staatsanwalt, Richter oder Polizeibeamter mit gleichwertigen Befugnissen aufgrund von Vorschriften des nationalen Rechts."

Auch in dieser Hinsicht ist es wichtig, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, damit die zuständigen Behörden Eurojust tatsächlich und von Amts wegen Informationen über terroristische Straftaten, einschließlich Informationen über Verurteilungen wegen terroristischer Straftaten und über die Vorstrafen der betreffenden Personen, übermitteln.

Daher wird der Beschluss 2003/48/JI des Rates vom 19. Dezember 2002 über die Anwendung besonderer Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus gemäß Artikel 4 des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP aufgehoben und durch diesen Beschluss ersetzt.

ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Erwägungsgründe

In den Erwägungsgründen 1 und 2 wird daran erinnert, dass der Europäische Rat entschlossen ist, den Terrorismus zu bekämpfen. So werden die Erwägungsgründe 1 und 4 des Beschlusses 2003/48/JI des Rates vom 19. Dezember 2002 über die Anwendung besonderer Maßnahmen

im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus wieder aufgegriffen.

In Erwägungsgrund 3 wird darauf hingewiesen, dass es für die Terrorismusbekämpfung wichtig ist, dass die betreffenden Stellen entsprechend ihrer Zuständigkeit über möglichst umfassende und aktuelle Informationen verfügen: Die auf diesen Bereich spezialisierten Dienststellen der Mitgliedstaaten, die Justizbehörden und die auf Unionsebene zuständigen Stellen wie Europol und Eurojust sind auf Informationen angewiesen, um ihren Auftrag erfüllen zu können.

In Erwägungsgrund 4 wird das Ziel des Beschlusses festgelegt, indem ausdrücklich Bezug auf den aufgrund einer Initiative des Königreichs Spanien verabschiedeten Beschluss 2003/48/JI vom 19. Dezember 2002 genommen wird, dessen Anwendungsbereich auf alle Phasen des Strafverfahrens, einschließlich der strafrechtlichen Verurteilung, und auf alle natürlichen und juristischen Personen, Vereinigungen und Körperschaften, gegen die ermittelt wird, die strafrechtlich verfolgt werden oder die wegen terroristischer Straftaten verurteilt wurden, ausgeweitet werden muss.

Gemäß Erwägungsgrund 5 steht dieser Beschluss mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Einklang.

Der letzte Erwägungsgrund bestimmt, dass der Beschluss den Grundrechten und Grundsätzen Rechnung trägt, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden.

Artikel 1

In Artikel 1 werden die wichtigsten Begriffe, auf die in dem Beschluss Bezug genommen wird, definiert. Die Definitionen beziehen sich im Wesentlichen auf Bestimmungen von in der Europäischen Union geltenden Rechtsvorschriften und verweisen auf diese Vorschriften.

So sind „terroristische Straftaten“ die Straftaten gemäß den Artikeln 1 bis 3 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung; bei dem „Europol-Übereinkommen“ handelt es sich um das Übereinkommen vom 26. Juli 1995 über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts, und mit dem „Beschluss über Eurojust“ ist der Beschluss 2002/187/JI des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität gemeint.

Der Begriff „Vereinigung oder Körperschaft“ wurde speziell für die Zwecke dieses Beschlusses definiert, um der Ausweitung des Anwendungsbereichs des Beschlusses im Vergleich zum Beschluss 2003/48/JI Rechnung zu tragen. Die „Vereinigungen oder Körperschaften“ umfassen also:

– einerseits „terroristische Vereinigungen“ im Sinne von Artikel 2 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002,

– andererseits die „Vereinigungen und Körperschaften“, die im Anhang zum Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP aufgelistet sind.

Diese beiden Begriffe sind nicht unbedingt deckungsgleich. Daher wurde es im Hinblick auf einen möglichst umfassenden Informationsaustausch zur Terrorismusbekämpfung als zweckmäßig erachtet, auf beide Rechtstexte Bezug zu nehmen.

Artikel 2

Artikel 2 bildet die wichtigste Bestimmung des Beschlusses, weil er den Austausch von Informationen über terroristische Straftaten regelt.

Er besteht aus sechs Absätzen.

