

# EUROPARAT

MINISTERKOMITEE

**Empfehlung Rec(2001)11  
des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten  
über Grundsätze zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität**

*(angenommen vom Ministerkomitee,  
am 19. September 2001,  
an der 765. Sitzung der Ministerdelegierten)*

Das Ministerkomitee, gestützt auf Artikel 15.b der Satzung des Europarates,

in Erinnerung daran, dass es das Ziel des Europarates ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedstaaten herzustellen;

bewusst, dass es für die Mitgliedstaaten notwendig ist, eine gemeinsame Politik der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu erarbeiten, indem Mittel festgelegt werden, die die Wirksamkeit ihrer Gesetzgebungen erhöhen und die internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet verstärken können;

betonend, dass die organisierte Kriminalität wegen seiner wirtschaftlichen Macht, seinen grenzüberschreitenden Verbindungen und der Komplexität seiner Techniken und Methoden für die Gesellschaft, die Vorherrschaft des Rechts und die Demokratie eine grosse Bedrohung darstellt, auf die die Staaten mit der Verabschiedung einer gemeinsamen Strategie reagieren müssen;

in Erwägung, dass eine solche Strategie feste Entschlossenheit der Staaten erfordert, ihre Bemühungen zusammen zu führen, ihre Erfahrung zu teilen und auf nationaler und internationaler Ebene gemeinsame Aktionen in die Wege zu leiten;

bewusst der vielen Facetten der organisierten Kriminalität und seiner Interaktion mit dem Wirtschaftskriminalität, insbesondere mit der Korruption, der Geldwäscherei und dem Betrug;

überzeugt, dass eine gemeinsame Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität auch gemeinsames Handeln gegen Korruption und Geldwäscherei erfordert, und mit Befriedigung über die auf diesem Gebiet bisher erreichten Resultate, insbesondere die Verabschiedung der Entschliessung (97) 24 mit 20 Grundsätzen zur Korruptionsbekämpfung, das Abkommen, das die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) ins Leben rief, und das Strafrechtsübereinkommen gegen die Korruption (S.T.E. 173), sowie die neuen Ratifikationen des Übereinkommens über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahmung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (S.T.E. 141) und die Schaffung eines Mechanismus der gegenseitigen Evaluation der Massnahmen zur Bekämpfung der Geldwäscherei;

in Erwägung der Empfehlung Nr. R (97) 13 über Zeugeneinschüchterung und Rechte der Verteidigung, auf die Empfehlung Nr. R (96) 8 über die Strafpolitik in einem Europa im Wandel;

berücksichtigend zudem die «Studien von guten Praktiken» des Europarates über die verschiedenen, von bestimmten Staaten erfolgreich angewandten Massnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität: Diese Studien haben sich nicht nur als Anregung zur Entwicklung von Gesetzgebung und Praxis anderer Staaten als wirksam erwiesen, sondern auch als Beitrag zur Redaktion dieser Empfehlungen;

bewusst der Verpflichtung aller Mitgliedstaaten, ein ausgewogenes Gleichgewicht aufrechtzuerhalten zwischen dem Interesse der Gesellschaft, dass das Gesetz geachtet wird, und den Rechten des Einzelnen, die er gemäss den Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Rechtsprechung ihrer Organe geniesst;

eingedenk der Entschliessung Nr. 1, welche die europäischen Justizminister an ihrer 21. Konferenz verabschiedet haben (Prag, Juni 1997), die sich mit den Verbindungen zwischen Korruption und organisierter Kriminalität befasste, sowie der Schlusserklärung und des Aktionsplans, die am 2. Gipfel der Staats- und Regierungschefs (Strassburg, Oktober 1997) verabschiedet wurden, womit der Europarat zu einer verstärkten Bekämpfung der Korruption, der Geldwäscherei und der organisierten Kriminalität aufgefordert wurde;

berücksichtigend die weltweiten und plurinationalen Initiativen auf diesem Gebiet, wie die Aktionen der UNO, der Arbeitsgruppe "Finanzielle Massnahmen gegen die Geldwäscherei" (FATF), der G7 und der Europäischen Union;

sich beglückwünschend zur Verabschiedung der Konvention der Vereinten Nationen gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, die vom 12. – 15. Dezember 2000 in Palermo zur Unterzeichnung auflag,

