



Brüssel, den 9. März 2023  
(OR. en)

7100/23

COSI 40  
ENFOPOL 101  
CRIMORG 23  
ENFOCUSTOM 20  
JAI 267

## BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

vom 9. März 2023

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 6357/23

Betr.: Schlussfolgerungen des Rates zur dauerhaften Fortsetzung des EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität: EMPACT 2022 +  
– *Schlussfolgerungen des Rates (9. März 2023)*

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zur dauerhaften Fortsetzung des EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität: EMPACT 2022 +, die der Rat (Justiz und Inneres) auf seiner 3936. Tagung vom 9. März 2023 gebilligt hat.

**SCHLUSSFOLGERUNGEN DES RATES ZUR DAUERHAFTEN FORTSETZUNG DES  
EU-POLITIKZYKLUS ZUR BEKÄMPFUNG DER ORGANISIERTEN UND SCHWEREN  
INTERNATIONALEN KRIMINALITÄT: EMPACT 2022 +**

**DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –**

EINGEDENK der Schlussfolgerungen des Rates vom 8./9. November 2010 zur Schaffung und Umsetzung eines EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität (EU-Politikzyklus)<sup>1</sup>, mit denen ein mehrjähriger Politikzyklus und eine klare Methode zur Festlegung, Durchführung und Evaluierung der Prioritäten zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität eingeführt wurde;

UNTER HINWEIS auf, den ersten verkürzten Politikzyklus im Zeitraum 2012-2013, auf den zwei vollständige EU-Politikzyklen für die Jahre 2014-2017<sup>2</sup> und 2018-2021<sup>3</sup> folgten;

UNTER HINWEIS darauf, dass im Einklang mit der Methode des EU-Politikzyklus als vierter und letzter Schritt dieses Zyklus eine eingehende, unabhängige Bewertung durchgeführt wurde, deren Ergebnisse in den nächsten EMPACT<sup>4</sup>-Zyklus eingeflossen sind;

IN KENNTNIS des abschließenden Bewertungsberichts, der von einem unabhängigen externen Prüfer in enger Zusammenarbeit mit der Expertengruppe erstellt wurde, die sich aus Vertretern der EU-Mitgliedstaaten zusammensetzte und eingesetzt wurde, um eine eingehende fachliche Beratung zur Umsetzung des EU-Politikzyklus zu leisten; Dieser Bericht erstreckte sich auf den Zeitraum von März 2017 bis September 2020 und wurde am 19. Oktober 2020 von der Kommission vorgelegt und den COSI-Delegierten übermittelt<sup>5</sup>;

---

<sup>1</sup> Dok. 15358/10.

<sup>2</sup> Dok. 12095/13.

<sup>3</sup> Dok. 7704/17.

<sup>4</sup> EMPACT: „European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats“ – Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen

<sup>5</sup> Dok. 11992/20.

IN ANERKENNUNG des Fazits der unabhängigen Bewertung, dass der EU-Politikzyklus/EMPACT seine Ziele im Hinblick auf die Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität erreicht, er sich als sachdienlich, wirksam, immer effizienter und kohärenter erweist und den Mitgliedstaaten einen europäischen Mehrwert bringt, ihnen Strukturen zur Stärkung ihrer Zusammenarbeit und Beiträge vorgibt und Vertrauen unter den einschlägigen Akteuren schafft;

UNTER HINWEIS darauf, dass der unabhängige Bewertungsbericht eine Reihe von Empfehlungen und empfohlenen Maßnahmen zur wirksameren und effizienteren Gestaltung und zur Straffung des EU-Politikzyklus (EMPACT 2022+) sowie zur gleichmäßigen Verteilung der Last auf die verschiedenen Akteure umfasst;

IN DEM BEWUSSTSEIN, dass der EMPACT-Prozess anhand der Bewertungsergebnisse und der Erfahrung der Mitgliedstaaten, der Agenturen, Organe und Einrichtungen der EU sowie einschlägiger dritter Partner bei der Umsetzung des EU-Politikzyklus/EMPACT weiterentwickelt werden muss, damit er noch effektiver und effizienter wird;

UNTER HINWEIS darauf, dass die aktive Beteiligung und das Engagement der Mitgliedstaaten, der Organe und Einrichtungen, der Agenturen und der anderen einschlägigen Akteure auch in leitenden Funktionen wichtige Faktoren für die Effizienz des EU-Politikzyklus/EMPACT darstellen, wenn es darum geht, für eine tatsächliche operative Umsetzung zu sorgen, die ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen sowie Sensibilisierung und Anerkennung erfordert;

