



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 18.10.2023  
COM(2023) 641 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND  
DEN RAT**

**EU-Fahrplan zur Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität**

## 1. EINFÜHRUNG

Der von der organisierten Kriminalität gelenkte Drogenhandel ist **eine der größten Sicherheitsbedrohungen, vor denen Europa gegenwärtig steht, und die Situation spitzt sich weiter zu**: Dies zeigt sich deutlich daran, dass in Europa mehr Drogen verfügbar sind als je zuvor, insbesondere Kokain aus Südamerika. Nur zwei Wochen, nachdem in Rotterdam (Niederlande) die Rekordmenge von 8 Tonnen Kokain beschlagnahmt worden war, wurden im August 2023 im Hafen von Algeciras (Spanien) 9,5 Tonnen Kokain sichergestellt. Auch dass in Europa synthetische Drogen für den weltweiten Handel hergestellt werden und Verbreitung finden, gibt zunehmend Anlass zur Sorge. Eine gemeinsame Analyse von Europol und der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) hat ergeben, dass im Bereich des organisierten Verbrechens der **Drogenhandel eine der lukrativsten Aktivitäten** ist. Auf ihn entfällt schätzungsweise ein Fünftel der weltweiten Erträge aus Straftaten.<sup>1</sup>

Für möglichst große Gewinne wenden kriminelle Netze extreme Gewalt, Korruption und Einschüchterung an.<sup>2</sup> Darüber hinaus sind sie Meister der Vernetzung und der Verschleierung ihrer Pläne. Das zeigt die Entschlüsselung von Kryptodiensten wie beispielsweise EncroChat, die zu mindestens **6 558 Verhaftungen**<sup>3</sup> weltweit geführt hat. Wirtschafts- und Finanzkriminalität sind der Dreh- und Angelpunkt aller kriminellen Aktivitäten, und Korruption ist für kriminelle Netze von zentraler Bedeutung. Nach Schätzungen von Europol wenden 60 % der in der EU aktiven kriminellen Netze zur Erreichung ihrer illegalen Ziele Formen der Korruption an. 2020 und 2021 wurden in den Mitgliedstaaten der EU im Durchschnitt jährlich **Vermögenswerte aus Straftaten im Umfang von rund 4,1 Mrd. EUR** beschlagnahmt. Der Anstieg gegenüber den Vorjahren ist erheblich, nichtsdestoweniger handelt es sich dabei immer noch um weniger als 2 % der geschätzten jährlichen Erträge der organisierten Kriminalität.<sup>4</sup> Diese enormen Gewinne aus illegalen Aktivitäten werden wiederum für andere kriminelle Aktivitäten verwendet und von professionellen Geldwäschesyndikaten gewaschen. Die Einnahmen werden dann in die legale Wirtschaft eingeschleust, was weitreichende und destabilisierende Folgen für die Gesellschaft, die Rechtsstaatlichkeit und das Vertrauen in staatliche Stellen hat.

Unübersehbar zeigt sich diese Bedrohung darin, dass der weltweite Aktionsradius der Kriminellen und ihre unerbittliche Kontrolle der Lieferketten im Drogenhandel zu einer Welle der Gewalt auf den Straßen geführt haben, der nicht nur Mitglieder rivalisierender Banden zum Opfer fallen, sondern auch unschuldige Menschen. So starben aufgrund drogenbedingter Gewalt 2023 u. a. im

---

<sup>1</sup> [https://www.emcdda.europa.eu/publications/eu-drug-markets\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/publications/eu-drug-markets_en).

<sup>2</sup> <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/socta-report>.

<sup>3</sup> <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/dismantling-encrypted-criminal-encrochat-communications-leads-to-over-6-500-arrests-and-close-to-eur-900-million-seized>.

<sup>4</sup> [The Other Side of the Coin: An Analysis of Financial and Economic Crime | Europol \(europa.eu\)](#).

Januar ein 11-jähriges Mädchen in Antwerpen (Belgien), im August ein 10-jähriger Junge in Nîmes (Frankreich) und im September ein 13-jähriger Junge in Stockholm (Schweden). Darüber hinaus starben im Jahr 2021 schätzungsweise 6 200 Menschen in der EU an einer Überdosis Drogen.<sup>5</sup>

Das Ausmaß der Bedrohung und ihre weltweiten Auswirkungen erfordern ein **starkes und langfristig wirksames Handeln** auf Ebene der EU und weltweit. Die Kommission schlägt deshalb einen EU-Fahrplan zur Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität vor. In dem Fahrplan sind 17 Maßnahmen in vier Schwerpunktbereichen vorgesehen: Stärkung der Widerstandsfähigkeit logistischer Knotenpunkte durch eine Europäische Hafenallianz, Zerschlagung krimineller Netze, verstärkte Präventionsmaßnahmen und engere Zusammenarbeit mit internationalen Partnern. Diese Maßnahmen sollen in den Jahren 2024 und 2025 umgesetzt werden.

## 2. STRATEGIE UND REAKTION DER EU

In der **EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021–2025**<sup>6</sup> sowie der **EU-Agenda zur Drogenbekämpfung und dem Aktionsplan für den Zeitraum 2021–2025**<sup>7</sup> (im Folgenden „EU-Strategien“) wird eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung dieser Bedrohungen auf der Grundlage gemeinsamer Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten festgelegt.

Die EU setzt diese Strategien gegenwärtig um und wird weiterhin auf die gesetzten Ziele hinarbeiten, wie es auch im sechsten Fortschrittsbericht zur EU-Strategie für eine Sicherheitsunion<sup>8</sup> hervorgehoben wird. Die EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität trägt dazu bei, die kollektiven Anstrengungen der EU im Kampf gegen kriminelle Netze zu verstärken. Gleichzeitig hat die EU mit der Drogenstrategie und dem Aktionsplan einen ausgewogenen und multidisziplinären Ansatz vorgelegt, der darauf abzielt, das Drogenangebot zu verringern, indem die Sicherheit verbessert und die Nachfrage nach Drogen durch Präventions-, Behandlungs- und Betreuungsdienste reduziert wird und drogenbedingte Schäden angegangen werden. Wie in der Strategie festgelegt, wird die Kommission im Jahr 2024 eine externe Evaluierung der Umsetzung der Drogenstrategie in die Wege leiten und dem Europäischen Parlament und dem Rat im Frühjahr 2025 dann einen entsprechenden Bericht vorlegen.

---

<sup>5</sup> Europäischer Drogenbericht, EMCDDA, [https://www.emcdda.europa.eu/publications/european-drug-report/2023/drug-induced-deaths\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/publications/european-drug-report/2023/drug-induced-deaths_en).

<sup>6</sup> COM(2021) 170 final.

<sup>7</sup> COM(2020) 606 final.

<sup>8</sup> COM(2023) [Nummer wird ergänzt, sobald sie verfügbar ist].

Was die **politischen Initiativen** anbelangt, hat die Kommission **mehrere Legislativvorschläge** zur Stärkung der EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung krimineller Netze vorgelegt. Dazu gehören die Stärkung der Richtlinie über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten<sup>9</sup>, die Änderung der Richtlinie 2019/1153, die den zuständigen Behörden zur Erleichterung von Finanzermittlungen den Zugang zu zentralen Bankkontenregistern gestattet<sup>10</sup>, sowie ein Paket zur Stärkung der EU-Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche<sup>11</sup>. Darüber hinaus hat die Kommission einen Vorschlag zur Reform der Zollunion der EU<sup>12</sup> angenommen. Dadurch wird die Fähigkeit des Zolls zur Verhinderung der Einfuhr unsicherer oder illegaler Waren in die EU deutlich gestärkt und die Zusammenarbeit zwischen den Zoll- und Strafverfolgungsbehörden erheblich verbessert. Darüber hinaus hat die Kommission im Mai 2023 vorgeschlagen, die EU-Vorschriften zur Bekämpfung der Korruption zu verschärfen.<sup>13</sup>

Die **Kapazitäten für die Strafverfolgung** wurden durch die Stärkung des **Mandats von Europol**<sup>14</sup>, den **Vorschlag für einen Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit**, der wiederum in Empfehlungen zur operativen polizeilichen Zusammenarbeit<sup>15</sup> mündete, sowie die Annahme der Richtlinie über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden<sup>16</sup> ausgeweitet. Die vorgeschlagene **Überarbeitung des Prüm-Rahmens** ist ein weiterer Beitrag zu diesen Bemühungen.<sup>17</sup>

Auch **justiziell hat sich die EU** in den letzten Jahren besser gerüstet: Die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa)<sup>18</sup> wurde als unabhängige Staatsanwaltschaft mit Zuständigkeit für die Ermittlung, Verfolgung und Anklageerhebung bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU geschaffen. Darüber hinaus ist die EUSTa auch für Straftaten im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung zuständig, wenn der Schwerpunkt der kriminellen Tätigkeit auf der Begehung von Straftaten gegen die finanziellen

---

<sup>9</sup> COM(2022) 245 final.

<sup>10</sup> COM(2021) 429 final.

<sup>11</sup> COM(2021) 421 final, COM(2021) 420 final, COM(2021) 423 final und Verordnung (EU) 2015/847 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1781/2006 (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 1).

<sup>12</sup> COM(2023) 257 final.

<sup>13</sup> COM(2023) 234 final.

<sup>14</sup> Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates (ABl. L 135 vom 24.5.2016).

<sup>15</sup> COM(2021) 780 final.

<sup>16</sup> Richtlinie (EU) 2023/977 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates (ABl. L 134 vom 22.5.2023).

<sup>17</sup> COM(2021) 784 final.

<sup>18</sup> Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) (ABl. L 283 vom 31.10.2017, S. 1).

Interessen der Union liegt. Damit Polizei und Justiz einfacher und rascher auf die benötigten Informationen zugreifen können, hat die EU außerdem ein Paket über den grenzüberschreitenden Zugang zu **elektronischen Beweismitteln** angenommen.<sup>19</sup>

Im Sinne einer gemeinsamen Reaktion der EU auf das Drogenproblem wurde das Mandat der EMCDDA gestärkt. Damit soll insbesondere ihre Fähigkeit zur Bedrohungseinschätzung und Frühwarnung verbessert und ihr Aufgabenbereich auf den polyvalenten Drogenkonsum, die Drogenmärkte und das Drogenangebot sowie auf Drogenausgangsstoffe ausgedehnt werden. Als neue **Drogenagentur der Europäischen Union** wird die EMCDDA ihre Tätigkeit am 2. Juli 2024 aufnehmen.<sup>20</sup> Die neue Agentur wird die Gefahrenlage durch synthetische Drogen mit Blick auf Gesundheit und Sicherheit bewerten. Außerdem wird die Agentur genau beobachten, wie sich die Situation im Bereich der synthetischen Drogen in der EU entwickelt, und die Ergebnisse zur Ausarbeitung von Gegenmaßnahmen nutzen. Ein weiterer wichtiger Schritt wird die Entwicklung eines **europäischen Drogenwarnsystems** sein, über das nationale Behörden und (potenzielle) Konsumentinnen und Konsumenten von Drogen schnell informiert werden, wenn neue gefährliche Substanzen auf den Markt kommen. Schließlich sieht das neue Mandat vor, dass sich die Agentur mit **Drogenausgangsstoffen** befasst und zur Feststellung neuer Substanzen und möglicher Tendenzen ein Netz kriminaltechnischer und toxikologischer Labore einrichtet.

Auf **operativer Ebene** hat die EU ihre Unterstützung für die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten verstärkt. Die **Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT)**, eine operative Plattform zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der EU in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, ist nun ein mit umfangreicheren Finanzmitteln ausgestattetes ständiges Instrument. Die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern wird im Rahmen der EMPACT mit der Unterstützung der Kommission fortgesetzt. Das **operative Netz gegen mafiaähnliche Gruppen der organisierten Kriminalität** (Operational Network Against Mafia-Style Criminal Groups) unterstützt komplexe Ermittlungen gegen kriminelle Netze mit hohem Gefahrenpotenzial.<sup>21</sup> Bereits im Jahr 2022 wurden auf diese Weise hervorragende operative Ergebnisse erzielt: 121 Verhaftungen und die Beschlagnahme von Bargeld in Höhe von 12 Mio. EUR. Es wurden 42 kriminelle Netze aufgedeckt, und mehr als 50 Kriminelle, die der

---

<sup>19</sup> Verordnung (EU) 2023/1543 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2023 über Europäische Herausgabeanordnungen und Europäische Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafverfahren und für die Vollstreckung von Freiheitsstrafen nach Strafverfahren (ABl. L 191 vom 28.7.2023, S. 118) und Richtlinie (EU) 2023/1544 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2023 zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Benennung von benannten Niederlassungen und die Bestellung von Vertretern zu Zwecken der Erhebung elektronischer Beweismittel in Strafverfahren (ABl. L 191 vom 28.7.2023, S. 181).