In Absatz 1 werden die Bestimmungen von Artikel 2 Absatz 1 des Beschlusses 2003/48/JI wieder aufgegriffen, wobei jedoch der Satzteil "an denen eine der in der Liste genannten Personen, Vereinigungen oder Körperschaften beteiligt ist," gestrichen wird, um den Informationsaustausch auf alle terroristischen Straftaten auszuweiten. Beibehalten wird der Grundsatz, dem zufolge jeder Mitgliedstaat eine spezialisierte Polizeidienststelle benennen muss, der die Informationen über terroristische Straftaten zuzuleiten sind bzw. die diese Informationen übermittelt.

Absatz 2 entspricht Artikel 3 Absatz 1 des Beschlusses 2003/48/JI. So wird der Grundsatz beibehalten, dem zufolge eine Justizbehörde oder andere zuständige Behörde zu benennen ist, der die Informationen über Strafverfahren vor einem Gericht zuzuleiten sind bzw. die diese Informationen übermittelt. Der Anwendungsbereich des Absatzes wird jedoch auf strafrechtliche Verurteilungen ausgeweitet. Außerdem sieht der Beschluss die Benennung einer einzigen Behörde durch den Mitgliedstaat vor, während nach dem Beschluss 2003/48/JI die Ernennung mehrerer Behörden zulässig war, sofern dies im Rechtssystem vorgesehen ist.

Damit das System effizient funktionieren kann, müssen der Erhalt und die Übermittlung der Informationen nach einfachen Regeln zentral erfolgen. In jedem Mitgliedstaat muss es daher eine Polizeidienststelle und eine Behörde auf justizieller Ebene geben, die für diesen Informationsaustausch zuständig sind.

Gemäß Absatz 3 trifft jeder Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass zumindest die im folgenden Absatz (Absatz 4) aufgezählten Informationen übermittelt werden, und zwar

– zum einen an Europol gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und soweit dies nach den Bestimmungen des Europol-Übereinkommens für eine Verarbeitung der Informationen nach Artikel 10, insbesondere Absatz 6, dieses Übereinkommens zulässig ist sowie

– zum anderen an Eurojust gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und soweit dies nach den Bestimmungen des Beschlusses über Eurojust für die Erfüllung der Aufgaben von Eurojust zulässig ist.

Absatz 4 listet die zu übermittelnden Informationen auf. Diese Liste orientiert sich zwar an den Artikeln 2 und 3 des Beschlusses 2003/48/JI vom 19. Dezember 2002, wurde aber ergänzt, damit der Ausweitung des Anwendungsbereichs des Beschlusses Rechnung getragen wird und Europol und Eurojust möglichst umfassende Informationen erhalten.

So müssen alle vorliegenden Informationen, die für die Terrorismusbekämpfung relevant sind, Europol und Eurojust übermittelt werden, damit diese in der Lage sind, ihre jeweiligen Aufgaben unter optimalen Bedingungen zu erfüllen.

Die Auflistungen von Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 3 Absatz 2 des Beschlusses 2003/48/JI wurden daher durch Verweise auf Verurteilungen ergänzt: terroristische Straftaten, wegen

deren die Person verurteilt wurde, verhängte Strafen, Rechtsverluste infolge der Verurteilung und Vorstrafen.

Die gemeinsame Liste für Europol und Eurojust umfasst nunmehr:

- Angaben zur Identifizierung der betreffenden natürlichen oder juristischen Person oder der betreffenden Vereinigung oder Körperschaft;
- Straftaten, die Gegenstand von Ermittlungen oder strafrechtlicher Verfolgung sind, und die besonderen Tatumstände;
- Tatbestände der verfolgten Straftaten;
- Verbindungen zu anderen einschlägigen Fällen;
- Rechtshilfeersuchen, einschließlich der Ersuchen um Beweiserhebung, die an einen anderen Mitgliedstaat gerichtet oder von einem anderen Mitgliedstaat gestellt wurden, sowie deren Ergebnisse;
- terroristische Straftaten, wegen deren die Person verurteilt wurde, und die besonderen Tatumstände;
- verhängte Strafen sowie Informationen über ihre Vollstreckung;
- Rechtsverluste infolge der Verurteilung;
- Vorstrafen.