UNTER HERVORHEBUNG, dass den Vorreitern und Mitvorreitern eine wichtige Aufgabe zukommt und sie sich bei deren Erfüllung aktiv um Kontinuität bemühen müssen;

IN DEM BEWUSSTSEIN, dass die für EMPACT-Tätigkeiten zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel aufgestockt werden müssen und sämtliche beteiligten Akteure alle verfügbaren Finanzierungsmöglichkeiten bestmöglich nutzen müssen;

UNTER HERVORHEBUNG des integrierten Ansatzes der EU für die innere Sicherheit, der Maßnahmen umfasst, die von Kontrollen an den Außengrenzen, Polizei, Zoll, justizieller Zusammenarbeit bis hin zu Informationsmanagement, Innovation, Ausbildung, Prävention und der externen Dimension der inneren Sicherheit sowie öffentlich-privaten Partnerschaften reichen, wo diese angezeigt sind;

UNTER HINWEIS auf den multidisziplinären sowie agenturübergreifenden Ansatz des EU-Politikzyklus/EMPACT, in den die einschlägigen Behörden der Mitgliedstaaten gemäß dem nationalen Recht sowie die Organe, Einrichtungen und Agenturen der EU und andere einschlägige Akteure eingebunden sind. Eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Polizei, Grenzschutz und Küstenwache, Zoll, Justiz-, Verwaltungs- und Steuerbehörden sowie mit den Organen, Einrichtungen, Agenturen und den einschlägigen Netzen der EU ist von entscheidender Bedeutung. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei Partnern gelten, die nicht der Strafverfolgung zuzurechnen sind, einschließlich anderer öffentlicher Behörden und des Privatsektors sowie von Drittländern und internationalen Organisationen;

UNTER HERVORHEBUNG dessen, welche Bedeutung einer wirksamen nationalen Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden zukommt und dass die nationalen EMPACT-Koordinatoren eine noch größere Rolle bei der Gewährleistung des Informationsflusses zwischen den beteiligten Akteuren, der Kontinuität der Aufgaben der einschlägigen Akteure sowie der agenturübergreifenden und multidisziplinären Einbindung spielen müssen;

IN ANBETRACHT dessen, dass der Bekanntheitsgrad von EMPACT bei den Entscheidungsträgern, den Angehörigen der Strafverfolgungsbehörden und anderen einschlägigen Akteure auf nationaler Ebene verbessert werden muss, da dies auch zu einer besseren Abstimmung von EMPACT mit der nationalen Planung beitragen würde;

IN DEM BEWUSSTSEIN, dass es erforderlich ist, die Identität und Außenwirkung von EMPACT zu stärken, besser über EMPACT zu kommunizieren und ihren Beitrag zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität herauszustellen;

UNTER HERVORHEBUNG der externen Dimension der inneren Sicherheit und der Bedeutung der Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit maßgeblichen Drittländern, internationalen Organisationen und Partnern bei der operativen Umsetzung von EMPACT, wobei auch die Maßnahmen der EU im Außenbereich zu berücksichtigen sind;

IN KENNTNIS des zunehmend bereichsübergreifenden Charakters der Kriminalität und der notwendigen Stärkung der Zusammenarbeit und Koordinierung über prioritäre Bereiche hinweg;

IN KENNTNIS der Vorteile, die der Einsatz moderner Technologien bietet, der wiederum ein besseres Informationsmanagement ermöglicht und eventuelle wichtige Entwicklungen bei der Bekämpfung der organisierten und schweren Kriminalität erleichtert;

UNTER HERVORHEBUNG dessen, dass EMPACT in die einschlägigen politischen Maßnahmen und Strategien einbezogen werden, eine gleiche Ausrichtung gewährleistet und Überlappungen, auch mit anderen operativen Instrumenten, vermieden werden müssen;

UNTER HERVORHEBUNG dessen, dass zwischen den präventiven und den repressiven Maßnahmen zur Bekämpfung der Folgen von Bedrohungen der inneren Sicherheit der EU durch die organisierte und schwere internationale Kriminalität Ausgewogenheit herrschen sollte;

IN ANERKENNUNG der Vorteile, die es mit sich bringt, wenn EMPACT im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeit und Außenwirkung zu einem dauerhaften Schlüsselinstrument der EU bei der Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität gemacht, die Mittelausstattung möglicherweise aufgestockt und die Beteiligung maßgeblicher Akteure gesteigert wird, wobei das eingebürgerte und effiziente Verfahren auf der Grundlage des Vierjahreszyklus, einschließlich der Planung, Durchführung, Überwachung und Bewertung eingehalten wird.