<sup>20</sup> Verordnung (EU) 2023/1322 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2023 über die Drogenagentur der Europäischen Union (EUDA) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1920/2006 (ABl. L 166 vom 30.6.2023).

<sup>21</sup> Ausgestattet mit Mitteln aus dem Fonds für die innere Sicherheit in Höhe von 2 Mio. EUR für den Zeitraum 2024/2025.

Führungsebene angehören, wurden mit Unterstützung von Europol und Eurojust ausfindig gemacht und angeklagt. Die Leitung liegt aktuell (2022/2023) bei Belgien, das im Anschluss von Italien (für den Zeitraum 2024/2025) abgelöst wird. Die Kommission unterstützt die Ziele und den innovativen Ansatz dieser neuen Priorität und fordert alle Mitgliedstaaten und internationalen Partner auf, sich dieser Initiative anzuschließen. Darüber hinaus führte die von Europol unterstützte Zerschlagung der verschlüsselten Kommunikationsnetze **EncroChat**, **SkyECC** und **ANOM** zu zahlreichen Verhaftungen und Beschlagnahmen. Insbesondere konnten wertvolle Erkenntnisse über die Aktivitäten und Methoden krimineller Netze gewonnen werden. Europol hat viele andere erfolgreiche Ermittlungen der Mitgliedstaaten unterstützt, bspw. im November 2022 die **Operation „Desert Light“**<sup>22</sup>, bei der ein „Superkartell“ von Kokainhändlern zerschlagen wurde.

Der Erfolg des **Operationszentrums für den Kampf gegen den Drogenhandel im Atlantik (MAOC-N)** bei der Unterstützung der Abriegelung von Seegebieten hat bisher zur Beschlagnahme von 327 653 Tonnen Kokain und 667 344 Tonnen Cannabis geführt.<sup>23</sup> Darüber hinaus haben Belgien und Deutschland das Verfahren für einen Beitritt zum MAOC-N eingeleitet. In der überarbeiteten **EU-Strategie für maritime Sicherheit (EUMSS)**<sup>24</sup> und dem dazugehörigen **Aktionsplan** wird die Verpflichtung zu gemeinsamen Operationen in Ausgangsländern und EU-Häfen unter Beteiligung des MAOC-N, der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und der Dienststellen/Agenturen der Europäischen Kommission bekräftigt.

Da das organisierte Verbrechen fast immer länderübergreifend agiert, baut die EU ihre Partnerschaften mit Drittländern aus, insbesondere mit denjenigen, die an den wichtigsten Drogenhandelsrouten liegen. Dazu gehört auch eine engere Zusammenarbeit **mit Lateinamerika und der Karibik** im Rahmen der neuen Agenda für die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik<sup>25</sup>, der Erklärung des Gipfels zwischen der EU und der Gemeinschaft der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (CELAC) vom 17. und 18. Juli 2023<sup>26</sup> und der Zusammenarbeit zwischen der EU und dem lateinamerikanischen Ausschuss für innere Sicherheit (CLASI), mit der die Verpflichtung bekräftigt wird, die Anstrengungen in den Bereichen Justiz, Sicherheit und Bekämpfung internationaler krimineller Netze zu verstärken. Die regionalen Programme für technische Hilfe wie **EL PAcCTO**, **EUROFRONT** und **COPOLAD III** sowie das Programm **Global Illicit Flows** haben sich als wirksame Instrumente zur Stärkung der nationalen und regionalen Kapazitäten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität erwiesen.

---

<sup>22</sup> <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/heat-rising-european-super-cartel-taken-down-in-six-countries>.

<sup>23</sup> Statistik – MAOC-N.

<sup>24</sup> Die überarbeitete EUMSS wurde dem Rat zur Billigung vorgelegt.

<sup>25</sup> JOIN(2023)17 final.

<sup>26</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12000-2023-INIT/en/pdf>.



In **Westafrika** konzentriert sich die Zusammenarbeit darauf, bei den staatlichen Institutionen und regionalen Organisationen Kapazitäten zur Bekämpfung des Drogenhandels auf See aufzubauen. Seit 2018 hat die EU eine Reihe ergänzender regionaler Programme ins Leben gerufen, die darauf abzielen, die Bemühungen der ECOWAS-Länder zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, des illegalen Handels, der Cyberkriminalität sowie der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus zu unterstützen.<sup>27</sup> Am **Horn von Afrika** leistet die EU-Marineoperation ATALANTA einen Beitrag zur Unterbindung des Drogen- und Waffenhandels sowie zur Abschreckung, Verhinderung und Bekämpfung von Piraterie und bewaffneten Raubüberfällen vor der somalischen Küste. Darüber hinaus ist die EU fest entschlossen, illegale Geldströme im Rahmen einer speziellen **Team-Europe-Initiative gegen illegale Finanzströme für Subsahara-Afrika** zu bekämpfen.

**Nordafrika und der Nahe Osten** sind sowohl als Herkunfts- und Transit- als auch als Bestimmungsregionen illegaler Drogen von enormer Bedeutung, und das Geschäft mit illegalen Drogen wächst. Im Rahmen von Programmen, die von der EU finanziert werden, wie **EU4Monitoring Drugs** werden das Entstehen neuer Drogenhandelsrouten, die Zunahme des Online-Handels und die Verfügbarkeit eines breiteren Spektrums von Substanzen analysiert.

Zur Umsetzung ihrer Strategie zur Unterstützung zentralasiatischer Partner bei der Bekämpfung von Gefahren im Zusammenhang mit der Drogenkriminalität (einschließlich derjenigen, die von Afghanistan ausgehen) hat die EU darüber hinaus in **Zentralasien** zwei wichtige regionale Sicherheitsprogramme ausgearbeitet. Das **Drogenaktionsprogramm für Zentralasien** (CADAP) trägt zur Verringerung des Drogenkonsums bei und dient der Unterstützung der Drogenpolitik der zentralasiatischen Regierungen, insbesondere zur Verbesserung des Zugangs zu wirksamen Maßnahmen zur Verringerung der Drogennachfrage. Mit dem **Grenzschutzprogramm für Zentralasien** (BOMCA) wird die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung durch eine integrierte Grenzverwaltung gefördert. Der Schwerpunkt des Programms liegt auf dem Aufbau von Kapazitäten und der institutionellen Entwicklung, der Erleichterung des Handels, der Verbesserung der Grenzverwaltungssysteme und der Unterbindung des illegalen Handels in Zentralasien.

Die **Zusammenarbeit der EU mit dem westlichen Balkan** ist nach wie vor eine Priorität. Die verstärkte Beteiligung unserer Partner aus dem westlichen Balkan an internationalen Polizeieinsätzen, ihre engere Zusammenarbeit mit Europol durch die Entsendung von Verbindungsbeamten in die Europol-Zentrale, ihre Beteiligung an der EMPACT und ihre

---

<sup>27</sup> Projekte: OCWAR-C (West African Response on Cybersecurity and Fight against Cybercrime), OCWAR-M (West African Response to the Fight against Money Laundering and the Financing of Terrorism) und OCWAR-T (West African Response to Trafficking).

Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen haben zu beachtlichen operativen Ergebnissen geführt. Die EU wird auch weiterhin finanzielle und technische Unterstützung leisten. Ein zentraler Punkt ist, dass sämtliche Partner aus dem westlichen Balkan zur Verbesserung ihres Datenaustauschs mit der EMCDDA funktionierende Frühwarnsysteme und nationale Drogenbeobachtungsstellen einrichten und Arbeitsvereinbarungen mit der EU-Agentur schließen.

Schließlich haben sechs Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und die Niederlande) unter Beteiligung der Kommission, Europol und Eurojust eine **Koalition gegen schwere und organisierte Kriminalität** gegründet. Die Koalition hat verschiedene wichtige operative Maßnahmen von gemeinsamem Interesse vorgeschlagen, die im Kern mit den EU-Strategien im Einklang stehen und an denen Agenturen, Einrichtungen und Rahmen der EU, wie bspw. EMPACT, beteiligt sind. Die Maßnahmen zielen im Wesentlichen darauf ab, den operativen Bedarf festzustellen, die Sicherheit der logistischen Knotenpunkte und des Seeverkehrs zu erhöhen, kriminelle Geldströme zu unterbrechen, die Strafverfolgung technologisch und innovativ zu unterstützen sowie die internationale Zusammenarbeit zu stärken. Die Kommission nimmt die von der Koalition unternommenen Anstrengungen zur Kenntnis und legt diesen Fahrplan vor, um die nächste Etappe der Arbeit einzuläuten und das Engagement der EU für eine Intensivierung der Bemühungen zu bekunden.

### 3. VORRANGIGE MAßNAHMEN

Kriminelle können sich rasch neue Möglichkeiten erschließen, Gewinne zu erzielen. Sie machen sich zudem in hohem Maße die zunehmende Vernetzung der Gesellschaft und den technologischen Fortschritt zunutze. Angesichts dieser dynamischen Entwicklung müssen die Bemühungen der Kommission, des Hohen Vertreters, des Europäischen Parlaments, des Rates sowie der Agenturen und Einrichtungen der EU in einem Paket vorrangiger Maßnahmen zusammengefasst werden. Die Umsetzung der Maßnahmen erfordert eine wirkungsvolle Zusammenarbeit in der gesamten EU, die Einbindung unserer internationalen strategischen Partner und ein entschlossenes politisches Engagement aller Beteiligten.

Im Mittelpunkt dieses Fahrplans stehen vier Schwerpunktbereiche, in denen verstärkt Maßnahmen ergriffen werden müssen.

Erstens bedienen sich Kriminelle für ihre illegalen Tätigkeiten logistischer Knotenpunkte in den EU- und Nicht-EU-Ländern und benutzen vulnerable Personen für ihre kriminellen Aktivitäten. Die EU muss daher **die Widerstandsfähigkeit logistischer Knotenpunkte stärken**, damit sie nicht von Straftätern genutzt werden können. Dies muss in enger Zusammenarbeit geschehen, da Kriminelle immer nach dem schwächsten Glied suchen.



Zweitens sind kriminelle Netzwerke dynamisch und greifen zunehmend auf spezialisierte Anbieter krimineller Dienstleistungen zurück, wodurch zusätzliche Akteure ins Spiel kommen. Festnahmen von Einzelpersonen sind sehr wichtig, reichen aber nicht aus; vordringlich ist es, die Kapazitäten von Strafverfolgungs- und Justizbehörden auszubauen, damit **kriminelle Netze zerschlagen, ihre Geschäftsmodelle unterbunden und ihre Gewinne beschlagnahmt werden** können.

Ein besonderer Schwerpunkt **muss zudem auf der Prävention** liegen: Sollen Menschen und Unternehmen vor Ausbeutung durch kriminelle Netze geschützt werden, müssen die Ursachen von organisiertem Verbrechen bekämpft und dauerhaft Maßnahmen gegen kriminelle Tätigkeiten ergriffen werden. Dies erfordert nicht nur Anstrengungen der Strafverfolgungsbehörden, sondern auch von Gemeinden und lokaler Bevölkerung.

Organisierte Kriminalität ist zwar seit jeher ein globales Phänomen, die jüngsten technologischen Entwicklungen bieten Kriminellen jedoch weitere Möglichkeiten, weltweit zu operieren und ihre illegalen Geschäfte von Drittländern aus zu tätigen. **Die internationale Zusammenarbeit** kann deshalb entscheidend dazu beitragen, die Versorgungswege Krimineller zu unterbrechen und Verbesserungen sowohl bei der Strafverfolgung als auch bei der justiziellen Zusammenarbeit zu fördern.

### **3.1. Europäische Hafenallianz: Stärkung der Widerstandsfähigkeit logistischer Knotenpunkte**

Logistische Knotenpunkte sind wichtige Zugangstore, die den wirtschaftlichen Wohlstand in der EU, den EU-weiten Warentransport und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts ermöglichen. Auf Häfen entfallen rund 75 % des Außenhandelsvolumens und 31 % des Binnenhandelsvolumens der EU. Jährlich gehen 400 Millionen Fahrgäste in Häfen der Mitgliedstaaten an oder von Bord.<sup>28</sup> Logistische Knotenpunkte sind jedoch aufgrund ihrer strategischen Rolle anfällig für **Drogenschmuggel und Missbrauch durch kriminelle Netze mit hohem Gefahrenpotenzial** sowie deren Unterstützer, wie in der Drogenstrategie und im Drogenaktionsplan der EU festgestellt wird.