Empfiehl den Regierungen der Mitgliedstaaten:

- ihre Kriminalitätspolitik, -gesetzgebung und -praktiken anhand der Grundsätze im Anhang zu dieser Empfehlung zu überprüfen;
- dafür zu sorgen, dass diese Grundsätze allen betroffenen Organen zur Kenntnis gebracht werden: Straforganen, Rechtsanwaltskammern, Gerichtsinstanzen und weiteren öffentlichen oder privaten Institutionen, die sich mit der Verhütung oder Unterdrückung der organisierten Kriminalität befassen.

## **Anhang zu Empfehlung Rec(2001)11**

### *I. Begriffsbestimmungen*

In dieser Empfehlung bezeichnet:

- «organisierte Verbrechergruppe» eine Gruppe, die aus drei und mehr Personen strukturiert ist, seit einer gewissen Zeit besteht und übereinstimmend mit dem Ziel handelt, eine oder mehr schwere Straftaten zu begehen, um daraus direkt oder indirekt einen finanziellen oder materiellen Vorteil zu erzielen;
- «schwere Straftat» eine Tat, die ein Vergehen darstellt, für das eine Gefängnisstrafe von einem Höchstmass nicht unter vier Jahren oder eine schwerere Strafe steht;
- «Straforgan» jedes öffentliche Organ mit dem Auftrag, Straftaten gemäss seinen gesetzlichen Befugnissen zu untersuchen und/oder zu verfolgen.

### *II. Grundsätze zur allgemeinen Verhütung*

1. Die Mitgliedstaaten sollten Massnahmen ergreifen, um natürliche oder juristische Personen daran zu hindern, die Umwandlung der Verbrechenserträge in andere Güter durch Begleichung grösserer Beträge in bar oder Wechseloperationen zu verbergen.
2. Die Mitgliedstaaten sollten Massnahmen treffen zur Verhinderung der Benutzung von Finanzzentren und Offshore-Institutionen für Geldwäscherei und der Realisierung von unerlaubten Finanzoperationen. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten insbesondere erlauben, dass die Prüfung von Finanzoperationen, die keinen ersichtlichen wirtschaftlichen Zweck aufweisen, und die Identifikation der direkt implizierten Parteien oder der Endadressaten der Gelder verlangt werden.
3. Die Mitgliedstaaten sollten für Personen in sensiblen Berufen die Verpflichtung einrichten, «ihre Kunden zu kennen» und die verdächtigen Operationen, von denen sie Kenntnis haben, anzuzeigen, wenn sie als Finanzintermediäre für ihre Kunden handeln.
4. Die Mitgliedstaaten sollten in ihren Gesetzgebungen über Import-Export, Lizenzabgabe,

Steuerwesen und Zoll diejenigen Bestimmungen festlegen, die von organisierten Verbrechergruppen bei der Verfolgung ihres Ziels missbraucht werden oder missbraucht werden können. Sie sollten Massnahmen ergreifen, um die Gesetzgebung zu verstärken und die rechtswidrige Verwendung zu verhüten. Sie sollten insbesondere die Kohärenz der Bestimmungen untereinander sicherstellen und sie regelmässig unabhängigen Prüfern vorlegen, die beauftragt sind, die «Resistenz» der Bestimmungen gegen einen Missbrauch wie Betrug festzustellen.

5. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass die vermehrte Verwendung der Informationstechnologien im Finanzsektor – elektronische Zahlungsarten, Transaktionen über virtuelle Banken usw. – von Sicherheitsmassnahmen begleitet werden, welche die Möglichkeiten einer unerlaubten Verwendung verhindern oder vermindern.