IN ANERKENNUNG des Vorteils, den die Abschaffung der mehrjährigen Strategiepläne (Multi-Annual Strategic Plans – MASPs) und die Annahme eines einzigen allgemeinen MASP für die Festlegung der gemeinsamen horizontalen strategischen Ziele im Hinblick auf einen geringeren Verwaltungsaufwand und größere Konsistenz und Kohärenz zwischen den operativen Aktionsplänen (OAPs) bieten; in Anbetracht dessen, dass einige strategische Elemente der thematischen MASPs in die OAPs aufgenommen werden müssen, wobei jedoch der operative Wert der OAPs bewahrt werden muss;

IN ANERKENNUNG der Vorteile, die sich daraus ergeben, dass die Bezeichnung „EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität“ durch „EMPACT“ ersetzt wird –

KOMMT ÜBEREIN,

1. die Bezeichnung „EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität“ durch „EMPACT“ (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats* – Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen) zu ersetzen;

2. EMPACT als ständiges Schlüsselinstrument der EU für die strukturierte multidisziplinäre Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität umzusetzen, das unter der Leitung der Mitgliedstaaten steht, von den Organen, Einrichtungen und Agenturen der EU entsprechend ihrem jeweiligen Mandat unterstützt wird und einen Vierjahreszyklus durchlaufen und folgende vier Schritte beinhalten würde:
- i) Politikentwicklung auf der Grundlage einer Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der Europäischen Union (European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment –EU SOCTA), die ein vollständiges und detailliertes Bild der kriminellen Bedrohungen für die Europäische Union bieten muss. Angesichts der sich rasch wandelnden Kriminalität sollte Europol in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den einschlägigen Agenturen der EU mittels der Erstellung eines Zwischenberichts an den Rat eine Halbzeitüberprüfung der neuen, veränderten und neu aufkommenden Bedrohungen mit Schwerpunkt auf den einvernehmlich festgelegten EU-Prioritäten für die Kriminalitätsbekämpfung vornehmen.
  - ii) Politikgestaltung und Beschlussfassung im Wege der Ermittlung einer begrenzten Zahl von Prioritäten durch den Rat. Außerdem muss ein allgemeiner mehrjähriger Strategieplan (MASP) mit gemeinsamen horizontalen strategischen Zielen entwickelt werden, damit ein multidisziplinärer, integrierter und integraler (sowohl präventive als auch repressive Maßnahmen umfassender) Ansatz zur wirksamen Bewältigung der als Prioritäten ermittelten Bedrohungen erarbeitet werden kann. Die OAPs können zusätzliche strategische Ziele enthalten, die auf die spezifischen vorrangigen Bedürfnisse zugeschnitten sind.
  - iii) Ausarbeitung, Umsetzung und Überwachung zweijährlicher OAPs, die an die im allgemeinen MASP festgelegten gemeinsamen horizontalen strategischen Ziele angepasst werden müssen, um die prioritären Bedrohungen anzugehen. Die Prioritäten und strategischen Ziele können im Anschluss an die Halbzeitüberprüfung neuer, sich wandelnder und neu auftretender Bedrohungen überprüft werden. Darüber hinaus können, um auf Notsituationen/Bedrohungen reagieren zu können, die operativen Maßnahmen angepasst oder es können während der Umsetzung der OAPs neue operative Maßnahmen hinzugefügt werden.

- iv) Am Ende jedes EMPACT-Zyklus wird eine unabhängige Bewertung durchgeführt, um die Umsetzung von EMPACT und deren Ergebnisse zu bewerten; darauf folgt eine fundierte politische Entscheidung, die als Richtschnur für den nächsten EMPACT-Zyklus dienen wird.

Der operative Rahmen und der Steuerungsrahmen von EMPACT werden in dem vom COSI gebilligten EMPACT-Mandat weiterentwickelt.