Wie im **gemeinsamen Bericht** von Europol und dem **Sicherheits-Lenkungsausschuss der Häfen Antwerpen, Hamburg/Bremerhaven und Rotterdam** über kriminelle Netze in EU-Häfen<sup>29</sup> hervorgehoben wird, gibt es zahlreiche Möglichkeiten für kriminelle Unterwanderung

---

<sup>28</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Mobilität und Verkehr, „Assessment of potential of maritime and inland ports and inland waterways and of related policy measures, including industrial policy measures“ – Schlussbericht, Amt für Veröffentlichungen, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2832/03796>

<sup>29</sup> [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol\\_Joint-report\\_Criminal%20networks%20in%20EU%20ports\\_Public\\_version.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol_Joint-report_Criminal%20networks%20in%20EU%20ports_Public_version.pdf)

und die Nutzung dieser Häfen für illegale Sendungen. Für den Transport von Drogen mit Seecontainern verwenden Kriminelle eine Vielzahl von Methoden. Dazu gehören der Umstieg auf weniger häufig kontrollierte Container, die Verwendung gestohlener Container-Referenzcodes (Betrug mit PIN), das Klonen von Container-Registriernummern und der Einsatz spezieller Teams, die günstige Gelegenheiten abpassen, um eine Sendung in Empfang zu nehmen. Bei diesen verbreiteten Methoden spielt **Bestechung** eine entscheidende Rolle, da kriminelle Netze für den Transport von Containern mit Drogen und illegalen Waren in die EU auf Personen zurückgreifen, die mit dem jeweiligen Hafen gut vertraut sind.<sup>30</sup>

Kriminelle Netze passen ihre Handelsrouten rasch an und weichen auf weniger geschützte oder kleinere Häfen aus. Zur Verstärkung der Sicherheit logistischer Knotenpunkte wird deshalb **ein gemeinsamer Ansatz der EU** benötigt, bei dem die beteiligten Akteure abgestimmt zusammenarbeiten. Um wirksame Maßnahmen zum Schutz der Häfen ergreifen zu können, müssen zunächst **bestehende Lücken und Schwachstellen gründlich bewertet werden**. Die Kommission hat deshalb eine **Schengen-Evaluierung mit dem Themenschwerpunkt Rauschgifthandel in Häfen** eingeleitet. Die Ergebnisse werden 2023 in einen Evaluierungsbericht mit bewährten Verfahren und Anfang 2024 in einen Vorschlag für Empfehlungen des Rates einfließen.

Darüber hinaus wird die Bekämpfung des Drogenhandels (zu der auch das Unterbinden des illegalen Handels nach der Ankunft in den Häfen gehört) in **zwei Studien behandelt, die die Kommission 2023 zu Seeverkehrsdaten und zum Bedarf der Strafverfolgungsbehörden im Schienen- und Straßenverkehr** in Auftrag gegeben hat und deren Ergebnisse voraussichtlich 2024 vorliegen werden.

Zur Anwendung dieser und weiterer Erkenntnisse sowie bewährter Verfahren schlägt die Kommission vor, die Widerstandsfähigkeit der Häfen durch eine **Europäische Hafenallianz** zu stärken. Voraussetzungen dafür sind die Mobilisierung der Zollbehörden als wichtigstes Bollwerk gegen den illegalen Handel, eine bessere Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung zur Zerschlagung der kriminellen Netze hinter dem Drogenhandel sowie die Einrichtung einer öffentlich-privaten Partnerschaft, um die Anstrengungen zur Bekämpfung des Drogenhandels zu bündeln und Logistik, Informationstechnologie, Humanressourcen und Betriebsabläufe vor krimineller Unterwanderung zu schützen.

---

<sup>30</sup> Ebd.

## ***Aktionsbereich 1: Mobilisierung der Zollbehörden gegen den Drogenhandel***

*Wichtigste Akteure: Kommission, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, Mitgliedstaaten (insbesondere Zollbehörden)*

Die Zollbehörden der Mitgliedstaaten bilden die erste Verteidigungslinie an den Außengrenzen der EU, wenn es darum geht, die EU vor illegalem Handel zu schützen, die Sicherheit ihrer Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten und ihre finanziellen Interessen zu schützen.<sup>31</sup> Da **die Sicherstellung von Drogen durch Zollbehörden zu fast 70 % in EU-Häfen erfolgt**, ist es wichtig, die Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden, die geeint handeln müssen, und weiteren Interessenträgern, insbesondere Polizeibehörden, zu stärken. Zum Schutz der EU-Grenzen sollte der Zoll die bestehenden Strategien und Instrumente für Risikomanagement und Kontrolle weiterhin effektiv einsetzen.

Die Kommission wird deshalb mit der Europäischen Hafenallianz einen durch das Programm „Zoll“<sup>32</sup> finanzierten **Rahmen** schaffen, der ein **wirksames Risikomanagement und effiziente Zollkontrollen in Bezug auf den Schmuggel illegaler Drogen und Drogenausgangsstoffe erleichtert**, um die Zusammenarbeit der Zollbehörden, auch mit der Kommission sicherzustellen. Zunächst wird eine **spezielle Projektgruppe** eingerichtet, der Vertreter der Zollbehörden der Mitgliedstaaten auf Führungs- und Expertenebene angehören. Die Projektgruppe wird die Lage vor Ort erfassen, ein gemeinsames Verständnis und einen abgestimmten Ansatz entwickeln, Lücken und Schwachstellen bei der Überwachung durch die Zollbehörden ermitteln, eine Bedrohungs- und Risikobewertung erstellen, gemeinsame Kriterien für die Zielausrichtung festlegen und bewährte Verfahren austauschen.

Ihre Arbeit wird den Weg für noch besser abgestimmte und effizientere Zollkontrollen ebnen, indem **gemeinsame Risikokriterien** und **vorrangige Zollkontrollen** auf EU-Ebene festgelegt werden. Die Kommission wird den Mitgliedstaaten diese Maßnahmen zur Umsetzung vorschlagen, wobei europäische und nationale Risikomanagementinstrumente miteinander verknüpft werden. Die vorrangigen Kontrollen werden die Echtzeitanalyse und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten verbessern und Lösungen zur Erkennung von bislang unerkannten Schwachstellen in den Häfen und der Lieferkette ermöglichen. Im Rahmen der Kontrollen wird auch ein Konzept für einen strukturierten Informationsaustausch (Interoperabilität oder ein Rahmen für den systematischen Datenaustausch) erprobt, mit dem die

---

<sup>31</sup> Entschließung des Rates zur Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung im Zollbereich und deren Beitrag zur inneren Sicherheit der EU.

<sup>32</sup> Verordnung (EU) 2021/444 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2021 zur Einrichtung des Programms „Zoll“ für die Zusammenarbeit im Zollwesen (ABl. L 87 vom 15.3.2021).

Bekämpfung des illegalen Handels mit Drogen und Drogenausgangsstoffen unterstützt werden soll.

Anknüpfend an diese Maßnahme wird die Kommission Mitte des Jahres 2024 ein **neues Sachverständigenteam** im Rahmen des Programms „Zoll“ einsetzen. Dieses Team wird eigene Haushaltsmittel und Ressourcen erhalten und auf der Methodik und dem Erfolg eines der produktivsten, operativ tätigen Sachverständigenteams<sup>33</sup> des Programms aufbauen. Durch die Weiterentwicklung der Projektgruppe zu einem neuen Sachverständigenteam wird sichergestellt, dass koordinierte Maßnahmen des Zolls sowohl thematisch als auch geografisch flexibler sind. Dies beruht auf einer verbesserten operativen Zusammenarbeit nicht nur in Häfen, sondern auch an anderen Grenzen (Land, Luft), da ein wirksamer Ansatz zur Bekämpfung des Drogenhandels ein abgestimmtes Vorgehen der EU erfordert, das alle Verkehrsträger einbezieht. Dieser Ansatz würde auch zu einer effizienteren operativen Zusammenarbeit mit Drittstaaten und anderen Strafverfolgungsbehörden beitragen.

Zur Unterstützung dieses Schwerpunktbereichs der EU wird die Kommission darüber hinaus **ab 2024 das Instrument für Zollkontrollausrüstung (CCED)**<sup>34</sup> nutzen und dazu **mehr als 200 Mio.** EUR für die Finanzierung hochmoderner Ausrüstung bereitstellen, die den Zollbehörden das Scannen von Containern und anderen Transportmitteln erleichtert; auf diese Weise können das Zollrisikomanagement und Zollkontrollen zur Sicherstellung von illegalen Drogen und Drogenausgangsstoffen wirksamer eingesetzt werden. Dazu gehört auch die Unterstützung der zolltechnischen Prüfungsanstalten, die ebenfalls Ausrüstungen für die Analyse von Drogen und die Bewältigung der zunehmenden Herausforderungen im Zusammenhang mit Vorstoffen für die Gewinnung von Drogenausgangsstoffen erhalten.

### ***Aktionsbereich 2: Verstärkung der Strafverfolgungsmaßnahmen in Häfen***

*Wichtigste Akteure: Mitgliedstaaten, Kommission, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung, Europol, Eurojust, EUStA*

Ein erfolgreicher Ansatz zur Bekämpfung des Drogenhandels darf sich nicht auf logistische Knotenpunkte oder andere Teile der Drogenlieferkette beschränken. Da die EU gemeinsam eine

---

<sup>33</sup> Dem Sachverständigenteam für die östlichen und südöstlichen Zollaußengrenzen (CELBET) gehören Vertreter der elf Mitgliedstaaten an den östlichen und südöstlichen Landgrenzen der EU (BG, FI, EE, EL, HR, HU, LT, LV, PL, SK, RO) an. Es wird durch das Programm „Zoll“ finanziert und hat sich als besonders effektiv bei der Entwicklung operativer Lösungen vor Ort erwiesen, verfügt über umfassende Erfahrung bei der Zusammenarbeit mit anderen Strafverfolgungsbehörden und stellt zudem sicher, dass die Zollkontrollen an den Landgrenzen der EU einheitlich durchgeführt werden.

<sup>34</sup> Verordnung (EU) 2021/1077 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 zur Schaffung des Instruments für finanzielle Hilfe für Grenzkontrollausrüstung im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung (ABl. L 234 vom 2.7.2021).

wirksamere Früherkennung illegaler Drogen anstrebt, **müssen umfassende Ermittlungen geführt und der Drogenhandel strafrechtlich verfolgt werden, damit deutlich wird, dass sich diese Straftat nicht auszahlt.** Dies kann erreicht werden, indem gegen die Täter und die Netze, denen sie angehören, vorgegangen wird. Eine koordinierte Strafverfolgung ist für die Aufdeckung der kriminellen Netze, die mit den zu beschlagnahmenden Drogen handeln, äußerst wichtig. In einigen Fällen könnten Polizeibehörden beispielsweise in Abstimmung mit dem Zoll Container überwachen, statt den Inhalt sofort sicherzustellen. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, digitale Ermittlungen einzuleiten, um möglichen Missbrauch von in Häfen verwendeten Software-Kontrollsystemen aufzudecken. Darüber hinaus könnten die Strafverfolgungsbehörden Korruptionsvorwürfe untersuchen und dabei auch als Ansprechpartner für Hinweisgeber fungieren.

Die Kommission wird die **EMPACT** und ihre Arbeit als Plattform mit einem ganzheitlichen Ansatz für die Bekämpfung des Drogenhandels weiterhin unterstützen. Die Kommission wird auch die Zusammenarbeit im Rahmen der EMPACT als einem der wichtigsten Katalysatoren für die Entwicklung der Europäischen Hafenallianz weiterhin fördern.

Für die EMPACT wurden zwei operative Prioritäten festgelegt, bei denen Polizei und Zoll bei der Bekämpfung des Drogenhandels zusammenarbeiten: **Cannabis, Kokain und Heroin sowie synthetische Drogen und neue psychoaktive Substanzen.** Die Strafverfolgungsbehörden setzen die Ermittlungen auf diesem Gebiet fort und tauschen weiterhin Erkenntnisse über die Herstellung und das Aufspüren von Drogen sowie die Schmuggelrouten und Methoden von Drogenhändlernetzen aus. Diese Erkenntnisse können in zielgerichtete Kriterien und Risikoprofile umgesetzt werden. Zu den Maßnahmen gehören ein besser strukturierter und systematischerer Austausch relevanter Risikoinformationen, die Stärkung des strategischen und taktischen Lagebilds hinsichtlich des Missbrauchs legaler Unternehmensstrukturen, die Aufdeckung und Zerschlagung geheimer Labore, die an der Herstellung und Ausfuhr synthetischer Drogen und neuer psychoaktiver Substanzen beteiligt sind, sowie die Durchführung spezifischer grenzüberschreitender Operationen, die auf die Verbringung von Kokain, Cannabis, Heroin, synthetischen Drogen und neuen psychoaktiven Substanzen abzielen. Angesichts des globalen Charakters des Drogenhandels koordiniert, fördert und unterstützt die Kommission die internationale Zusammenarbeit in Bezug auf diese beiden Prioritäten. Derzeit sind 18 Drittstaaten im Schwerpunktbereich Cannabis, Kokain und Heroin und 13 im Schwerpunktbereich synthetische Drogen und neue psychoaktive Substanzen tätig. Im Zeitraum 2024/2025 wird die Kommission die Zusammenarbeit verstärken, indem sie **zusätzliche Unterstützung für die weitere** Einbeziehung von Drittstaaten in diese beiden Prioritäten bereitstellt. Dabei wird die aktive Beteiligung der Zollbehörden von Mitgliedstaaten und Drittländern unverzichtbar sein.