Nur die Informationen gemäß Absatz 5 sind ausschließlich für Europol bestimmt. Diese Angaben, die den in Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben d und e des Beschlusses 2003/48/JI vorgesehenen Informationen entsprechen, sind von keinerlei Nutzen für Eurojust: Es handelt sich dabei um Informationen über den Einsatz von Kommunikationstechnologien und über die Bedrohung, die der etwaige Besitz von Massenvernichtungswaffen darstellt.

In Absatz 6 wird der Wortlaut von Artikel 7 des Beschlusses 2003/48/JI, der aufgehoben wird, wieder aufgegriffen. Dieser Absatz bezieht sich auf den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten. Der einzige Unterschied betrifft den Anwendungsbereich, der bei dem vorliegenden Beschluss breiter ist. So gilt der Beschluss nicht nur für die in der Liste des Anhangs zum Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP genannten Personen, Vereinigungen und Körperschaften, sondern für alle terroristischen Straftaten.

Jeder Mitgliedstaat stellt also sicher, dass relevante Informationen, die in Dokumenten, Akten, Informationspunkten, Gegenständen oder anderen Beweismitteln enthalten sind, die im Zuge von Ermittlungen oder strafrechtlichen Verfahren im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten beschlagnahmt oder eingezogen wurden, den Behörden anderer interessierter Mitgliedstaaten gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und den einschlägigen internationalen Rechtsakten unmittelbar zugänglich gemacht oder unmittelbar zur Verfügung gestellt werden können, wenn dort Ermittlungen im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten durchgeführt werden bzw. eingeleitet werden könnten oder diese Straftaten Gegenstand strafrechtlicher Verfolgung sind.

Artikel 3

Artikel 13 des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. C 197 vom 12.7.2000, S. 3) sieht vor, dass gemeinsame Ermittlungsgruppen gebildet und tätig werden können. Mit dem Rahmenbeschluss 2002/465/JI vom 13. Juni 2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen wurden die rechtlichen Voraussetzungen für solche Gruppen festgelegt, wobei es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen oder nicht. Der Europäische Rat hatte jedoch auf seiner Tagung vom 15./16. Oktober 1999 in Tampere gefordert, dass die Ermittlungsgruppen als erster Schritt vor allem zur Bekämpfung des Terrorismus unverzüglich eingesetzt werden.

Der Beschluss 2003/48/JI ging einen Schritt weiter als die vorangegangenen Rechtstexte. So sieht Artikel 4 Folgendes vor: „Die Mitgliedstaaten ergreifen gegebenenfalls die erforderlichen Maßnahmen zur Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, die bei terroristischen Straftaten, an denen eine der in der Liste genannten Personen, Vereinigungen oder Körperschaften beteiligt ist, strafrechtlich ermitteln."

Wenn auch diese Bestimmung über den Informationsaustausch, der der Hauptgegenstand dieses Rechtstextes ist, hinausgeht, sollte der darin verankerte Grundsatz beibehalten werden, der im Vergleich zu den Basisrechtsakten über die gemeinsamen Ermittlungsgruppen, die lediglich die Möglichkeit der Einsetzung solcher Gruppen vorsehen, einen Mehrwert bewirkt.

Der Anwendungsbereich wird jedoch ausgeweitet: Der Artikel betrifft nicht mehr ausschließlich die in „der Liste" genannten Personen, Vereinigungen und Körperschaften, d. h. die Personen, Vereinigungen und Körperschaften, deren Namen im Anhang zum Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP aufgeführt sind, sondern alle terroristischen Straftaten.

Außerdem wird das Wort „gegebenenfalls" zur Präzisierung und Verstärkung des Textes durch die Formulierung „in geeigneten Fällen" ersetzt.

Artikel 4

Artikel 4 bezieht sich auf Ersuchen um Rechtshilfe und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen. Es handelt sich hierbei um den Wortlaut von Artikel 6 des Beschlusses 2003/48/JI, wobei jedoch der Anwendungsbereich auf alle terroristischen Straftaten ausgeweitet wurde.