#### BEAUFTRAGT DEN COSI,

3. auf der Grundlage des politischen Beratungspapiers (Policy Advisory Document – PAD), das der Vorsitz und die Kommission anhand der EU SOCTA erstellen, sowie unter Berücksichtigung anderer Strategiepapiere, Bewertungen und Konzepte einen Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates über die Prioritäten der EU im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung zu erarbeiten;
4. den ‚Allgemeinen MASP‘ und die zweijährlichen OAPs anzunehmen und ihre Umsetzung zu koordinieren und zu überwachen. Der operativen Umsetzung und dem multidisziplinären, integrierten und integralen Ansatz zur Bekämpfung der Kriminalität ist besondere Aufmerksamkeit zu widmen;
5. erforderlichenfalls die einschlägigen EMPACT-Dokumente, beispielsweise das Mandat von EMPACT, die OAP-Modelle oder die Liste der einschlägigen Akteure zu überarbeiten;
6. darüber zu wachen und sich dafür einzusetzen, dass angemessene Finanzmittel für die wirksame Unterstützung der im Rahmen von EMPACT vereinbarten Maßnahmen bereitgestellt werden;
7. Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation über EMPACT, ihrer Außenwirkung und ihrer Identität, u.a. durch die Veröffentlichung der operativen Ergebnisse (einschließlich der Informationsblätter) und entsprechende Werbung, zu prüfen;
8. auf der Grundlage der Definition der gemeinsamen Aktionstage (Joint Action Day – JAD) strategische Leitlinien für die Planung der Aktionstage, die im Rahmen von EMPACT durchgeführt werden, vorzugeben und die Ergebnisse zu überwachen;



RUFT DIE MITGLIEDSTAATEN AUF,

9. im Rahmen der SOCTA-Beratungsgruppe aktiv zur Weiterentwicklung der SOCTA-Methode beizutragen und sich um eine kontinuierliche Verbesserung der Bereitstellung hochwertiger Daten im Rahmen der SOCTA-Datenerhebung zu bemühen;
10. mit Unterstützung von Experten der einschlägigen Agenturen, Organe und Einrichtungen der EU – einen Allgemeinen MASP mit gemeinsamen horizontalen strategischen Zielen sowie einen (oder mehrere) OAP für jede Priorität der Kriminalitätsbekämpfung auszuarbeiten, in denen das am besten geeignete Konzept für das Vorgehen gegen die ermittelten Probleme festgelegt wird;
11. die im Rahmen von EMPACT entwickelten einschlägigen Maßnahmen in ihre nationale Planung zu integrieren und Ressourcen zur Unterstützung eines gemeinsamen EU-Konzepts zuzuteilen;
12. alle EMPACT-Schritte aktiv zu unterstützen, insbesondere indem sie im Rahmen gemeinsamer Bemühungen um die Umsetzung eines multidisziplinären Ansatzes auf nationaler Ebene und zur Schaffung einer wirksamen nationalen Koordination die strategische Koordinierungsrolle der Vorreiter und Mitvorreiter oder die proaktive Koordinierungsrolle eines leitenden oder an der Leitung beteiligten Mitgliedstaates übernehmen und die Experten und die nationalen EMPACT-Koordinatoren bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen;
13. zur Sensibilisierung für EMPACT – insbesondere auf nationaler Ebene – beizutragen und aktiv für die Umsetzung der OAPs einzutreten;
14. sämtliche vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten für alle beteiligten Akteure zu nutzen, damit die Finanzierung rechtzeitig erfolgt und die Mittel für ein frühzeitiges Anlaufen der operativen Maßnahmen zur Verfügung stehen;
15. die Kommunikation über EMPACT und die OAPs, ihre Außenwirkung und ihre Identität zu verstärken und dazu beizutragen, u.a. durch die Veröffentlichung der operativen Ergebnisse (einschließlich der Informationsblätter) und entsprechende Werbung;
16. die aktive Beteiligung aller relevanten Akteure zu fördern;
17. die einschlägigen EU-Netze aufzufordern, sich in ihren jeweiligen Arbeitsprogrammen zur Unterstützung und Stärkung des Instruments EMPACT und zur Umsetzung der OAPs zu verpflichten;