Die Kommission wird auch die beiden Netze von Laboratorien (das **Europäische Netz der zolltechnischen Prüfanstalten** und das **Europäische Netz der kriminaltechnischen Institute**) weiterhin unterstützen und ausbauen. Diese Einrichtungen unterstützen Polizei und Zoll bei ihren Ermittlungen und Kontrollen und werden die verstärkte Zusammenarbeit von Laboratorien mit den Strafverfolgungsbehörden fördern. Darüber hinaus erhalten die Strafverfolgungsbehörden durch Technologien aus den Horizont-2020-Projekten der EU neue Möglichkeiten, illegale Drogen und Drogenausgangsstoffe an den Grenzen wirksamer aufzuspüren.<sup>35</sup>

### ***Aktionsbereich 3: Eine öffentlich-private Partnerschaft zur Bekämpfung von Drogenschmuggel und krimineller Unterwanderung***

*Wichtigste Akteure: Kommission, Mitgliedstaaten, Europol, EMCDDA, öffentliche und private Interessenträger*

Beim Schutz der **Sicherheit von Häfen** spielen zahlreiche öffentliche und private Akteure, von **Hafenbehörden bis hin zu Schifffahrtsunternehmen und anderen Dienstleistern**, eine entscheidende Rolle. Sie sind die erste Anlaufstelle bei der Bekämpfung von Drogenschmuggel und krimineller Unterwanderung, da sie Verfahren, Systeme und Ausrüstungen einsetzen, die dazu beitragen könnten, Bedrohungen durch Insider in der gesamten maritimen Lieferkette, von der Ortung des Ursprungs von Sendungen über Transit- und Umschlagszentren bis zum endgültigen Bestimmungsort, zu erkennen. Hafenbehörden und private Schifffahrtsunternehmen müssen sich ihrer Rolle bei der Bekämpfung von Drogenhandel und krimineller Unterwanderung bewusst sein. Sie sollten über die erforderlichen Mittel verfügen, um Container zu verfolgen und Hafenbereiche mit Kameras, Sensoren und Scannern zu sichern. Zudem sollten sie Möglichkeiten für eine ordnungsgemäße Überprüfung ihrer Mitarbeiter haben, damit Versuche von Bestechung durch kriminelle Netzwerke verhindert werden können.

Sie können dies jedoch nicht allein tun. Die EU muss ihre Kräfte bündeln, um Drogenhandel und kriminelle Unterwanderung zu unterbinden. **Durch die Zusammenarbeit von Privatsektor und Strafverfolgungsbehörden** können operative und konkrete Lösungen gefunden und umgesetzt werden, die verhindern, dass kriminelle Netze EU-Häfen unterwandern und für den Drogenhandel nutzen. In diesem Zusammenhang spricht sich die Kommission für eine vollständige und sorgfältige Umsetzung und Durchsetzung der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Border detection of illicit drugs and precursors by highly accurate electrosensors | BorderSens | Projekt | Informationsblatt | H2020 | CORDIS, Europäische Kommission (europa.eu).

<sup>36</sup> Siehe Verordnung (EG) Nr. 725/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen (ABl. L 129 vom 29.4.2004, S. 6) und Richtlinie 2005/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen (ABl. L 310 vom 25.11.2005, S. 28).



(einschließlich Sicherheitsüberprüfungen oder Zuverlässigkeitsüberprüfungen wichtiger Mitarbeiter) aus.

Zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit logistischer Knotenpunkte wird die Kommission alle einschlägigen öffentlichen und privaten Akteure, d. h. Mitgliedstaaten, lokale Behörden, Strafverfolgungsbehörden, einschließlich Zollbehörden, EU-Agenturen und private Betreiber in den Häfen, in einer **öffentlich-privaten Partnerschaft** zusammenbringen. Dieses Bündnis wird das Fachwissen und die Erfahrung des öffentlichen und privaten Sektors nutzen und bewährte Verfahren sowie die Sorgfaltspflicht fördern. Es wird abgestimmte Maßnahmen ergreifen, um die Anstrengungen zur Bekämpfung des Drogenhandels und zum Schutz logistischer Knotenpunkte vor krimineller Unterwanderung zu verstärken. Der Austausch strategischer und operativer Informationen wird einen Schwerpunkt der Arbeit des Bündnisses bilden. Die Kommission wird darüber nachdenken, wie der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern des Bündnisses am wirksamsten gestaltet werden kann.

### **3.2. Zerschlagung krimineller Netze mit hohem Gefahrenpotenzial**

Kriminelle Netze haben sich im Streben nach hohen Gewinnen rasch weiterentwickelt. Die Ermittlungen im Bereich der organisierten Kriminalität werden durch die zunehmende Komplexität und Flexibilität der kriminellen Szene besonders erschwert. So kann ein Mitglied eines Netzes, wenn es gefasst wird, einfach durch ein anderes ersetzt werden. Zudem greifen kriminelle Netze auf ausgefeilte Methoden zurück, um ihre Vermögenswerte zu verbergen. Dabei nehmen sie die Dienste hochprofessioneller Vermittler in Anspruch, die außerhalb des formalen Finanzwesens Untergrundsysteme wie etwa das Hawala-System betreiben<sup>37</sup>.

Um das organisierte Verbrechen wirksam zu bekämpfen, **müssen kriminelle Netze als Ganzes zerschlagen werden**, wie auch in der EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität dargelegt wird. Dies erfordert einen besseren Informationstand, spezialisierte, gut ausgebildete und mit geeigneten Instrumenten ausgestattete Dienste, wirksame, gezielte und abgestimmte Maßnahmen der Strafverfolgungs- und Justizbehörden und einen soliden Rechtsrahmen für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

***Aktionsbereich 4: Erfassung der kriminellen Netze, von denen die größten Gefahren für die Gesellschaft ausgehen***

*Wichtigste Akteure: Kommission, Mitgliedstaaten, Europol, Eurojust, CEPOL*

---

<sup>37</sup> [The Other Side of the Coin: An Analysis of Financial and Economic Crime | Europol \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/publications-and-reports/the-other-side-of-the-coin-an-analysis-of-financial-and-economic-crime).

Im Hinblick auf eine mögliche große Wirkung sollten die Strafverfolgungs- und Justizbehörden ihr Augenmerk vor allem auf jene **Netze richten, von denen die größten Gefahren für die Gesellschaft und die Öffentlichkeit ausgehen**. Diese kriminellen Netze mit hohem Gefahrenpotenzial nutzen Korruption, unterwandern die legale Wirtschaft, verüben Gewalttaten, einschließlich Einschüchterung, und betreiben parallele Untergrund-Finanzsysteme.

Zu ihrer Bekämpfung ist ein Paradigmenwechsel erforderlich, nämlich **eine Abkehr vom Fokus auf einzelne Straftäter und bestimmte Straftaten hin zur Ermittlung und Verfolgung der Netze in ihrer Gesamtheit. Kriminelle Netzwerke mit hohem Gefahrenpotenzial wurden als neue Priorität der EMPACT-Plattform** benannt. Dies bildet die Grundlage für die Zusammenarbeit von Strafverfolgungs- und Justizbehörden der EU-Mitgliedstaaten und internationalen Partnern (2023 waren es 37 Drittländer) mit Unterstützung der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU.

Als nächsten Schritt wird Europol mit Unterstützung der Mitgliedstaaten **Anfang 2024 die in und außerhalb der EU operierenden kriminellen Netze erfassen**, von denen die größten Gefahren ausgehen. Dies wird auch dazu beitragen, wichtige Mitglieder bzw. Helfer krimineller Netze mit hohem Gefahrenpotenzial zu ermitteln. Die Erfassung wird den **Informationsstand über die Kriminalität erheblich verbessern**, in spezifische Bedrohungsanalysen einfließen und zur Festlegung von Prioritäten bei den Ermittlungen beitragen. Die Bestandsaufnahme sollte **regelmäßig aktualisiert** werden, damit die Behörden über Veränderungen bei den Aktivitäten und Methoden der Netze auf dem neuesten Stand sind. Darüber hinaus sollten die Kommission, die Mitgliedstaaten und Europol im Rahmen der EMPACT **gemeinsame Indikatoren und Bewertungen** entwickeln, damit die Daten bis spätestens 2025 vergleichbar sind. Die Kommission wird zudem prüfen, wie die EU Synergien mit der kriminalpolizeilichen Analysetätigkeit von Interpol entwickeln kann.

### ***Aktionsbereich 5: Ein Netz spezialisierter Staatsanwälte und Richter zur Zerschlagung krimineller Netze***

*Wichtigste Akteure: Eurojust, Europol, Mitgliedstaaten*

Kriminelle Netze und ihre illegalen Aktivitäten **erstrecken sich oft auf verschiedene nationale Rechtsgebiete**, was jedoch zu Beginn der Ermittlungen in einem Mitgliedstaat nicht immer klar ist. Doch auch wenn die geografische Reichweite des kriminellen Netzes bekannt ist, sind die Ermittler mit **praktischen Hindernissen** konfrontiert. Dazu gehören Schwierigkeiten bei der Ermittlung der institutionellen Ansprechpartner in anderen Mitgliedstaaten oder die unzureichende Kenntnis der spezifischen Vorschriften anderer Mitgliedstaaten, z. B. in Bezug auf die Bedingungen für Ermittlungsmaßnahmen.

Um den kriminellen Netzen samt ihren Geschäftsmodellen EU-weit das Handwerk legen zu können, müssen die Behörden **Vertrauen und Kontakte aufbauen**, um frühzeitig Informationen auszutauschen und parallele Ermittlungen in den Mitgliedstaaten einzuleiten, in denen die Netze nachweislich Verbindungen unterhalten. Von entscheidender Bedeutung ist dabei der regelmäßige Dialog zwischen den beteiligten Justizbehörden während des gesamten Verfahrens, damit die Ermittlungsstrategien aufeinander abgestimmt und die grenzüberschreitende Beweiserhebung beschleunigt werden können.

Im Hinblick auf einen besseren Informationsaustausch und eine umfassendere Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden sollte bei **komplexen grenzüberschreitenden Ermittlungen** im Bereich der organisierten Kriminalität **mit Unterstützung von Eurojust ein Netz spezialisierter Staatsanwälte und Richter aus den Mitgliedstaaten eingerichtet werden**. Das Netz soll als Fachzentrum die Justizbehörden unterstützen und den Austausch von Fachwissen, bewährten Verfahren und sonstigen Kenntnissen über die Ermittlung und Verfolgung von organisierter Kriminalität erleichtern. Es wird den Dialog zwischen den verschiedenen beteiligten nationalen Behörden unterstützen, ein Forum für die Erörterung rechtlicher und praktischer Probleme bieten und die Nutzung von Eurojust in Fällen grenzüberschreitender organisierter Kriminalität fördern.

### ***Aktionsbereich 6: Erleichterung von Finanzermittlungen***

*Wichtigste Akteure: Kommission, Mitgliedstaaten, Europol, Eurojust, CEPOL*

Die organisierte Kriminalität ist vor allem auf die Gewinnerzielung fokussiert, weshalb die Verfolgung der Geldflüsse („**Follow-the-Money“-Ansatz**) der wirksamste Weg ist, um Kriminelle um ihre hohen illegalen Gewinne zu bringen. In den Schlussfolgerungen des Rates zur Verbesserung der Finanzermittlungen zur Bekämpfung der schweren und organisierten

Kriminalität<sup>38</sup> haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, die **Finanzermittlungen** als wesentliches Element bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität **zu verbessern**. Die bevorstehende Annahme des Kommissionsvorschlags über die **Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten** durch das Europäische Parlament und den Rat wird systematische Finanzermittlungen fördern. Künftige Ermittlungen werden auch durch die jüngste Vereinbarung über die **Vernetzung von Bankkontenregistern** sowie durch die verschärften **Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche** erleichtert. Nach Annahme des Legislativpakets zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung wird die künftige Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche (AMLA) die zentralen Meldestellen (FIU) bei der Durchführung gemeinsamer Analysen operativ unterstützen. Dies wird zu einer wirksameren Aufdeckung und Analyse grenzüberschreitender Fälle beitragen.