6. Die Mitgliedstaaten sollten gemeinsame Regeln des guten Betriebs und der Finanzdisziplin erstellen, welche die Transparenz und die Verantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltung verstärken und die Verabschiedung von Verhaltensvorschriften im Wirtschafts- und Finanzsektor fördern, um unerlaubte Praktiken wie Korruption einschliesslich im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens zu verhüten.

7. Die Mitgliedstaaten sollten eine Unternehmenskultur fördern, welche auf Verantwortlichkeit und absoluter Unduldsamkeit gegenüber ungesetzlichen Praktiken gründet. Sie sollten insbesondere Vorschriften zum Schutz von Personen aufstellen, welche Korruptionshandlungen oder mutmassliche für juristische Personen oder innerhalb solcher Einheiten begangene kriminelle Aktivitäten anzeigen.

### III. Grundsätze betreffend das Strafgerichtssystem

8. Die Mitgliedstaaten sollten bemüht sein, die Zugehörigkeit jeder Person zu einer organisierten Verbrechergruppe wie oben definiert, als Straftat zu betrachten, unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat des Europarates diese Gruppe ihre Basis hat und unabhängig vom Land, in dem sie ihre kriminellen Aktivitäten betreibt.

9. Die Mitgliedstaaten sollten das “Waschen” jeder Form von Verbrechenserträgen, insbesondere Erträgen aus Straftaten, die von organisierten Verbrechergruppen begangen wurden, als Straftat betrachten.

10. Die Mitgliedstaaten sollten jedes absichtliche Versäumen der Verpflichtung, verdächtige Finanztransaktionen anzuzeigen, bestrafen, wenn dieses Versäumnis von Institutionen oder Berufsleuten des Banksektors oder anderer Sektoren begangen wird, die dieser Verpflichtung unterstellt sind.

11. Die Mitgliedstaaten sollten, vorbehaltlich die Einhaltung der grundlegenden Verfassungsgrundsätze, rechtliche Massnahmen verabschieden, um Personen die Güter wegzunehmen, von denen vernünftigerweise vermutet wird, dass sie aus einer organisierten kriminellen Tätigkeit hervorgehen.

12. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass juristische Personen für Straftaten verantwortlich gemacht werden können, die für sie begangen werden und mit der organisierten Kriminalität verbunden sind.

13. Die Mitgliedstaaten sollten den Finanz- oder Steuerstraftaten im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität besondere Aufmerksamkeit schenken und dafür sorgen, dass sie einer wirksamen Ermittlung und Fahndung unterzogen werden.

14. Die Mitgliedstaaten sollten Strategien erarbeiten, die es erlauben, die Guthaben der organisierten Verbrechergruppen zu ermitteln und miteinander verbundene Finanzermittlungen vorzunehmen; sie sollten unter anderem rasche Rechtsmechanismen einrichten, womit das Bankgeheimnis aufgehoben werden kann, und Bestimmungen verabschieden, mit denen Bankiers, Vermögensverwalter, Buchhalter, Notare und Anwälte anhand eines Gerichtsbeschlusses gezwungen werden können, ihre Finanzlage oder Bilanzen darzulegen und gegebenenfalls unter dem Vorbehalt eines angemessenen Schutzes auszusagen.

15. Die Mitgliedstaaten sollten Gesetzesbestimmungen verabschieden, die ein Aufspüren, Ein-

frieren, Beschlagnahmen, Einziehen oder Zwangsverwalten von Vermögenswerten aus Tätigkeiten der organisierten Kriminalität ermöglichen.

16. Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeit der Beschlagnahme oder der Zwangsverwaltung von Vermögenswerten aus Aktivitäten der organisierten Kriminalität über Gerichtsverfahren einführen, die unabhängig von jedem anderen Verfahren sein können und ausnahmsweise die Teilung der Beweislast betreffend die unerlaubte Herkunft der Güter verlangen können.