Artikel 5

Mit Artikel 5 wird der Beschluss 2003/48/JI aufgehoben. Aus Gründen der Lesbarkeit wurde diese Vorgehensweise für zweckmäßig erachtet. Der neue Rechtsakt umfasst nahezu alle Bestimmungen des Beschlusses 2003/48/JI, erweitert jedoch deren Anwendungsbereich; gleichzeitig wurden einige Bestimmungen verstärkt.

Artikel 5 des Beschlusses 2003/48/JI wurde nicht in den neuen Rechtsakt aufgenommen und ist als aufgehoben anzusehen.

Die Aufnahme von Artikel 5 wurde insofern nicht für sinnvoll erachtet, als die Liste der von den Mitgliedstaaten an Europol und Eurojust weitergeleiteten Daten mit Ausnahme der in Artikel 2 Absatz 5 aufgeführten Informationen, die für Eurojust nicht relevant sind, vereinheitlicht worden ist.

Artikel 6

Artikel 6 betrifft das Inkrafttreten dieses Beschlusses.

2004/0069 (CNS)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 29, Artikel 30 Absatz 1, Artikel 31 und Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe c,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Der Europäische Rat hat auf seiner außerordentlichen Tagung vom 21. September 2001 erklärt, dass der Terrorismus eine wirkliche Herausforderung für die Welt und für Europa darstellt und dass die Bekämpfung des Terrorismus eines der vorrangigen Ziele der Europäischen Union sein wird.

(2) Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 19. Oktober 2001 erklärt, dass er entschlossen ist, den Terrorismus in allen seinen Formen und überall in der Welt zu bekämpfen, und dass er seine Bemühungen um eine Verstärkung der Koalition der Staatengemeinschaft fortsetzen wird, um den Terrorismus unter Berücksichtigung aller damit verbundenen Aspekte zu bekämpfen, zum Beispiel durch Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den operativen Dienststellen, die für die Terrorismusbekämpfung zuständig sind: Europol, Eurojust, Nachrichtendienste, Polizeidienste und Justizbehörden.

(3) Für die Terrorismusbekämpfung ist es wichtig, dass die betreffenden Stellen entsprechend ihrer Zuständigkeit über möglichst umfassende und aktuelle Informationen verfügen: Die auf diesen Bereich spezialisierten Dienststellen der Mitgliedstaaten, die Justizbehörden und die auf Unionsebene zuständigen Stellen wie Europol und Eurojust sind auf Informationen angewiesen, um ihren Auftrag erfüllen zu können.

(4) Der Beschluss 2003/48/JI vom 19. Dezember 2002 stellt einen wichtigen Schritt dar. Wegen des Fortbestands der terroristischen Bedrohung und der Komplexität dieser Problematik bedarf es eines verstärkten Informationsaustauschs. Dieser Austausch muss auf alle Phasen des Strafverfahrens, einschließlich der strafrechtlichen Verurteilung, und auf alle juristischen und natürlichen Personen, Vereinigungen und Körperschaften, gegen die ermittelt wird, die strafrechtlich verfolgt werden oder die wegen terroristischer Straftaten verurteilt wurden, ausgeweitet werden. Vor allem muss er auf die Strafen, die im Falle von Verurteilungen wegen Straftaten mit Bezug

zum Terrorismus verhängt wurden, auf die Rechtsverluste infolge von Verurteilungen und auf die Vorstrafen ausgedehnt werden.

(5) Da die Ziele der geplanten Maßnahme auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können und aufgrund der erforderlichen Reziprozität auf Ebene der Union besser zu erreichen sind, kann die Union unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips Maßnahmen verabschieden. Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht der Beschluss nicht über das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.

(6) Dieser Beschluss steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden -

BESCHLIESST:

Artikel 1

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Beschlusses bezeichnet der Ausdruck

(a) „terroristische Straftaten“: die in den Artikeln 1 bis 3 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung[33] aufgeführten Straftaten;

(b) „Europol-Übereinkommen“: das Übereinkommen vom 26. Juli 1995 über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts[34];

(c) „Beschluss über Eurojust“: den Beschluss 2002/187/JI des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität[35];

(d) „Vereinigung oder Körperschaft“: „terroristische Vereinigungen“ im Sinne von Artikel 2 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 sowie die „Vereinigungen und Körperschaften“, die im Anhang zum Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP aufgelistet sind.