Ergänzend zu den Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche haben einige Mitgliedstaaten **öffentlich-private Partnerschaften** eingerichtet, die den **Austausch operativer Informationen zwischen Behörden und Banken sowie Finanz- und Kreditinstituten** ermöglichen. Diese Partnerschaften bieten privaten Einrichtungen, die ganz besonders gefragt sind, unter Milliarden von täglich stattfindenden Transaktionen illegale Finanzströme zu ermitteln, Hilfe bei der Aufdeckung schwer zu ermittelnder Tätigkeiten. Um den Ausbau einer solchen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern, wird Europol im Rahmen seiner öffentlich-privaten Partnerschaft für Finanzermittlungen (Financial Intelligence Public-Private Partnership) und seines Mandats ein **Konzeptpapier** ausarbeiten, in dem die rechtlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten und in Drittländern und die dort unternommenen praktischen Schritte zum **Aufbau von Partnerschaften zur Bekämpfung von Geldwäsche bis Mitte 2024** zusammengefasst werden. In diesem Konzeptpapier sollten die bewährten Verfahren und rechtlichen Erwägungen, die in der diesbezüglichen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen<sup>39</sup> dargelegt sind, sowie die Ergebnisse der Verhandlungen über das Paket zur Bekämpfung der Geldwäsche berücksichtigt werden. Als Grundlage sollten dabei insbesondere die Maßnahmen herangezogen werden, die die Mitgliedstaaten bereits ergriffen haben, um sicherzustellen, dass der Austausch personenbezogener Daten auf das Maß beschränkt wird, das für den Zweck der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Geldwäschedelikten und aufgrund der Garantien zum Schutz personenbezogener Daten erforderlich und verhältnismäßig ist.

Die Strafverfolgungsbehörden sollten bei Ermittlungen im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität systematischer **parallele Finanzermittlungen durchführen**. Komplexe Finanzermittlungen erfordern allerdings Fachwissen, Kapazitäten und technische Hilfsmittel.

---

<sup>38</sup> ST 8927/20, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8927-2020-INIT/de/pdf>.

<sup>39</sup>Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „On the use of public-private partnerships in the framework of preventing and fighting money laundering and terrorist financing“, Brüssel, 27.10.2022 (SWD/2022) 347 final).

Wesentliche Akteure für die Unterstützung der Mitgliedstaaten sind dabei das **Europäische Zentrum für Finanz- und Wirtschaftskriminalität von Europol**, das 2022 mehr als 400 Finanzermittlungen unterstützt hat<sup>40</sup>, und Eurojust, das den zuständigen Behörden Leitlinien und bewährte Verfahren für die Einziehung illegaler Vermögenswerte bietet. Insbesondere das Europäische Zentrum kann wertvolle Unterstützung für gemeinsame Ermittlungen im Untergrundbankwesen leisten. Darüber hinaus können die **Schulungskapazitäten der CEPOL** den Mitgliedstaaten helfen, die Kompetenzen und das Fachwissen ihrer Strafverfolgungsbehörden im Bereich der Finanzermittlungen zu verbessern.

Für die Erstellung des Finanzprofils eines kriminellen Netzes müssen verschiedene Informationsquellen herangezogen und analysiert werden, u. a. auch Informationen über Kryptowerte, die von Drogenhändlergruppen häufig zur Verschleierung ihrer finanziellen Spuren verwendet werden. Außerdem müssen dabei die verschiedenen Formate der erhobenen Daten vereinheitlicht, in unstrukturierten Datensätzen enthaltene Organisationen ermittelt und eine große Anzahl von Datensubjekten abgeglichen werden. Einige Mitgliedstaaten wie Lettland, Slowenien und Spanien haben zu diesem Zweck eigene **Instrumente für die Analyse von Finanztransaktionen** entwickelt bzw. arbeiten daran. Mit dem **ma<sup>3</sup>tch-Tool in der Domain FIU.net**, die seit 2021 von der Kommission betrieben und verwaltet wird, können zentrale Meldestellen Daten (z. B. über Transaktionen) in pseudonymisierter Form abgleichen und so in Echtzeit feststellen, ob ein Datensubjekt bereits bei einer anderen Meldestelle bekannt ist. Ist dies der Fall, können die Informationen ausgetauscht und die Fälle gemeinsam verfolgt werden. Die zentralen Meldestellen werden nachdrücklich aufgefordert, die Ma<sup>3</sup>tch-Funktion auf FIU.net in vollem Umfang zu nutzen.

Darüber hinaus wird die Kommission im Juni 2024 im Rahmen des **Programms „Horizont Europa“** eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für Forschung und Innovation im Bereich Sicherheit veröffentlichen, die weitere Finanzierungsmöglichkeiten für die Entwicklung und Einführung spezifischer Instrumente für wirksame Finanzermittlungen bieten wird.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-financial-and-economic-crime-centre-efecc>

<sup>41</sup> <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/horizon-cl3-2024-fct-01-08>

## **Aktionsbereich 7: Erleichterung digitaler Ermittlungen**

*Wichtigste Akteure: Kommission, Mitgliedstaaten, Europol, Eurojust, CEPOL*

Ebenso wie die Alltagsbeschäftigungen des Menschen verlagern sich auch die illegalen Aktivitäten immer mehr auf die Online-Ebene. Die Ermittler sind nunmehr damit konfrontiert, dass Kriminelle die sich in der Online-Welt bietenden Möglichkeiten schnell nutzen und zunehmend modernste Technologien einsetzen, um ihre Ziele zu erreichen. Die Kommission wird deshalb verschiedene Aktionslinien prüfen, um auf diese Entwicklungen zu reagieren. Im Juni 2023 setzte die Kommission die **Hochrangige Gruppe für den Zugang zu Daten für eine wirksame Strafverfolgung**<sup>42</sup> ein. Diese Hochrangige Gruppe besteht aus Vertretern von Strafverfolgungs- und Justizbehörden, Experten für Datenschutz, Schutz der Privatsphäre und Cybersicherheit, der Privatwirtschaft, Nichtregierungsorganisationen und Hochschulen. Die Gruppe untersucht die Probleme, mit denen Strafverfolgungsbehörden bei ihrer täglichen Arbeit konfrontiert sind, und Lösungsansätze dafür. Ziel ist es, einen angemessenen Zugang zu Daten sicherzustellen, Kriminalität zu bekämpfen und die öffentliche Sicherheit im digitalen Zeitalter zu verbessern. Die Gruppe wird **2024 einen Bericht** mit technischen, operativen und rechtlichen Empfehlungen **vorlegen**.

Die Kommission unterstützt auch den Ausbau der **Kapazitäten der Behörden der Mitgliedstaaten zur Durchführung digitaler Ermittlungen** und fördert dazu die Entwicklung von Schulungsressourcen durch die Europäische Gruppe für Schulung und Ausbildung in Bezug auf Cyberkriminalität<sup>43</sup>. Diese Gruppe hat in den letzten drei Jahren mindestens 1 000 Polizeibeamte ausgebildet. Darüber hinaus finanziert die Kommission die europäische Vereinigung zur Entwicklung von Technologie zur Bekämpfung von Cyberkriminalität<sup>44</sup>, die digitale Instrumente zur Unterstützung von Ermittlungen entwickelt, die dann den Strafverfolgungsbehörden der EU und Europol kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Eurojust unterstützt die Bekämpfung von Cyberkriminalität durch das Europäische Justizielle Netz gegen Cyberkriminalität und bietet hier strategische Unterstützung und bewährte Verfahren.

Der eigentliche Drogenhandel findet ebenfalls online statt, sowohl auf Marktplätzen im Darknet als auch im normalen Netz, auch über die sozialen Medien. Bei der Bekämpfung dieser Art des Drogenhandels müssen erhebliche Schwierigkeiten gemeistert werden. Die Kommission wird sich der Bekämpfung des Drogenhandels im Internet annehmen, unter anderem durch Zusammenarbeit mit dem Privatsektor im Rahmen des **EU-Internetforums**. Das Forum wird 2024 ein **Informationspaket** vorlegen, mit dem Social-Media-Unternehmen bei der besseren Moderation

---

<sup>42</sup> COM(2023) 3647 final.

<sup>43</sup> <https://www.ecteg.eu/>

<sup>44</sup> <https://www.eactda.eu/>



von Inhalten mit Drogenbezug auf ihren Plattformen unterstützt werden sollen. Darüber hinaus wird die Kommission 2024 ein **IT-Tool** entwickeln, mit dem die Strafverfolgungsbehörden bei der **Überwachung des Darknets** im Rahmen der Bekämpfung des Drogenhandels unterstützt werden sollen<sup>45</sup>. Schließlich wird die Kommission im Rahmen des Programms „Horizont Europa“ ab November 2023 ein Forschungsprojekt im Bereich Sicherheit finanzieren, bei dem zur Bekämpfung illegaler Drogenherstellung und illegalen Drogenhandels künstliche Intelligenz eingesetzt wird.

### ***Aktionsbereich 8: Erschließung des Potenzials von Ausschreibungen im Schengener Informationssystem***

*Wichtigste Akteure: Kommission, Mitgliedstaaten, Europol*

Der grenzübergreifende Austausch operativer Informationen ist für die Aufspürung und Festnahme von Straftätern von entscheidender Bedeutung. Die Funktionen des Schengener Informationssystems (SIS), die mit dem im März 2023 in Kraft getretenen Rechtsrahmen<sup>46</sup> eingeführt wurden, tragen dazu bei, dass Kriminelle und Terroristen nicht unentdeckt in die EU einreisen oder sich dort bewegen können. Das modernisierte SIS umfasst neue Ausschreibungskategorien und biometrische Daten (z. B. Handflächenabdrücke, Fingerabdrücke und DNA-Datensätze), um Personen, die unter falscher Identität reisen, korrekt zu identifizieren und Informationen über die von ihnen verwendeten Fahrzeuge oder sonstigen Gegenstände zu erhalten. Durch die neuen Personen- und Sachfahndungsausschreibungen für verdeckte Kontrollen, Ermittlungsanfragen oder gezielte Kontrollen können die Behörden gezielte Informationen über Personen einholen, die im Verdacht stehen, eine Straftat im Rahmen von schwerer oder organisierter Kriminalität oder Terrorismus begangen zu haben.

Darüber hinaus kann Europol dank seines kürzlich gestärkten Mandats die Mitgliedstaaten bei der Verarbeitung von Daten unterstützen, die von Drittländern oder internationalen Organisationen übermittelt werden. Europol kann den Mitgliedstaaten auch vorschlagen, Informationsausschreibungen in das SIS einzugeben.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Umsetzung der vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen vorbereitenden Maßnahme für die von der EU koordinierte Überwachung des Darknets zur Bekämpfung krimineller Aktivitäten unter Einbeziehung der EMCDDA und Eurols im Einklang mit der Drogenstrategie und dem Drogenaktionsplan der EU.

<sup>46</sup> Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission (ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 56).

<sup>47</sup> Verordnung (EU) 2022/991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 in Bezug auf die Zusammenarbeit von Europol mit privaten Parteien, die Verarbeitung

**Die Mitgliedstaaten werden deshalb nachdrücklich aufgefordert, die im SIS verfügbaren Instrumente zur Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität in vollem Umfang zu nutzen.** Entscheidend ist dabei vor allem, dass die Mitgliedstaaten Mitglieder oder Helfer von kriminellen Netzen mit hohem Gefahrenpotenzial in dem System ausschreiben und Treffer an Europol melden. Die Kommission hat im März 2023 eine **Studie** in Auftrag gegeben, in der **verschiedene Optionen ausgelotet, bewertet und vorgeschlagen werden**, wie der Austausch von Zusatzinformationen zu SIS-Ausschreibungen durch die nationalen Stellen (die SIRENE-Büros) geändert werden kann, um eine bessere Nutzung dieser Informationen zu ermöglichen. Die Kommission wird im Jahr 2026 eine Gesamtbewertung des zentralen SIS, des Austauschs von Zusatzinformationen zwischen den nationalen Behörden, einschließlich einer Bewertung des automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungssystems, und der Aufklärungskampagnen über das SIS vornehmen.