RUFT DIE KOMMISSION AUF,

18. mit der Hilfe von Experten der einschlägigen Agenturen, Organe und Einrichtungen der EU die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung eines Allgemeinen MASP mit gemeinsamen horizontalen strategischen Zielen sowie eines oder mehrerer OAPs für jede Priorität der Kriminalitätsbekämpfung zu unterstützen, in denen das am besten geeignete Konzept für das Vorgehen gegen die ermittelten Probleme festgelegt wird;
19. zu prüfen, ob die Finanzmittel für die Umsetzung der OAPs und andere Tätigkeiten von EMPACT aufgestockt werden können;
20. das Instrument EMPACT in die jeweiligen Sicherheitsstrategien und Programme zum Kapazitätsaufbau zu integrieren und mit ihnen zu verknüpfen, wann immer dies sachdienlich ist;
21. die einschlägigen von der Kommission finanzierten EU-Netze aufzufordern, sich in ihren jeweiligen Arbeitsprogrammen zur Unterstützung und Stärkung des Instruments EMPACT und zur Umsetzung der OAPs zu verpflichten;
22. unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen und in Konsultation mit den im COSI vertretenen Mitgliedstaaten und EU-Agenturen eine unabhängige Bewertung der Durchführung von EMPACT vorzunehmen und den Rat über die entsprechenden Ergebnisse zu unterrichten;

ERSUCHT DEN EUROPÄISCHEN AUSWÄRTIGEN DIENST UND DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION,

23. in den sicherheitspolitischen Dialogen der EU mit Drittländern sowie bei Missionen und Operationen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) für EMPACT zu sensibilisieren;
24. die Beteiligung von Drittländern an der operativen Umsetzung von EMPACT gegebenenfalls je nach den festgestellten Bedrohungen und je nach Bedarf – auch über die EU-Delegationen, die Experten der EU für Terrorismusbekämpfung/Sicherheit und die europäischen Verbindungsbeamten für Migration – zu erleichtern;

## RUFT DIE EU-AGENTUREN AUF,

25. unter Leitung von Europol und in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den einschlägigen EU-Agenturen die Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der Europäischen Union (EU SOCTA) zu erstellen, die ein vollständiges und detailliertes Bild der kriminellen Bedrohungen für die Europäische Union bieten muss;
26. die Experten der Mitgliedstaaten und der Organe der EU bei der Entwicklung des Allgemeinen MASP und der OAPs zu den Prioritäten für die Kriminalitätsbekämpfung, die in ihre jeweiligen Aufgabenbereiche fallen, zu unterstützen;
27. über Europol methodische, analytische und administrative Unterstützung bei der Ausarbeitung des Allgemeinen MASP und der OAPs einschließlich von „SMART“-Zielen und Leistungsindikatoren (Key Performance Indicator – KPI) zu leisten;
28. entsprechend ihrem jeweiligen Mandat operativen Maßnahmen fortlaufend operative und analytische Unterstützung zu leisten, wozu auch die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit Straftaten gehört, und die Berichterstattung über die Umsetzung der OAPs und deren Überwachung besonders zu unterstützen;
29. sich in ihren jährlichen Arbeitsprogrammen zu verpflichten, die im Rahmen von EMPACT erarbeiteten Maßnahmen umzusetzen;
30. unter der Leitung von Europol in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den einschlägigen EU-Agenturen einen Zwischenbericht über neue, veränderte oder neu auftretende Bedrohungen mit besonderem Schwerpunkt auf den Prioritäten der EU im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung und die EU SOCTA auszuarbeiten, und zwar beides auf der Grundlage der vom COSI gebilligten Anforderungen, unter Berücksichtigung der Empfehlungen der unabhängigen Bewertung und in enger Zusammenarbeit mit den einschlägigen Experten<sup>6</sup>;

---

<sup>6</sup> Wie im EMPACT-Zeitplan dargelegt, sollten der Zwischenbericht im zweiten Quartal des zweiten Jahres des EMPACT-Zyklus und die EU SOCTA im ersten Quartal des letzten Jahres des Zyklus vorliegen;

31. einen Beitrag zu einer kurzen Darstellung aller verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten zu leisten, um die im Rahmen von EMPACT vereinbarten Tätigkeiten effektiv zu unterstützen und unter Einhaltung der Haushaltsordnung ein Höchstmaß an Flexibilität zu gewährleisten (und zur Aktualisierung des Informationspakets über die Finanzierungsmöglichkeiten beizutragen, das zusammen mit der Kommission, dem EAD und anderen einschlägigen Akteuren ausgearbeitet wird);
  32. Schulungen anzubieten und weitere Sensibilisierungsmaßnahmen auszuloten;
  33. den Bekanntheitsgrad und die Außenwirkung von EMPACT bei jeglicher Kommunikation über EMPACT-bezogene oder von ihr finanzierte Tätigkeiten, Einsätze und Ergebnisse zu fördern, insbesondere durch die systematische Verwendung des EMPACT-Logos sowie gegebenenfalls des #EMPACT;
  34. einen Beitrag zum Austausch bewährter Verfahren und zum Erfahrungsaustausch zu leisten.
-