Artikel 2

Austausch von Informationen über terroristische Straftaten

1. Jeder Mitgliedstaat benennt innerhalb seiner Polizeidienste eine spezialisierte Dienststelle, die gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu allen einschlägigen Informationen über die strafrechtlichen Ermittlungen betreffend terroristische Straftaten Zugang hat und diese erfasst.

---

33 ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3.
34 ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 2.
35 ABl. L 63 vom 6.3.2002, S. 1.

2. Jeder Mitgliedstaat benennt eine nationale Eurojust-Anlaufstelle für Terrorismusfragen, d. h. eine Justizbehörde oder eine andere geeignete zuständige Behörde, die im Einklang mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu allen einschlägigen Informationen über Strafverfahren und strafrechtliche Verurteilungen betreffend terroristische Straftaten Zugang hat und diese erfasst.

3. Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass zumindest die in Absatz 4 aufgeführten, von der zuständigen Behörde erfassten Informationen betreffend Ermittlungen, strafrechtliche Verfolgungen oder Verurteilungen wegen terroristischer Straftaten übermittelt werden, und zwar

   – an Europol gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und soweit dies nach den Bestimmungen des Europol-Übereinkommens für eine Verarbeitung der Informationen nach Artikel 10, insbesondere Absatz 6, dieses Übereinkommens, zulässig ist sowie

   – an Eurojust gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und soweit dies nach den Bestimmungen des Beschlusses über Eurojust für die Erfüllung der Aufgaben von Eurojust zulässig ist.

4. Bei den gemäß Absatz 3 zu übermittelnden Informationen handelt es sich um Informationen

   – zur Identifizierung der betreffenden natürlichen oder juristischen Person oder der betreffenden Vereinigung oder Körperschaft;

   – über die Straftaten, die Gegenstand von Ermittlungen oder strafrechtlicher Verfolgung sind, und die besonderen Tatumstände;

   – über die Tatbestände der verfolgten Straftaten;

   – über die Verbindungen zu anderen einschlägigen Fällen;

   – über das Vorliegen von Rechtshilfeersuchen, einschließlich der Ersuchen um Beweiserhebung, die an einen anderen Mitgliedstaat gerichtet oder von einem anderen Mitgliedstaat gestellt wurden, sowie deren Ergebnisse;

   – über die terroristischen Straftaten, wegen deren die Person verurteilt wurde, und die besonderen Tatumstände;

   – über die verhängten Strafen sowie deren Vollstreckung;

   – über die Rechtsverluste infolge der Verurteilung;

   – über die Vorstrafen.

5. Außerdem werden folgende Informationen unter den in Absatz 2 vorgesehenen Bedingungen Europol übermittelt:

   – Informationen über den Einsatz von Kommunikationstechnologien;

   – Informationen über die Bedrohung, die der etwaige Besitz von Massenvernichtungswaffen darstellt.

6. Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass relevante Informationen, die in Dokumenten, Akten, Informationspunkten, Gegenständen oder anderen Beweismitteln enthalten sind, die im Zuge von Ermittlungen oder strafrechtlichen Verfahren im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten beschlagnahmt oder eingezogen wurden, den Behörden anderer interessierter Mitgliedstaaten gemäß den innerstaatlichen Rechtsvorschriften und den einschlägigen internationalen Rechtsakten unmittelbar zugänglich gemacht oder unmittelbar zur Verfügung gestellt werden können, wenn dort Ermittlungen im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten durchgeführt werden bzw. eingeleitet werden könnten oder diese Straftaten Gegenstand strafrechtlicher Verfolgung sind.

Artikel 3

Gemeinsame Ermittlungsgruppen

Die Mitgliedstaaten treffen in geeigneten Fällen die erforderlichen Maßnahmen zur Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, die bei terroristischen Straftaten strafrechtlich ermitteln.

Artikel 4

Ersuchen um Rechtshilfe und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen

Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Rechtshilfeersuchen und Ersuchen um Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen, die von einem anderen Mitgliedstaat im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten gestellt werden, als dringliche Angelegenheit und mit Vorrang behandelt werden.

Artikel 5

Aufhebung geltender Bestimmungen

Der Beschluss 2003/48/JI wird aufgehoben.

Artikel 6

Inkrafttreten

Dieser Beschluss tritt am … Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident