



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 14. Juni 2024
(OR. en)

11153/24

COSI 118
ENFOPOL 300
CRIMORG 96
CATS 60
CORDROGUE 82
COPEN 315
JAI 1037

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

vom 13. Juni 2024

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 10512/24

Betr.: Schlussfolgerungen des Rates zur Erfassung krimineller Netze mit hohem Risiko
– Schlussfolgerungen des Rates (13. Juni 2024)

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zur Erfassung krimineller Netze mit hohem Risiko, die der Rat (Justiz und Inneres) auf seiner 4031. Tagung vom 13. Juni 2024 gebilligt hat.

Schlussfolgerungen des Rates zur Erfassung krimineller Netze mit hohem Risiko

Einleitung

- a) Die organisierte Kriminalität, einschließlich illegaler Drogenhandel, stellt eine erhebliche Bedrohung für die europäischen Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Institutionen sowie für die europäische Wirtschaft und die Sicherheit der Mitgliedstaaten dar. Kriminelle Netze wenden zunehmend extreme Gewalt und Korruption an und setzen verstärkt auf die Unterwanderung der legalen Wirtschaft und Lieferketten, wodurch die Rechtsstaatlichkeit beeinträchtigt und die Grundprinzipien unserer Demokratie gefährdet werden.
- b) Die EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021-2025¹ zielt darauf ab, die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden und der Justiz zu stärken, Strukturen der organisierten Kriminalität und Straftaten mit hoher Priorität zu bekämpfen, Erträge aus Straftaten zu entziehen und eine moderne Reaktion auf technologische Entwicklungen zu gewährleisten. Die EU-Drogenstrategie 2021-2025² und der EU-Drogenaktionsplan 2021-2025³ bilden den übergeordneten strategischen Rahmen für die Drogenpolitik. Damit wird ein evidenzbasierter, integrierter, ausgewogener und multidisziplinärer Ansatz in Bezug auf die Drogenproblematik auf nationaler Ebene, EU-Ebene und internationaler Ebene verfolgt. Die kürzlich vorgelegte Mitteilung der Kommission über den EU-Fahrplan zur Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität⁴ enthält Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz von Logistik-Drehkreuzen, unter anderem über die Europäische Hafenallianz, zur Zerschlagung krimineller Netze, von denen ein hohes Risiko ausgeht, zur Prävention und zur internationalen Zusammenarbeit.

¹ Dok. 8085/21 + ADD 1

² EU-Drogenstrategie 2021-2025: ABl. C 102I vom 24.3.2021, S. 1

³ EU-Drogenaktionsplan 2021-2025: ABl. C 272 vom 8.7.2021, S. 2

⁴ Dok. 14114/23

- c) Aufbauend auf diesem Rahmen müssen dringend wirkungsvolle Maßnahmen ergriffen werden, u. a. zur Bekämpfung der drogenbezogenen organisierten Kriminalität, und zwar im Rahmen einer gemeinsamen Anstrengung der Mitgliedstaaten, der Organe und der sonstigen Stellen der EU und in einem vielschichtigen Ansatz. In diesen Schlussfolgerungen werden diejenigen Aspekte dieser Maßnahmen behandelt, die sich auf das Entstehen und die Verbreitung krimineller Netze beziehen, was eine wachsende Bedrohung für Sicherheit und Stabilität in ganz Europa darstellt und eine gemeinsame entschlossene und wirksame Reaktion der Europäischen Union erfordert.
- d) In der EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021-2025 wurde hervorgehoben, dass „ein zuverlässigeres Lagebild der kriminellen Vereinigungen, die im Mittelpunkt des komplexen Netzes der organisierten Kriminalität stehen“, erforderlich ist und Europol und die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, „erkenntnisgestützte strategische und taktische Lagebilder über die Gruppen zu entwickeln, die eine größere Bedrohung für die Sicherheit Europas darstellen, unter anderem durch die Erstellung von Ad-hoc-Berichten, die die Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (SOCTA) der EU ergänzen“.
- e) Im Einklang mit der EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021-2025 wurde in den Schlussfolgerungen des Rates über die Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität im EMPACT-Zyklus 2022–2025⁵ als neue Priorität und als eines der gemeinsamen horizontalen strategischen Ziele (common horizontal strategic goals – CHSG) festgelegt, kriminelle Netzwerke, von denen ein hohes Risiko ausgeht (high-risk criminal networks – HRCN)⁶ und die in der EU aktiv sind, zu identifizieren und unschädlich zu machen, wobei die Strafverfolgungs- und Justizbehörden der EU-Mitgliedstaaten und ihrer internationalen Partner (darunter 37 Drittländer im Jahr 2023) zusammengebracht und von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU unterstützt werden.
- f) Eines der wichtigen strategischen Ziele im Rahmen der HRCN-Priorität besteht darin, ein besseres Lagebild bezüglich der kriminellen Netze mit hohem Risiko zu erhalten.
- g) Gemäß dem EU-Fahrplan zur Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität sollte den Netzen, die die größte Bedrohung für unsere Gesellschaft und die Öffentlichkeit darstellen, besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.
- h) Darüber hinaus wird Europol in dem EU-Fahrplan aufgefordert, mit Unterstützung der Mitgliedstaaten Anfang 2024 die in und außerhalb der EU operierenden kriminellen Netze, von denen die größten Gefahren ausgehen, zu erfassen.