17. Die Mitgliedstaaten sollten einen wirksamen physischen oder anderen Schutz der Zeugen und Mitarbeiter des Gerichtswesens sicherstellen, die einen solchen Schutz brauchen, weil sie in organisierten Kriminalitätssachen Auskunft gegeben haben oder dazu bereit waren und/oder Anklagen erhoben oder Aussagen gemacht haben. Solche Schutzmassnahmen sollte es auch für Personen geben, die an einer Ermittlung oder an Fahndungen über organisierte Kriminalitätsaktivitäten teilnehmen oder sich bereit erklärt haben, daran teilzunehmen, sowie für die Angehörigen und Teilnehmer der Personen, die diesen Schutz brauchen.

18. Die Mitgliedstaaten sollten geeignete Massnahmen verabschieden zur Sicherstellung des Schutzes der Zeugen, vor, während und nach dem Strafverfahren; dies gleichzeitig im Land, in dem der Prozess stattfindet, und ausserhalb dieses Landes.

19. Die Mitgliedstaaten sollten eine Gesetzgebung verabschieden, welche die Verwendung von Untersuchungsmassnahmen wie die Überwachung, das Abhören von Gesprächen, Infiltrationsoperationen, kontrollierte Lieferungen und der Rückgriff auf Informanten erlaubt oder erweitert, die es den Straforganen ermöglichen, die Aktivitäten von organisierten Verbrechergruppen im Rahmen der Strafuntersuchung besser kennen zu lernen. Sie sollten die Straforgane mit den erforderlichen technischen Mitteln und einer angemessenen Ausbildung ausstatten.

20. Die Mitgliedstaaten sollten neue Polizeiarbeitsmethoden entwickeln, welche dem vorwegnehmendem Handeln gegenüber dem reagierenden Handeln den Vorzug geben und die Bearbeitung strategischer Auskünfte und der Kriminalanalyse einschliessen.

21. Die Mitgliedstaaten sollten die Einführung von fächerübergreifenden Spezialistenteams zur Ermittlung und Einleitung von Strafverfahren bei Wirtschaftskriminalität und bei organisierter Kriminalität ins Auge fassen. Voraussetzung einer solchen fächerübergreifenden Zusammenarbeit ist eine Verbesserung der Koordination, der Kommunikation und des Informationsaustauschs innerhalb des Strafgerichtssystems und mit anderen zuständigen öffentlichen Behörden.

#### IV. *Grundsätze für die internationale Zusammenarbeit*

22. Die Mitgliedstaaten sollten in Recht und Praxis den Informationsaustausch zwischen ihren zuständigen Behörden über juristische Personen und andere Rechtssubjekte ermöglichen, die unter ihre Gerichtsbarkeit fallen, sowie über natürliche Personen, welche diese Rechtswesen gegründet haben, ihre Eigentümer sind, sie leiten oder sie finanzieren.

23. Die Mitgliedstaaten sollten in ihrem innerstaatlichen Recht oder in bilateralen oder multilateralen Abkommen Bestimmungen über die Bewilligung der Vermögensteilung zwischen den Ländern einführen, die in das Aufspüren, Einfrieren, Beschlagnahmen, Einziehen oder Zwangsverwalten von Vermögenswerten aus organisierten Kriminalitätsaktivitäten einbezogen sind.

24. Die Mitgliedstaaten sollten ihre nationalen Pläne oder Programme für den Zeugenschutz auf ausländische Zeugen erweitern; dies zum Beispiel indem sie bilaterale oder multilaterale Abkommen abschliessen, die eine solche Unterstützung vorsehen, und die anwendbaren Bedingungen angeben.

25. Die Mitgliedstaaten sollten die internationalen Rechtsinstrumente zur Förderung der polizeilichen und gerichtlichen Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten rasch ratifizieren und umsetzen; dies insbesondere über bilaterale Abkommen und die Beseitigung von Hindernissen, die sich einer wirksamen Zusammenarbeit in den Weg stellen, zum Beispiel:

– indem sie die in den Konventionen, denen sie angehören, erhobenen Vorbehalte, aufheben;

- indem sie, besonders in Fällen von Steuerdelikten und politischen Delikten, die Ablehnungsgründe einschränken;
- indem sie die Verfahrensvoraussetzungen des ersuchenden Staates bei der Durchführung eines Rechtshilfegesuchs in Erwägung ziehen, damit er die gesammelten Beweise im Rahmen von Strafverfahren leichter zu seinem Gunsten verwenden kann;
- indem sie in den bestehenden innerstaatlichen Strukturen zentrale Ansprechpersonen bezeichnen, zur Erleichterung der Kontakte mit ausländischen operationellen Organen;
- indem sie unter Vorbehalt ihrer Rechtssysteme rechtliche Ansprechpartner ausserhalb der Zentralbehörde bezeichnen, zur möglichst raschen Feststellung der erforderlichen gerichtlichen Behörden und direkten Übermittlung der Rechtshilfegesuche im Notfall oder zum Informationsaustausch;
- indem sie gemeinsame Polizeioperationen mit den Vertretern der Strafdienste und der ausländischen Verbindungsrichter vornehmen, und indem sie die Vertreter der Strafdienste und der Verbindungsrichter in anderen Mitgliedstaaten vorsehen;
- indem sie rasch auf alle Rechtshilfegesuche antworten, die von organisierten Verbrecherguppen begangene Straftaten betreffen;
- indem sie die Koordination der polizeilichen und rechtlichen Zusammenarbeitsstrukturen sicherstellen mit der Einrichtung von Kanälen und Methoden der internationalen Zusammenarbeit und des zugleich direkten und raschen Informations- und Auskunftsaustauschs.

#### V. *Grundsätze zur Erhebung von Daten, zur Forschung und zur Ausbildung*

26. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass systematisch Daten erhoben und analysiert werden über kriminelle Aktivitäten, die Organisation, die finanzielle Grundlage und das geografische Aktionsfeld der organisierten Verbrecherguppen, die auf ihrem Gebiet operieren, sowie die Beziehungen dieser Gruppen zu anderen nationalen oder ausländischen Gruppen. Die nationalen Systeme für die Datenerhebung und die Kriminalstatistik sollten die besonderen Merkmale der organisierten Kriminalität berücksichtigen und mit angemessenen Mitteln und geeignetem Personal ausgestattet sein.

27. Die Mitgliedstaaten sollten die Forschung und Institutionen, die die organisierte Kriminalität erforschen, unterstützen.

28. Die Mitgliedstaaten sollten die nötigen Mittel sicherstellen, um die Straforgane und gegebenenfalls weitere Teile des Strafgerichtssystems in der Leitung von Ermittlungen im Finanzbereich und in den neuen Ermittlungsmethoden auszubilden.

#### *Anhang – Liste der Rechtsinstrumente, die mit der internationalen Zusammenarbeit im Strafwesen in Zusammenhang stehen und von den Staaten ratifiziert werden sollten*

S.T.E. 24. Europäische Auslieferungskonvention (1957)

S.T.E. 86. Zusatzprotokoll zur europäischen Auslieferungskonvention (1975)

S.T.E. 98. Zweites Zusatzprotokoll zur europäischen Auslieferungskonvention (1978)

S.T.E. 30. Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (1959)

S.T.E. 99. Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (1978)

S.T.E. 73. Europäisches Übereinkommen über die Übertragung der Strafverfolgung (1972)

S.T.E. 90. Europäisches Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus (1977)

S.T.E. 97. Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen auf dem Gebiet der Information über das Ausländerrecht (1978)

S.T.E. 141. Übereinkommen des Europarates über Geldwäscherei sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung der Erträge aus Straftaten (1990)

S.T.E. 156. Abkommen über illegalen Handel auf dem Seeweg, womit Artikel 17 der Konvention der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Handel mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen umgesetzt wird (1995)

S.T.E. 172. Konvention über den strafrechtlichen Umweltschutz (1998)

S.T.E. 173. Strafrechtsübereinkommen über die Korruption (1998)