### ***Aktionsbereich 9: Stärkung des Rechtsrahmens für die Bekämpfung organisierter Kriminalität***

*Wichtigste Akteure: Kommission, Europäisches Parlament, Rat, Hoher Vertreter*

Ein wirksamer EU-Rechtsrahmen ist von entscheidender Bedeutung, um den Strafverfolgungs- und Justizbehörden die für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität erforderlichen Instrumente an die Hand zu geben. In einer im Februar 2023 veröffentlichten Studie zur Bewertung der Wirksamkeit des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität von 2008<sup>48</sup> wurden **große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf Straftaten, Strafen und Ermittlungsinstrumente** im Zusammenhang mit der Beteiligung an kriminellen Vereinigungen festgestellt. Aus diesen Unterschieden ergeben sich Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die die Behörden von Ermittlungen über kriminelle Netze und deren Mitglieder abhalten können.

Um die festgestellten Defizite anzugehen, wird die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament, den Agenturen und Einrichtungen der EU und weiteren Interessenträgern auf eine Stärkung des **Rechtsrahmens zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität** und seiner Umsetzung hinwirken. Bei der Bewertung des geltenden Rechtsrahmens müssen auch **die rechtlichen Definitionen** für die organisierte Kriminalität **harmonisiert** und an die Realität krimineller Netze und ihrer wichtigsten Mitglieder angepasst werden, damit **abschreckende Strafen** für das Betreiben einer kriminellen Vereinigung oder die

---

personenbezogener Daten durch Europol zur Unterstützung strafrechtlicher Ermittlungen und die Rolle von Europol in Forschung und Innovation (ABl. L 169 vom 27.6.2022, S. 1).

<sup>48</sup> Rahmenbeschluss 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, ABl. L 300 vom 11.11.2008.

Beteiligung daran verhängt werden können. Damit die zuständigen Behörden Aktivitäten der organisierten Kriminalität besser aufspüren und Ermittlungen führen können, sollten bei der Überprüfung des Rahmens Maßnahmen zur Bereitstellung geeigneter **spezieller Ermittlungstechniken** für die Behörden erwogen werden. Es gilt zu prüfen, ob zusätzliche Maßnahmen erforderlich sind, z. B. **nationale Strategien zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität**, sowie **Spezialeinheiten** mit Fachwissen aus verschiedenen Disziplinen für komplexe Ermittlungen. Darüber hinaus sollte bei der Überprüfung untersucht werden, ob Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich sind, um die Kooperation mit **Kronzeugen** zu erleichtern.

Konkret im Bereich des Drogenhandels steht 2024 die Bewertung des **Rahmenbeschlusses 2004/757/JI des Rates zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels**<sup>49</sup> an. Die Vorschriften, insbesondere die Bestimmungen über strafrechtliche Sanktionen, könnten dabei geändert, modernisiert und verschärft werden.

Auf EU-Ebene sind weitere Überlegungen darüber notwendig, ob der Zugang von Mitgliedern krimineller Netze zum EU-Binnenmarkt durch weitere Maßnahmen eingeschränkt werden kann. Bestimmte Maßnahmen, die von Drittländern angewandt wurden, könnten eine wertvolle Ergänzung zur Strafverfolgung sein, etwa wenn Kriminellen der Zugriff auf die Gelder verwehrt wird, mit denen sie die Wirtschaft unterwandern, und ihre Fähigkeit, grenzüberschreitend tätig zu werden, eingeschränkt wird, insbesondere wenn sich der Verdächtige außerhalb der EU aufhält.

### 3.3.Prävention

Die Kommission ist der Auffassung, dass die **Kriminalprävention fester Bestandteil einer langfristigen Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität sein muss**. Ziel der Präventivmaßnahmen der EU ist es, Einzelpersonen durch die Errichtung technischer bzw. administrativer Hindernisse an der Begehung einer Straftat zu hindern. Darüber hinaus wird der Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren gefördert, um Faktoren einzudämmen, die Kriminalität und Rückfalltaten begünstigen. Dazu gehören auch Maßnahmen, die verhindern sollen, dass Menschen in eine prekäre Lage geraten, die sie zu kriminellem Verhalten veranlassen könnte. Prävention ist ein integraler Bestandteil der Sicherheitspolitik der EU und umfasst zahlreiche Bereiche wie Drogen<sup>50</sup>, Korruption<sup>51</sup> und Cyberkriminalität<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels (ABl. L 335 vom 11.11.2004, S. 8).

<sup>50</sup> COM/2020/ 606 final.

<sup>51</sup> COM/2023/ 234 final.

<sup>52</sup> [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/cybercrime\\_de](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/cybercrime_de).

Ein **multidisziplinärer und behördenübergreifender Ansatz** für die Kriminalprävention sollte eine enge Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden und der Zivilgesellschaft umfassen. Ein solcher Ansatz kann das Risiko krimineller Aktivitäten mindern, indem Hindernisse aufgebaut, potenzielle Opfer sensibilisiert und vulnerable Personen und Gemeinschaften unterstützt werden, um die Gefahr eines Abgleitens in die Kriminalität zu verringern. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten und die vor Ort tätigen politischen Entscheidungsträger und Fachleute bei der **Förderung evidenzbasierter Strategien und Instrumente zur Verbrechensverhütung**. Die Kommission betont ferner, dass sich die politischen Entscheidungsträger und Fachleute auf EU-, nationaler und lokaler Ebene über klar ausgewiesene und etablierte Verbreitungs- und Kommunikationskanäle **miteinander vernetzen und Informationen austauschen** müssen.

#### ***Aktionsbereich 10: Prävention von Aktivitäten der organisierten Kriminalität durch Verwaltungsmaßnahmen***

*Wichtigste Akteure: Kommission, Mitgliedstaaten, Europol, Europäisches Netz für den administrativen Ansatz*

Mehr als 80 % der heute in der EU tätigen kriminellen Netze nutzen legale Unternehmensstrukturen für ihre kriminellen Aktivitäten.<sup>53</sup> So gründen sie beispielsweise kleine Unternehmen, um ihre illegalen Gewinne zu waschen oder sich an öffentlichen Ausschreibungen zu beteiligen und dabei öffentliche Einrichtungen zu betrügen. Es ist deshalb von entscheidender Bedeutung, dass sich **die Verwaltungsbehörden der wichtigen Rolle bewusst sind**, die ihnen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zukommt. Darüber hinaus **müssen** auf nationaler und lokaler Ebene **geeignete Verfahren geschaffen werden**, um Unternehmen zu schließen, vor der Erteilung von Genehmigungen, dem Zuschlag bei Ausschreibungen und der Gewährung von Subventionen Hintergrundüberprüfungen durchzuführen sowie weitere Hindernisse wie Inspektionen (z. B. Gesundheits- oder Arbeitsinspektionen) zu errichten, die Kriminelle daran hindern, eine Straftat zu begehen.

Einige Mitgliedstaaten verfügen bereits über einen gut entwickelten Rechtsrahmen, der es Kommunalverwaltungen **erlaubt, administrative Instrumente zur Verhinderung einer kriminellen Unterwanderung** von legalen Unternehmen und Verwaltungsbehörden **einzusetzen**. In anderen Mitgliedstaaten ist der **administrative Ansatz** jedoch noch unzureichend entwickelt. Darüber hinaus erschweren die Unterschiede zwischen den nationalen Regelungsrahmen und Praktiken die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, was dazu führt, dass Kriminelle einfach auf die andere Seite der Grenze wechseln, um dort neue betrügerische Unternehmen zu gründen, wenn ihr bisheriges von den Behörden geschlossen wird.

---

<sup>53</sup> <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/socta-report>.

Der Austausch von bewährten Verfahren und Leitlinien zwischen allen Mitgliedstaaten sollte deshalb weiter ausgebaut werden, um diese bei der Schaffung nationaler Rahmen für die Anwendung des administrativen Ansatzes zu unterstützen. Die Kommission wird **2024 praktische Leitlinien** für den Einsatz von Verwaltungsinstrumenten und den Informationsaustausch bei der Bekämpfung krimineller Unterwanderung **ausarbeiten**. Sie wird sich bei diesen Arbeiten auf die Erfahrungen des Euroregionalen Informations- und Kompetenzzentrums<sup>54</sup> (ein von der EU finanziertes Projekt zur Unterstützung des grenzübergreifenden administrativen Ansatzes zwischen Belgien, Deutschland und den Niederlanden), des Europäischen Netzes für den administrativen Ansatz<sup>55</sup> und der EMPACT-Plattform stützen.

Der administrative Ansatz ist eines der neun gemeinsamen horizontalen strategischen Ziele von EMPACT. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten und Europol nachdrücklich auf, 2024 und 2025 spezifische operative Maßnahmen zu ergreifen, die zur Erreichung dieses Ziels beitragen.

### ***Aktionsbereich 11: Bekämpfung der Verbreitung von Vorstoffen für die Gewinnung von Drogenausgangsstoffen***

*Wichtigste Akteure: Kommission, Europäisches Parlament, Rat, EMCDDA*

Für die Herstellung von Alltagsprodukten benötigte Chemikalien werden von Kriminellen missbraucht und für die Produktion illegaler Drogen abgezweigt. Die EU hat bereits Vorschriften erlassen, um den Zugang zu diesen Drogenausgangsstoffen einzuschränken und zu kontrollieren.<sup>56</sup> Kriminelle können die für diese Substanzen bestehenden Kontrollen jedoch einfach umgehen, indem sie immer wieder neue Vorstoffe für die Gewinnung von Drogenausgangsstoffen entwickeln, die chemisch eng mit den bisher genutzten Drogenausgangsstoffen verwandt sind. Diese neuen Stoffe ohne bekannten erlaubten Verwendungszweck dienen der Umgehung von Zollkontrollen.

Der bestehende EU-Rechtsrahmen für Drogenausgangsstoffe<sup>57</sup> sieht einen zeitaufwendigen Ansatz vor, bei dem jeder Stoff einzeln erfasst wird, und macht es somit schwierig, mit der

---

<sup>54</sup> [EURIEC](#).

<sup>55</sup> [Homepage des Europäischen Netzes für den administrativen Ansatz](#).

<sup>56</sup> Verordnung (EG) Nr. 111/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 zur Festlegung von Vorschriften für die Überwachung des Handels mit Drogenausgangsstoffen zwischen der Union und Drittländern (ABl. L 22 vom 26.1.2005, S. 1) und Verordnung (EU) Nr. 273/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 betreffend Drogenausgangsstoffe (ABl. L 47 vom 18.2.2004).

<sup>57</sup> Verordnung (EG) Nr. 111/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 zur Festlegung von Vorschriften für die Überwachung des Handels mit Drogenausgangsstoffen zwischen der Union und Drittländern (ABl. L 22 vom 26.1.2005, S. 1) und Verordnung (EU) Nr. 273/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 betreffend Drogenausgangsstoffe (ABl. L 47 vom 18.2.2004).

Innovationsgeschwindigkeit der organisierten Kriminalität Schritt zu halten. Jedes Mal, wenn ein neuer Stoff als Drogenausgangsstoff identifiziert und in der Folge zur Kontrolle und Überwachung erfasst wird, reagieren organisierte kriminelle Gruppen, indem sie einen neuen Vorstoff mit einer leicht veränderten Molekularstruktur für die Gewinnung von Drogenausgangsstoffen entwickeln. Dazu bedarf es viel weniger Zeit als für die Erfassung eines Stoffs zu Kontrollzwecken.

Deshalb plant die Kommission, ab 2024 innovative Wege im Hinblick auf eine **Beschleunigung und Erweiterung des bestehenden Ansatzes zur Erfassung von Drogenausgangsstoffen** zu gehen. Das Spektrum der erfassten Stoffe wird auf eindeutig identifizierte Derivate und verwandte Chemikalien ausgeweitet, die bei der illegalen Herstellung leicht in Ersatzstoffe umgewandelt oder als solche verwendet werden können. Beschleunigung der Erfassung. Darüber hinaus wird die Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und dem Rat alles daransetzen, das Annahmeverfahren künftiger delegierter Rechtsakte zur Aufnahme weiterer Stoffe in die Liste erfasster Stoffe zu beschleunigen. Die Kommission wird vorschlagen, diesen neuen Ansatz zur Aufnahme weiterer Stoffe weitestmöglich innerhalb des bestehenden EU-Rechtsrahmens umzusetzen.

Nach einer eingehenden Prüfung der betreffenden Fragen und möglicher Lösungsansätze kann die Kommission gestützt auf die Ergebnisse der Evaluierung der EU-Verordnungen über Drogenausgangsstoffe<sup>58</sup> **diese Verordnungen** zu einem späteren Zeitpunkt auch im Hinblick auf die Beseitigung der Probleme in Bezug auf Vorstoffe für die Gewinnung von Drogenausgangsstoffen<sup>59</sup> **überarbeiten**. Die Kommission unterstützt die internationalen Anstrengungen in diesem Bereich und wird dies auch in Zukunft tun. Die EU bemüht sich um eine engere multilaterale Zusammenarbeit und Sensibilisierung für die Herausforderungen im Zusammenhang mit nicht erfassten Stoffen sowie insbesondere mit Vorstoffen für die Gewinnung von Drogenausgangsstoffen. Des Weiteren verfolgt die EU die Tätigkeit der Suchtstoffkommission der Vereinten Nationen, die die weltweite Drogensituation regelmäßig prüft und analysiert, aufmerksam und leistet einen Beitrag zu deren Arbeiten. Die EU wird weiterhin eng mit dem **Internationalen Suchtstoff-Kontrollamt** sowie mit gleichgesinnten Ländern zusammenarbeiten, die sich an konkreten Maßnahmen gegen dieses Phänomen beteiligen. Es ist von entscheidender Bedeutung, schneller reagieren zu können, da Kriminelle derzeit ausreichend Zeit haben, um herauszufinden, wie Kontrollen umgangen werden können.

---

<sup>58</sup> COM/2020/ 768 final.

<sup>59</sup> Verordnung (EG) Nr. 111/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 zur Festlegung von Vorschriften für die Überwachung des Handels mit Drogenausgangsstoffen zwischen der Union und Drittländern (ABl. L 22 vom 26.1.2005, S. 1) und Verordnung (EU) Nr. 273/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 betreffend Drogenausgangsstoffe (ABl. L 47 vom 18.2.2004).



## ***Aktionsbereich 12: Verhinderung der Anwerbung von Kindern und jungen Menschen durch kriminelle Netze***

*Wichtigste Akteure: Kommission, Mitgliedstaaten (einschließlich Kommunalverwaltungen), EMCDDA, Europäisches Netz für Kriminalprävention, Organisationen der Zivilgesellschaft*

Kriminelle Netze, auch Drogenhändler, beuten vulnerable Personen aus und missbrauchen junge Menschen und sogar Kinder für kriminelle Aktivitäten. Dazu zählen Einbruch, Ladendiebstahl, die Entleerung von mit Drogen gefüllten Behältnissen, das Platzieren von Sprengstoffen, Online-Betrug sowie das „Verleihen“ von Bankkonten. Auf der Suche nach leicht verdientem Geld geraten junge Menschen in Versuchung, die Schule abzubrechen oder ihren Arbeitsplatz aufzugeben. Zum Schutz junger Menschen und zur Unterbindung krimineller Aktivitäten **muss unbedingt in wirksame Strategien und Instrumente zur Kriminalprävention investiert werden.**

Die Kriminalprävention erfordert die Einbindung der **Gemeinschaften vor Ort, der Familien, der Schulen, des Sozialfürsorgesektors, der Zivilgesellschaft, der Strafverfolgungsbehörden, der Justiz, der Strafvollzugsbehörden und der Privatwirtschaft.** Dabei müssen EU- und nationale Mittel wirksam eingesetzt werden, um den sozialen Zusammenhalt zu stärken, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und sicherzustellen, dass junge Menschen nicht ihre Ausbildung abbrechen. Im Einklang mit der Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte<sup>60</sup> wird die Kommission weiterhin lokale Initiativen zur Bekämpfung von Armut, für soziale Inklusion und gegen Jugendarbeitslosigkeit über den Europäischen Sozialfonds+ unterstützen und so vulnerablen jungen Menschen dabei helfen, ihr Potenzial voll auszuschöpfen.

Aufbauend auf den Erfahrungen des Europäischen Netzes für Kriminalprävention, des Aufklärungsnetzwerks gegen Radikalisierung und der EMPACT wird die Kommission den Austausch von Wissen und bewährten Verfahren im Bereich der Kriminalprävention ausweiten. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Netz für Kriminalprävention und weiteren Interessenträgern wird die Kommission im Jahr **2024** Fachleute aus dem Bereich der Kriminalprävention sowie politische Entscheidungsträger auf einer **hochrangigen Konferenz zur Kriminalprävention** zusammenbringen und ein Kompendium **bewährter Verfahren zur Verhinderung der Anwerbung durch kriminelle Organisationen** vorlegen.

## ***Aktionsbereich 13: Verbesserung von öffentlicher Sicherheit und Gesundheit in von Drogenkonsum, Drogenhandel und Drogenkriminalität betroffenen Gebieten***

---

<sup>60</sup> COM/2017/ 250 final.

*Wichtigste Akteure: Kommission, Mitgliedstaaten, EEMCDDA*

In einer Reihe von EU-Ländern haben sich Schwerpunktgebiete der Drogenkriminalität herausgebildet. An einigen Orten, wie bestimmten Stadtvierteln, Bahn- bzw. U-Bahnstationen und städtischen Brachen, stellen **Drogenverkauf und -konsum sowie Drogendelikte** ein besonders großes Problem dar. Dies ist auf viele verschiedene **Faktoren** zurückzuführen, darunter Armut und soziale Ausgrenzung, und führt zu Unsicherheit für die Anwohner. Zugleich haben die Menschen, die dort Drogen konsumieren, mit gesundheitlichen Problemen, Stigmatisierung und sozialen Schwierigkeiten zu kämpfen. Die Probleme, die sich aus dieser Konzentration illegaler Aktivitäten ergeben, können von den Kommunalverwaltungen nicht allein bewältigt werden und erfordern nachhaltige Lösungen.

Da zwischen den einzelnen Städten, Regionen und Ländern erhebliche Unterschiede bestehen, müssen maßgeschneiderte Lösungen gefunden werden, die sowohl ein Einschreiten der Strafverfolgungsbehörden als auch soziale und gesundheitliche Maßnahmen umfassen. Dabei muss unbedingt ein Raum für den Austausch bewährter Verfahren und evidenzbasierter Ansätze zwischen den Betroffenen geschaffen werden. Die Kommission wird **2024** mit Unterstützung der EMCDDA eine **hochrangige Konferenz** veranstalten, auf der Vertreter von Strafverfolgungsbehörden, Gesundheits- und Sozialberufen sowie Kommunalverwaltungen, darunter auch der Gesundheitsdienste, gemeinsam bewährte Verfahren erarbeiten können. Im Rahmen der EMPACT werden gemeinsame Maßnahmen und Schulungen auf der Grundlage des Europäischen Präventionscurriculums der EMCDDA<sup>61</sup> durchgeführt.

### **3.4.Internationale Zusammenarbeit**

Aufgrund des globalen Aktionsradius krimineller Organisationen und ihrer Vernetzung ist es um so wichtiger, dass die EU **über ihre Grenzen hinausreichende Lösungen anstrebt**. Bei der Bekämpfung des Drogenhandels hat die Zusammenarbeit mit jenen Ländern und Regionen Vorrang, durch die die wichtigsten Drogenhandelsrouten verlaufen bzw. die besonders stark von den negativen Auswirkungen des Drogenhandels betroffen sind. Auch der Zusammenarbeit mit wichtigen Partnern, die zu Lösungen beitragen können, kommt eine Schlüsselrolle zu. Im Rahmen ihres umfassenden auswärtigen Handelns und ihrer Partnerschaften konzentriert sich die EU sowohl auf die Prävention als auch auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Dabei sollte die Zusammenarbeit in den Bereichen Strafverfolgung und Justiz mit Ländern, deren nationaler Rechtsrahmen von Straftätern missbraucht wird, um sich selbst oder ihre Vermögenswerte zu verbergen, weiter verbessert werden. Darüber hinaus wird die EU im Rahmen

---

<sup>61</sup> [https://www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/european-prevention-curriculum\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/european-prevention-curriculum_en).

der **Global-Gateway-Strategie**<sup>62</sup> weiterhin in den Infrastrukturbedarf ihrer Partner investieren, um im Rahmen spezieller Team-Europa-Initiativen, die auch auf mehr Sicherheit und bessere technologische Lösungen abzielen, insbesondere Schwachstellen in logistischen Knotenpunkten zu beheben.

In Bezug auf den **Schutz von Häfen** vor krimineller Unterwanderung streicht die Kommission in ihrer Zusammenarbeit mit Drittländern heraus, wie wichtig es ist, dass diese das Internationale Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS), insbesondere die darin vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Gefahrenabwehr im Seeverkehr, sowie den Internationalen Code für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen (ISPS-Code)<sup>63</sup> uneingeschränkt einhalten.

#### ***Aktionsbereich 14: Verstärkte Unterstützung operativer Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenhandels in Westafrika***

*Wichtigste Akteure: Kommission, Mitgliedstaaten, MAOC-N, Europol*

Der Golf von Guinea ist Teil **einer der wichtigsten Drogenhandelsrouten** aus Südamerika geworden. Auf Fischereifahrzeugen, Sport- und Segelbooten sowie anderen Arten von Schiffen, die von Südamerika auslaufen, gelangen Drogen über den Golf von Guinea nach Europa. Die Schiffe nehmen ihre illegale Ladung vor der Küste an Bord und fahren in den Golf von Guinea, wo die Drogen auf andere Schiffe umgeladen werden. Diese bringen die Ladung dann an Land, und von dort aus werden die Drogen durch die Sahara nach Europa geschmuggelt.

Im Einklang mit der EU-Strategie für maritime Sicherheit angesichts sich wandelnder maritimer Bedrohungen, dem dazugehörigen Aktionsplan<sup>64</sup> und der Strategie der EU für den Golf von Guinea<sup>65</sup> wird die Kommission gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten darauf hinarbeiten, den Drogentransport auf dieser Route auf koordinierte Weise zu unterbinden. Zu diesem Zweck sollen Informationen ausgetauscht, die Präsenz nationaler maritimer Einsatzkräfte in dem Gebiet gestärkt, gemeinsame Aktionen mit Unterstützung des Operationszentrums für den Kampf gegen den Drogenhandel im Atlantik (MAOC-N) erleichtert und der **Ausbau der Kapazitäten der westafrikanischen Länder zur Bekämpfung des Drogenhandels weiter unterstützt werden**, z. B. durch das Programm „Global Illicit Flows“ (GIFP).

---

<sup>62</sup> JOIN (2021) 30 final.

<sup>63</sup> [SOLAS XI-2 and the ISPS Code \(imo.org\)](https://www.imo.org/en/About/Pages/About%20SOLAS/Pages/SOLAS-XI-2-and-the-ISPS-Code.aspx).

<sup>64</sup> Die überarbeitete EUMSS wurde dem Rat zur Billigung vorgelegt.

<sup>65</sup> Strategie der EU für den Golf von Guinea, 17. März 2014, Rat der Europäischen Union <https://www.consilium.europa.eu/media/28734/141582.pdf>.

Das künftige Programm für maritime Sicherheit „**Enhancing maritime security in Africa**“ (**Safe Seas for Africa**) zielt darauf ab, die Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden zur Bekämpfung des Drogenhandels auf See sowohl im Golf von Guinea als auch entlang der Suaheli-Küste und in der Inselregion des westlichen Indischen Ozeans zu stärken.

Darüber hinaus prüft die EU in Bezug auf Westafrika derzeit ein **mögliches künftiges regionales Eingreifen, das sich an einem umfassenden Konzept für „Drogenhandelskorridore und -drehscheiben“ orientiert**. Ein solches Programm wäre ein weiterer Beitrag zu den Stabilisierungsbemühungen, könnten damit doch insbesondere mögliche Verbindungen zwischen der organisierten Kriminalität und der Ausweitung terroristischer Aktivitäten in Westafrika angegangen werden.

***Aktionsbereich 15: Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zwischen der EU und den Staaten in Lateinamerika und der Karibik***

*Wichtigste Akteure: Kommission, Europol, Eurojust, Mitgliedstaaten*

Angesichts der kriminellen Bedrohungen, die eine ernsthafte Gefahr für die Sicherheit und das Wohlergehen der Menschen in den Staaten Lateinamerikas und der Karibik (LAK) sowie in der EU darstellen, müssen wir unsere Kräfte bündeln und dieser Bedrohung gemeinsam entgegentreten. Um die Zusammenarbeit mit Lateinamerika im Bereich der Strafverfolgung zu verbessern, handelt die Kommission derzeit vorrangig **internationale Abkommen über den Austausch personenbezogener Daten mit Europol** mit Bolivien, Brasilien, Ecuador, Mexiko und Peru aus. Außerdem intensiviert die Kommission die Arbeiten zum Abschluss der mit Brasilien, Argentinien und Kolumbien geführten Verhandlungen über **internationale Abkommen über die justizielle Zusammenarbeit mit Eurojust**. Darüber hinaus wird die Kommission gegebenenfalls vorschlagen, das Mandat des Rates insbesondere auf weitere lateinamerikanische Länder auszuweiten, damit Eurojust künftig an der justiziellen Zusammenarbeit in der Region teilnehmen kann.

Im Rahmen der verstärkten Partnerschaft EU-LAK für Justiz und Sicherheit und der diesbezüglichen Team-Europa-Initiative sind regionale Programme vorgesehen, um die Bemühungen um ein integriertes Grenzmanagement und die Bekämpfung von Schmuggel und Menschenhandel in einer Reihe von südamerikanischen Ländern<sup>66</sup> (EUROFRONT), die Verringerung von Angebot und Nachfrage nach Drogen in den LAK-Ländern (COPOLAD) sowie das Programm „Global Illicit Flows“ zu unterstützen, mit dem Kapazitäten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität u. a. in Lateinamerika und der Karibik aufgebaut werden sollen. Zudem

---

<sup>66</sup> Kolumbien, Ecuador, Peru, Bolivien, Argentinien, Paraguay und Brasilien.

wird der Dialog auf hoher Ebene durch den Mechanismus zur Koordinierung und Zusammenarbeit im Bereich der Drogenbekämpfung (EU-CELAC) gestärkt. Dabei werden mit der **Neuaufgabe von EL PAcCTO 2.0** zusätzliche Ressourcen bereitgestellt, um die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung zwischen der EU und den LAK-Ländern einschließlich der Unterstützung von AMERIPOL auszuweiten. Zur Zerschlagung krimineller Drogenhändlernetze werden im Rahmen eines gemeinsamen EL-PAcCTO-2.0-Projekts der Austausch von Informationen und Erkenntnissen unterstützt und gestärkt, Operationen gestärkt sowie die Nutzung von Daten zwischen Europol und Kolumbien verbessert. Im Einklang mit dem Team-Europa-Ansatz wird die Kommission ferner prüfen, wie **lokale Sonderermittlungsteams** bei komplexen Ermittlungen in Drittländern unterstützt werden können.

2022 wurden im ecuadorianischen Guayaquil 44 Tonnen Kokain beschlagnahmt. Die Häfen im Gebiet Guayaquil zählen heutzutage zu den wichtigsten Logistikkreisläufen, von denen Drogen in Containern nach Europa verschifft werden. Gemeinsam mit nationalen Behörden wird die Kommission zur Priorisierung künftiger Maßnahmen, einschließlich der Unterstützung durch die EU, eine **spezifische Bewertung der Schwachstellen der Häfen von Guayaquil** und des Gebiets um die dortige Bucht einleiten.

#### ***Aktionsbereich 16: Bildung von Bündnissen zur Abwehr der Gefahren aufgrund synthetischer Drogen***

*Wichtigste Akteure: Kommission, Europol, Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, Mitgliedstaaten*

**Synthetische Drogen** lassen sich aus billigen Chemikalien überall auf der Welt leicht und schnell in großen Mengen herstellen. Sie haben in den letzten zehn Jahren auf internationaler wie regionaler Ebene erhebliche Verbreitung gefunden und **stellen eine echte Bedrohung** für die Gesundheit und Sicherheit dar. Auch die Herstellung weltweit gehandelter synthetischer Drogen in Europa gibt zunehmend Anlass zur Sorge. Die EU muss deshalb Verantwortung übernehmen und zur Bekämpfung dieses Phänomens beitragen, indem sie sich insbesondere um internationale Partnerschaften bemüht. Dabei ist der Austausch von Informationen und Erfahrungen, insbesondere mit nordamerikanischen Ländern, in denen es die meisten Probleme im Zusammenhang mit Fentanyl gibt, äußerst wertvoll. Die EU muss sich diesbezüglich besser rüsten und robuste Überwachungsmaßnahmen ergreifen.

Am 7. Juli 2023 bestätigte die Kommission, dass sich die EU der von den Vereinigten Staaten ins Leben gerufenen **Globalen Koalition zur Bewältigung der Gefahren durch synthetische Drogen** anschließen wird. Die Kommission und der Hohe Vertreter werden sich gemeinsam mit den einschlägigen EU-Agenturen und den Mitgliedstaaten an der Arbeit der Koalition beteiligen,

um die globalen Überwachungskapazitäten aufzustocken, sich besser für die Bewältigung der sich aus der Herstellung und dem Handel mit synthetischen Drogen ergebenden Probleme zu rüsten sowie Konzepte zur Verringerung von Drogennachfrage und drogenbedingten Schäden auszuarbeiten. Zudem unterstützt die Kommission die Bemühungen der USA, der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 2023 eine Resolution zu synthetischen Drogen zur Annahme vorzulegen.

Ferner wird die Kommission den Austausch mit **China insbesondere im Rahmen des EU-Dialogs zur Drogenproblematik** fortführen, um die Zusammenarbeit in Bezug auf die Herstellung illegaler Drogen, die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen und anderen für die unerlaubte Herstellung von Drogen wesentlichen Chemikalien sowie den Handel damit zu auszuweiten. Zusätzlich zu dem für 2024 geplanten Dialog EU-China zur Drogenproblematik beabsichtigt die Kommission, die gegenseitige Amtshilfe im Rahmen der **Gemischten Follow-up-Gruppe EU-China für die Kontrolle der Grundstoffe und chemischen Stoffe** im Hinblick auf den Informationsaustausch wieder aufzunehmen. Dies wird auch dazu beitragen, die Abzweigung von zwischen der EU und China gehandelten Ausgangsstoffen und chemischen Stoffen zu verhindern, die häufig für die Herstellung illegaler Drogen verwendet werden.

#### ***Aktionsbereich 17: Stärkung der Rechtsdurchsetzung und der justiziellen Zusammenarbeit mit nicht kooperativen Ländern und Gebieten***

*Wichtigste Akteure: Kommission, Mitgliedstaaten*

Kriminelle Netze sind heutzutage grenzüberschreitend tätig. Sie nutzen internationale Handelsrouten für den Handel mit illegalen Waren aller Art und missbrauchen Lücken zwischen den Rechtsordnungen für den Drogenhandel sowie die Verschleierung und das Waschen ihrer enormen Erträge aus Straftaten.<sup>67</sup> Zugleich werden nicht kooperative Länder und Gebiete als sichere Zufluchtsorte für vielfach gesuchte flüchtige Personen genutzt, die sich dort den Ermittlungen und der Strafverfolgung entziehen. Darüber hinaus verstecken sich diejenigen, die Untergrundbanken betreiben, in der Regel in Ländern, in denen sich die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit mit der EU kompliziert gestaltet und in denen sie einen hohen Lebensstandard genießen.

Die jüngsten umfangreichen Ermittlungen, wie die von Europol im November 2022 unterstützte erfolgreiche Operation „Desert Light“<sup>68</sup>, haben zudem gezeigt, dass **eine wirksame justizielle Zusammenarbeit mit Drittländern dringend notwendig ist**, um sicherzustellen, dass

---

<sup>67</sup> <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/socta-report>.

<sup>68</sup> <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/heat-rising-european-super-cartel-taken-down-in-six-countries>.



aufgegriffene Straftäter ausgeliefert, strafrechtlich verfolgt und verurteilt werden. Deshalb muss **die Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Strafverfolgung und der Justiz unbedingt gestärkt** werden. Besonderes Augenmerk sollte auf die Auslieferung, Finanzermittlungen sowie die Einziehung von Erträgen aus Straftaten außerhalb der EU gelegt werden, was auch eine enge Zusammenarbeit der in Drittländer entsandten Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten bzw. EU-Agenturen erfordert. Im Hinblick auf eine bessere Koordinierung, die Erzielung einer möglichst großen Wirkung und die Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittländern sollte die EU erwägen, Verbindungsbeamte für Strafverfolgung und Justizfragen zu ernennen und in wichtige Drittstaaten zu entsenden.

Neben der Verbesserung der operativen Tätigkeit ist auch ein gemeinsamer Rechtsrahmen für eine wirksame strafrechtliche Zusammenarbeit auf internationaler Ebene von Bedeutung. Bei der Zusammenarbeit mit Drittländern fordert die Kommission diese auf, Vertragsparteien der Übereinkommen des Europarats im Bereich der Rechtshilfe in Strafsachen<sup>69</sup>, der Auslieferung<sup>70</sup> sowie der Beschlagnahme und Einziehung<sup>71</sup> zu werden.

Die Kommission wird die aktuellen Probleme der Mitgliedstaaten mit Drittländern ermitteln, um die diplomatischen Bemühungen um eine wirksamere Zusammenarbeit im Einklang mit den EU-Grundrechtsstandards stärker bündeln zu können. Darüber hinaus wird die Kommission prüfen, ob Verhandlungen über den Abschluss spezifischer **EU-Auslieferungsabkommen** aufgenommen werden können, sofern die Voraussetzungen für den Abschluss solcher Abkommen erfüllt sind.

### **3.5.Zusammenarbeit und Unterstützung**

Seit der Annahme der EU-Strategien kommen die Kommission, die Mitgliedstaaten sowie die Agenturen und Einrichtungen der EU regelmäßig zusammen, um für eine multidisziplinäre Zusammenarbeit zwischen politischen Entscheidungsträgern und Vertretern aus der Praxis zu sorgen und einen regelmäßigen Dialog zu führen. Die Kommission wird weiterhin mit allen Interessenträgern bei der Umsetzung der Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der in dieser Mitteilung dargelegten Maßnahmen zusammenarbeiten, um den Austausch von bewährten Verfahren und Informationen zu gewährleisten, die operative Zusammenarbeit zu erleichtern und Überlegungen zum künftigen Bedarf anzustellen.

---

<sup>69</sup> Übereinkommen des Europarats über die Rechtshilfe in Strafsachen (SEV Nr. 30), <https://rm.coe.int/16800656f9>.

<sup>70</sup> Europäisches Auslieferungsübereinkommen (SEV Nr. 24), <https://rm.coe.int/16800645c5>.

<sup>71</sup> Übereinkommen des Europarats über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten und über die Finanzierung des Terrorismus (SEV-Nr. 198), <https://rm.coe.int/168075f4b0>.

Darüber hinaus hat die Kommission eigens EU-Mittel für den Zeitraum 2023–2025 bereitgestellt, um die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu unterstützen. Sie wird Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen des **Fonds für die innere Sicherheit** zu verschiedenen Themen wie Korruption und digitalen Ermittlungen organisieren und für die Unterstützung der EMPACT-Plattform sorgen. Insbesondere wird die Kommission **bis Ende 2023 eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität mit einem Volumen von insgesamt 20 Mio. EUR veröffentlichen.**

#### 4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Ausmaß und die Komplexität der organisierten Kriminalität sowie die Gewalt, zu der sie führt, sind zu einer ernststen Bedrohung für die Sicherheit der EU geworden. Da die Methoden krimineller Netzwerke immer ausgefeilter werden, muss sich auch die EU besser rüsten **und dringend verstärkt Maßnahmen zur Zerschlagung dieser Netze ergreifen.** In diesem Dokument wird deshalb dargelegt, was auf EU-Ebene vorrangig unternommen werden muss, um stärker gegen kriminelle Netze mit hohem Gefahrenpotenzial und Drogenhandel vorzugehen. Die Arbeiten zur vollständigen Umsetzung der EU-Strategien zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Drogenhandels sollten uneingeschränkt fortgesetzt werden. Die Kommission verpflichtet sich, diese zusätzlichen Maßnahmen 2024 und 2025 in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Agenturen und Einrichtungen der EU umzusetzen.

Robuste und wirksame gemeinsame Vorschriften sind von entscheidender Bedeutung, um die nationalen Maßnahmen sowie die Zusammenarbeit auf EU- und internationaler Ebene gegen organisierte Kriminalität und Drogenhandel zu stärken und die Opfer dieser Straftaten zu schützen. **Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, bis zum Ende der Wahlperiode die Richtlinie über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten, die Überarbeitung der Prüm-Verordnung, die Vorschriften über die Vernetzung von Bankkontenregistern, das vorgeschlagene Legislativpaket zur Bekämpfung der Geldwäsche und den Entwurf einer Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von Korruption anzunehmen.** Die Kommission bekräftigt ihre Zusage, eng mit den beiden gesetzgebenden Organen zusammenzuarbeiten, um dieses Ziel zu erreichen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Drogenhandels Priorität einräumen. **Wir müssen die Bedrohungen, denen wir gegenüberstehen, gemeinsam angehen.** Deshalb schlägt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat vor, die in diesem Fahrplan dargelegten Prioritäten und mittel- bis langfristigen Maßnahmen uneingeschränkt zu billigen.