⁵ Dok. 8665/21

⁶ Dok. 14542/2/23 REV 2

- i) Im April 2024 legte Europol seinen Bericht mit dem Titel „Decoding the EU’s most threatening criminal networks“ (Erkenntnisse über die kriminellen Netze in der EU, von denen die größte Gefahr ausgeht) vor, der einen wichtiger Meilenstein darstellt, wenn es darum geht, die Dynamik und Komplexität der kriminellen Netze mit hohem Risiko zu verstehen.
- j) Der Bericht ist ein wichtiges ergänzendes Lagebild zur EU-SOCTA, da in ihm die Fähigkeiten und Absichten der für diese Straftaten verantwortlichen Hauptakteure eingehender analysiert und die Merkmale krimineller Netzwerke beschrieben werden, von denen die größte Gefahr für die innere Sicherheit der EU ausgeht.
- k) Der Bericht von Europol ergab einen einzigartigen Datensatz, in dem die 821 kriminellen Netze aufgeführt sind, von denen die größte Gefahr ausgeht, mit ausführlichen Informationen über ihre Aktivitäten, die Nationalität ihrer Mitglieder und ihre Vorgehensweise sowie über ihre Nutzung legaler Geschäftsstrukturen, ihre Verbindungen zu anderen kriminellen Netzen und ihre Beziehungen zu anderen Ländern. All diese Informationen sind in einer zentralen Datenbank innerhalb von Europol verfügbar.
- l) Dem Bericht von Europol zufolge zeigen diese kriminellen Netzwerke eine bemerkenswerte Agilität, um ihre kriminellen Geschäftsaktivitäten anzupassen, sind in der Lage, Flexibilität mit einem hohen Maß an Widerstandsfähigkeit zu kombinieren, um sich der Strafverfolgung zu entziehen, nutzen Geldwäschestrategien wie Transfers mittels Untergrundbanken und vermischen illegale Gewinne mit legalen Vermögenswerten auf eine Art und Weise, bei der keine Finanztransaktionen stattfinden.
- m) In dem Bericht wird darauf hingewiesen, dass 86 % der kriminellen Netze mit hohem Risiko legale Unternehmensstrukturen nutzen, um ihre kriminellen Aktivitäten zu erleichtern, als Gegenmaßnahme, um nicht entdeckt zu werden, oder zu Geldwäschezwecken. Es wird hervorgehoben, dass sich die Mehrheit der kriminellen Netze mit hohem Risiko auf eine kriminelle Aktivität konzentriert, wobei Drogenhandel die häufigste Form der Kriminalität ist.
- n) Die kriminellen Netze, von denen die größte Gefahr ausgeht, sind häufig diejenigen, die über einen sehr langen Zeitraum aktiv sind (ein Drittel von diesen Netzen besteht seit mehr als zehn Jahren). Nach dem Bericht von Europol sollte der Schwerpunkt der Strafverfolgungsmaßnahmen weiterhin auf diesen Netzen liegen, auch wenn sie bereits einer strafrechtlichen Kontrolle unterliegen.

- o) Es konnten einige wichtige Erkenntnislücken festgestellt werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass der genannte Bericht der erste seiner Art ist. Erstens konnte bei etwa einem Fünftel der im Bericht genannten Netze nicht festgestellt werden, ob sie Gewalt oder Korruption einsetzen. Zweitens lagen bei mehr als einem Drittel der kriminellen Netze mit hohem Risiko keine Informationen über den Umfang ihrer Erträge aus Straftaten vor. Drittens gibt es Erkenntnislücken in Bezug auf die Herkunft von Feuerwaffen und Explosivstoffen und die Netze, die am Handel damit beteiligt sind.
- p) Während des belgischen Vorsitzes fanden sowohl in der informellen Sitzung als auch während der formellen Sitzungen des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI) Aussprachen über die Erfassung der kriminellen Netze mit hohem Risiko statt.

Schlussfolgerungen des Rates

Allgemeine Erwägungen:

1. Unter Bekräftigung des Engagements für die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität und in Anerkennung der anhaltenden Bedrohung, die von den kriminellen Netzen mit hohem Risiko für die Sicherheit und den Wohlstand der Europäischen Union und ihrer Bürgerinnen und Bürger ausgeht;
2. in Anerkennung des sich wandelnden Charakters und der Komplexität dieser Netze und unter Hervorhebung, wie wichtig es ist, die Fähigkeiten zur Erkenntnisgewinnung zu verbessern mit dem Ziel, die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Agenturen zu intensivieren;
3. unter Würdigung der wertvollen Erkenntnisse, Schlussfolgerungen und Lehren aus dem Europol-Bericht mit dem Titel „Decoding the EU’s most threatening criminal networks“ und unter Verweis auf die Entschlossenheit, einen umfassenden und erkenntnisgestützten Ansatz zur Bekämpfung der organisierten und schweren Kriminalität – insbesondere krimineller Netze mit hohem Risiko – durch eine enge Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden zu verfolgen, einschließlich der zuständigen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, der Justizbehörden, der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU im Einklang mit ihren jeweiligen Mandaten;
4. unter Bekräftigung des Mehrwerts und der zentralen Rolle der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) als ein Instrument, das von den Mitgliedstaaten getragen und von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU unterstützt wird und das einen multidisziplinären Ansatz zur Ermittlung, Priorisierung und Bewältigung von Gefahren, die von schwerer und organisierter Kriminalität ausgehen, verfolgt;
5. unter Würdigung des Berichts und der darin enthaltenen Folgemaßnahmen, die in diesen Schlussfolgerungen des Rates ausführlicher beschrieben werden, als notwendige Ergänzung zur EU-SOCTA und dem EMPACT-Zyklus, die in erster Linie auf die Betrachtung krimineller Phänomene abstellen;

6. in dem Bewusstsein, dass die Gefahr, die von schwerer organisierter Kriminalität ausgeht, über nationale Grenzen hinausgeht und eine gemeinsame strategische und operative Reaktion erfordert, die sich auf Strukturen in ihrer Gesamtheit konzentriert und auf einer verstärkten Zusammenarbeit beruht, und zwar durch den Austausch von Informationen, die Durchführung gemeinsamer Ermittlungen und die strafrechtliche Verfolgung der wichtigsten Mitglieder der kriminellen Netze mit hohem Risiko unter aktiver Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten, der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUStA), anderer EU-Agenturen und internationaler Partner;
7. unter Hervorhebung der Tatsache, dass die Weiterentwicklung des Lagebildes zu kriminellen Netzen mit hohem Risiko ein wesentlicher nächster Schritt ist, um unseren Ansatz zur Zerschlagung dieser Netze weiter zu verbessern;
8. in der Überzeugung, dass, soweit erforderlich, durch politische, strategische, taktische und operative Maßnahmen unbedingt für eine wirksame Reaktion auf die Bedrohung durch kriminelle Netze mit hohem Risiko gesorgt werden muss;
9. unter Bekräftigung der Tatsache, dass Europol die Maßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und deren Zusammenarbeit bei der Aufdeckung, Prävention und Bekämpfung von schwerer und organisierter Kriminalität, von der zwei oder mehr Mitgliedstaaten betroffen sind, weiterhin unterstützen und verstärken wird;

ersucht der Rat die Mitgliedstaaten,

10. dafür zu sorgen, dass ihre Strafverfolgungsbehörden mit Europol zusammenarbeiten, um die bei Europol verfügbaren einschlägigen Daten über kriminelle Netze weiter zu nutzen und zu analysieren, um gegebenenfalls ihren nationalen Erkenntnisstand zu diesen kriminellen Netzen zu ergänzen und mit diesen Daten zu verbinden;
11. sicherzustellen, dass ihre Strafverfolgungsbehörden im Rahmen der geltenden Vorschriften und Verfahren einschlägige Informationen an die Strafverfolgungsbehörden anderer EU-Mitgliedstaaten oder Dritter weitergeben können;
12. diejenigen Akteure, bei denen es sich hinsichtlich der einschlägigen EMPACT-Prioritäten um Vorreiter, Mitvorreiter, leitende oder mitverantwortliche Staaten handelt, aufzufordern, die Ergebnisse des Europol-Berichts weiter zu nutzen und die notwendigen Schritte einzuleiten, um die EMPACT-Maßnahmen stärker auf die ermittelten kriminellen Netze mit hohem Risiko auszurichten;
13. ihre zuständigen Behörden aufzufordern, die einschlägigen Ergebnisse des Berichts zu berücksichtigen, um die vorrangig geleistete Unterstützung durch Europol mittels des Konzepts der hochrangigen Ziele (High-Value Targets – HVT) und der operativen Taskforces (OTV), gemeinsamer Ermittlungsgruppen und gezielter operativer EMPACT-Maßnahmen besser zu steuern;
14. proaktive und umfassende Ermittlungen in Bezug auf die wichtigsten kriminellen Netze durchzuführen, um auch alle einschlägigen unterstützenden Aktivitäten dieser Netze zu erfassen, und gegebenenfalls mit Eurojust in Kontakt zu treten, um die frühzeitige Einbeziehung der zuständigen Justizbehörden zu erleichtern, mit dem Ziel, die Ermittlung und Strafverfolgung der Hauptmitglieder krimineller Netze mit hohem Risiko weiter zu unterstützen;
15. ihre nationalen Behörden aufzufordern, – als Einzelmaßnahme oder zusätzlich zu Maßnahmen bei anderen Straftaten – Mittel für Finanzermittlungen bereitzustellen und diese zu verstärken, gegebenenfalls unter Einbeziehung von Eurojust und anderen Interessenträgern, um eine wirksame Abschöpfung von Erträgen aus Straftaten im Einklang mit der Richtlinie (EU) 2024/1260 über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten zu gewährleisten und die Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche zu verbessern;

16. ihre nationalen Scan- und Aufdeckungsmethoden weiterzuentwickeln, um die kriminellen Netze mit hohem Risiko, die in dem jeweiligen Mitgliedstaat aktiv sind, umfassender und besser aufdecken zu können. In diesem Zusammenhang werden die Mitgliedstaaten ersucht, ihre Beteiligung an der Schaffung einer gemeinsamen Diagnosemethodik für organisierte Kriminalität zu prüfen, wie sie bereits im operativen Aktionsplan 2024-2025 (OAP) im Rahmen der HRCN-Priorität der EMPACT vorgesehen ist. Diese Methodik sollte in den kommenden Jahren weiterentwickelt werden, damit sie jeder Mitgliedstaat entsprechend seiner eigenen nationalen Organisation flexibel anwenden kann; letztlich sollten auch Standards festgelegt werden, um die Bedrohung, die von kriminellen Netzen ausgeht, auf EU-Ebene besser vergleichen und erfassen zu können;
17. Schulungsmaßnahmen und Initiativen zum Kapazitätsaufbau für Strafverfolgungspersonal und Justizbehörden zu fördern, um deren Fähigkeiten zur Aufdeckung, Ermittlung, Verfolgung und Zerschlagung von kriminellen Netzen mit hohem Risiko, gegebenenfalls in enger Zusammenarbeit mit der CEPOL, zu stärken;

ersucht der Rat die Mitgliedstaaten und Europol,

18. das Ergebnis der aktuellen Erfassungsmaßnahme in die EU-SOCTA 2025 aufzunehmen und bei der Festlegung der neuen Prioritäten des nächsten EMPACT-Zyklus 2026-2029 zu berücksichtigen, wobei der Schwerpunkt zunächst insbesondere auf die operativen Aktionspläne (OAP) 2026-2027 der EMPACT gelegt werden sollte;
19. alle zwei Jahre eine Maßnahme zur Erfassung der kriminellen Netze mit hohem Risiko durchzuführen; Ausgangspunkt sollte ein im Jahr 2026 vorzulegender Bericht bilden, sodass er in die operativen Aktionspläne 2028-2029 der EMPACT einfließen kann. Dabei sollten die Ergebnisse des Folgeberichts in die EU-SOCTA/Halbzeitüberprüfung der EU-SOCTA einbezogen werden und in die zweijährlichen operativen Aktionspläne der EU-EMPACT einfließen. Um die Arbeitsbelastung so gering wie möglich zu halten und einen aktuellen Überblick über die kriminellen Netze mit hohem Risiko zu erhalten, wird Europol den Mitgliedstaaten den derzeitigen Datensatz zur Verfügung stellen und diese werden die Möglichkeit haben, ihre Daten bei Bedarf kontinuierlich zu aktualisieren;

20. die Methodik für die Erfassungsmaßnahme auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse und in Zusammenarbeit mit der SOCTA-Beratungsgruppe detaillierter auszuarbeiten, indem repräsentativere Daten erhoben werden und die Methodik auf der Grundlage der Bedrohungssindikatoren, die für die genauere gemeinsame Analyse verwendet wurden, neu angepasst wird;
21. im Zusammenhang mit und für künftige Erfassungsmaßnahmen miteinander eine gemeinsame Arbeitsdefinition der kriminellen Netze mit hohem Risiko festzulegen;
22. die Möglichkeit zu prüfen – bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Fortschritte, die die Mitgliedstaaten bei der Weiterentwicklung ihrer nationalen Methoden erzielt haben –, eine Weiterentwicklung hin zu einem Bericht zu erreichen, in dem die Bedrohungslage, die sich durch die kriminellen Netze mit hohem Risiko ergibt, zwischen bestimmten geografischen Gebieten in der EU verglichen werden kann;
23. die im vorliegenden Bericht festgestellten Erkenntnislücken in Bezug auf den Einsatz von Gewalt, den Umfang der Erträge aus Straftaten sowie die Nutzung von Feuerwaffen gemeinsam zu schließen. Was Feuerwaffen angeht, so müssen weitere Fortschritte hinsichtlich der vollständigen Einrichtung nationaler Kontaktstellen für Feuerwaffen, der Entwicklung einer harmonisierten Methode zur Datenerhebung bei der Beschlagnahme von Feuerwaffen auf nationaler Ebene sowie des künftigen Beitrags von Daten zur EU-Feuerwaffen-Plattform innerhalb von Europol erzielt werden;

ersucht der Rat die Kommission,

24. EMPACT – als eine von den Mitgliedstaaten getragene Plattform mit einem multidisziplinären Ansatz zur Prävention und Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität – und die Tätigkeiten im Rahmen von EMPACT weiter zu unterstützen, unter anderem indem sie für angemessene Finanzierungsmöglichkeiten sorgt;
25. bei den vom Rat bereits genehmigten Verhandlungen über die EU-Abkommen mit den Ländern der Region Naher Osten und Nordafrika und den südamerikanischen Ländern weitere Fortschritte zu erzielen, um die Möglichkeiten für den Austausch personenbezogener Daten mit Europol und Eurojust zu erweitern;

ersucht der Rat ferner Europol,

26. den Mitgliedstaaten den aktuellen Datensatz krimineller Netze in einer einzigen Anwendung oder Datenbank zur Verfügung zu stellen, um es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, ihre eigenen Daten kontinuierlich zu aktualisieren, und diese Anwendung im Laufe des Jahres 2025 einzuführen, wobei gewährleistet sein muss, dass die Mitgliedstaaten nur auf ihre eigenen Daten direkten Zugriff haben;
27. bis Ende 2024 einen speziellen Bericht darüber zu veröffentlichen, wie kriminelle Netze mit hohem Risiko legale Unternehmensstrukturen nutzen. Dieser Bericht wird auch zum weiteren Vorgehen im Hinblick darauf beitragen, dass bei der Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität der administrative Ansatz als wichtige Gegenmaßnahme verstärkt genutzt werden muss;
28. bis Ende 2024 einen speziellen Bericht zu veröffentlichen, der mehr Einblicke in den Zusammenhang zwischen Kriminalität und Terrorismus sowie darüber bietet, wie die Netze der organisierten Kriminalität mit terroristischen Aktivitäten verknüpft sind;

ersucht der Rat die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission,

29. weiter daran zu arbeiten, die schwere und organisierte Kriminalität zu bekämpfen und verstärkt dafür zu sorgen, dass die Unterwanderung der legalen Wirtschaft durch Verwaltungsmaßnahmen unter Anwendung des „administrativen Ansatzes“ unterbunden wird, und verstärkte Anstrengungen zur Verhinderung von Kriminalität und insbesondere der Rekrutierung von Kindern und Jugendlichen durch organisierte kriminelle Gruppen zu unternehmen, unter anderem durch Unterstützung der diesbezüglichen Arbeit der zuständigen Behörden auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene.