



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 22. April 2021  
(OR. en)

8085/21

COSI 65  
ENFOPOL 143  
CRIMORG 31  
CYBER 105  
ENFOCUSTOM 55  
IXIM 71  
CORDROGUE 17  
CT 51  
FRONT 149  
CATS 29  
COPEN 190  
DROIPEN 78  
JAIEX 46  
JAI 422

#### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	19. April 2021
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 170 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN über eine EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021-2025

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 170 final.

Anl.: COM(2021) 170 final



Brüssel, den 14.4.2021  
COM(2021) 170 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über eine EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021-2025**

{SWD(2021) 74 final}

## Einleitung

Die organisierte Kriminalität, die aufgrund der Undurchsichtigkeit ihrer Aktivitäten vor der Öffentlichkeit verborgen bleibt, stellt eine erhebliche Bedrohung für die Unionsbürgerinnen und -bürger, die Unternehmen und staatlichen Institutionen sowie die Wirtschaft insgesamt dar. Wie in der jüngsten **EU-Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität** (EU SOCTA 2021)<sup>1</sup> hervorgehoben wird, sind kriminelle Vereinigungen in allen Mitgliedsstaaten vertreten. Das organisierte Verbrechen ist durch ein vernetztes Umfeld gekennzeichnet, in dem die Zusammenarbeit zwischen Verbrechern fließend und systematisch erfolgt und gewinnorientiert ausgerichtet ist. Die kriminellen Vereinigungen nutzen ihre großen illegalen Gewinne, um die legale Wirtschaft und die öffentlichen Einrichtungen zu unterwandern – unter anderem durch Korruption – und so die Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte zu schwächen und das Recht der Menschen auf Sicherheit sowie ihr Vertrauen in die staatlichen Behörden zu untergraben. Die Einnahmen aus der organisierten Kriminalität in den neun bedeutendsten Kriminalitätsbereichen der Europäischen Union beliefen sich im Jahr 2019 auf 139 Mrd. EUR<sup>2</sup>, was einem Anteil von 1 % des Bruttoinlandsprodukts der Union entspricht. Wie in der Strategie der Sicherheitsunion<sup>3</sup> unterstrichen, müssen die auf EU-Ebene ergriffenen Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität fortgesetzt und verstärkt werden.

Die Komplexität des Geschäftsmodells krimineller Vereinigungen wurde insbesondere im Jahr 2020 in der gemeinsamen Ermittlung aufgedeckt, die von französischen und niederländischen Behörden mit Unterstützung von Europol und Eurojust geführt wurde, um **EncroChat** zu zerschlagen, ein verschlüsseltes Telefonnetzwerk, das umfassend von kriminellen Netzwerken genutzt wurde. Der Fall EncroChat hat bislang zu über 1800 Festnahmen und mehr als 1500 Ermittlungsverfahren geführt. Darüber hinaus zeigte sich, in welchem Ausmaß kriminelle Vereinigungen grenzüberschreitend und online über alle Kriminalitätsbereiche hinweg in einem vernetzten Umfeld operieren und dabei immer ausgefeiltere Arbeitsweisen und neue Technologien einsetzen. Im März 2021 konnten durch eine weitere gemeinsame Operation nach der Entschlüsselung von Sky ECC, einem verschlüsselten Netzwerk, zu dem viele ehemalige Verwender von EncroChat abgewandert waren, über 70 gewalttätige Zwischenfälle verhindert, mehr als 28 Tonnen Drogen

---

<sup>1</sup> Europol, 2021 European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der Europäischen Union 2021 – EU SOCTA), 12. April 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>. Die EU SOCTA ist eine umfassende Analyse der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität, die alle vier Jahre von Europol auf der Grundlage der Beiträge der Mitgliedstaaten erstellt wird und in der die Kriminalitätsbereiche mit hoher Priorität ermittelt werden.

<sup>2</sup> Illegale Drogen, Menschenhandel, Schleuserkriminalität, Betrug (Missing-Trader-Mehrwertsteuerbetrug, Verletzung von Rechten des geistigen Eigentums, Lebensmittelbetrug), Umweltstraftaten (illegale Abfälle und illegaler Artenhandel), illegale Schusswaffen, illegaler Tabak, Cyberkriminalität, organisierte Eigentumskriminalität – Studie über die Erfassung des Risikos der Unterwanderung rechtmäßig handelnder Unternehmen durch schwere und organisierte Kriminalität, März 2021, DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission „EU-Strategie für eine Sicherheitsunion“, COM(2020) 605 final vom 24.7.2020.

beschlagnahmt und mehr als 80 Verdächtige festgenommen werden, die in die organisierte Kriminalität und den Drogenhandel in Belgien und den Niederlanden verwickelt waren. Es wurden mehr als 400 neue Ermittlungen gegen hochgefährliche kriminelle Vereinigungen eingeleitet.

Die Anwendung von Gewalt durch Kriminelle, die in die organisierte Kriminalität verwickelt sind, ist in der EU auf dem Vormarsch, ebenso wie die Bedrohung durch gewalttätige Zwischenfälle aufgrund des häufigen Einsatzes von Schusswaffen oder Sprengstoffen im öffentlichen Raum<sup>4</sup>. Wie flexibel kriminelle Vereinigungen sich an die Veränderungen des Umfelds, in dem sie operieren, anpassen und diese zu ihrem Vorteil nutzen, hat sich während der COVID-19-Pandemie bestätigt. Kriminelle Vereinigungen haben die Pandemie für verstärkte Aktivitäten im Bereich der Online-Kriminalität<sup>5</sup> und Betrug, auch Fälschungen von Medizinprodukten, ausgenutzt. Die anhaltend hohe Nachfrage nach COVID-19-Impfstoffen macht die Produktion und Lieferung gefälschter Impfstoffe und gegen Einzelpersonen oder Behörden gerichtete Betrugsmanöver zu einem lohnenden Geschäft für Kriminelle. Die Regierungen der EU haben bislang Betrugsversuche und gefälschte Angebote, mit denen Betrüger mehr als 1,1 Mrd. Impfdosen für einen Gesamtpreis von über 15,4 Mrd. EUR zu verkaufen wollten, aufgedeckt.<sup>6</sup> Die durch die Pandemie ausgelöste Wirtschaftskrise erhöht das Risiko, dass die organisierte Kriminalität ihre Aktivitäten verstärkt und die Gesellschaft und die Wirtschaft weiter unterwandert.

Die grenzüberschreitenden Bedrohungen und die sich entwickelnden Arbeitsweisen der offline und online operierenden kriminellen Vereinigungen erfordern eine koordinierte, gezieltere und angepasste Vorgehensweise. Zwar stehen die vor Ort tätigen nationalen Behörden bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität an vorderster Front, doch Maßnahmen auf Unionsebene und globale Partnerschaften sind von größter Bedeutung, um eine wirksame Zusammenarbeit sowie einen Informations- und Wissensaustausch zwischen den nationalen Behörden zu gewährleisten, unterstützt durch einen gemeinsamen strafrechtlichen Rahmen und wirksame finanzielle Mittel. Darüber hinaus steht die organisierte Kriminalität sinnbildlich für die Verknüpfung zwischen innerer und äußerer Sicherheit. Das internationale Engagement bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, einschließlich weiterer Schritte zur Entwicklung von Partnerschaften und der Zusammenarbeit mit Ländern in der unmittelbaren Nachbarschaft und darüber hinaus, ist erforderlich, um diese grenzüberschreitende Herausforderung zu bewältigen.

---

<sup>4</sup> Europol, 2021 European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der Europäischen Union 2021 – EU SOCTA), 12. April 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

<sup>5</sup> In einer von Europol und dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) unterstützten internationalen Operation beschlagnahmten Strafverfolgungsbehörden aus 19 Mitgliedstaaten und 8 Drittländern zwischen März und Dezember 2020 fast 33 Millionen gefälschte Medizinprodukte, darunter Gesichtsmasken, Tests und Diagnosekits, 8 Tonnen Rohmaterial und 70 000 Liter Desinfektionsmittel.

<sup>6</sup> Meldungen der staatlichen Behörden an das OLAF. Die Strafverfolgungsbehörden suchen in Zusammenarbeit mit Europol und dem OLAF solche Betrugsversuche zu vereiteln.

Sowohl das Europäische Parlament<sup>7</sup> als auch der Rat<sup>8</sup> haben betont, dass die organisierte Kriminalität enormen Schaden anrichtet, und die Bedeutung starker EU-Maßnahmen zur Bekämpfung aller Formen der organisierten Kriminalität hervorgehoben.

Diese Strategie baut auf den bisherigen Erfolgen auf, legt vorrangige Arbeitsbereiche fest, um Bürger und Wirtschaft besser vor kriminellen Vereinigungen zu schützen, und schlägt konkrete mittel- und langfristige Maßnahmen vor, die unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte ausgearbeitet werden sollen. Es handelt sich um die erste Strategie zur organisierten Kriminalität seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon.<sup>9</sup>

## **1. Förderung der Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungs- und Justizbehörden**

Die heutige organisierte Kriminalität stellt ein internationales Unternehmen dar. 65 % der kriminellen Gruppen, die in den EU-Mitgliedstaaten aktiv sind, setzen sich aus Mitgliedern mehrerer Nationalitäten zusammen.<sup>10</sup> Die Transportwege von Drogen, Schusswaffen oder gefälschten Waren erstrecken sich mittels einer globalen Lieferkette über alle Kontinente. Mobile kriminelle Vereinigungen, die in der organisierten Eigentumskriminalität tätig sind, bewegen sich schnell durch verschiedene Gerichtsbarkeiten, um ihre Verbrechen auszuführen. Indem sie über verschiedene Gerichtsbarkeiten hinweg operieren, entgehen kriminelle Gruppen einer Entdeckung und nutzen die Unterschiede der geltenden nationalen Gesetze aus.

### ***1.1. Reibungsloser Austausch von und zeitnahe Zugriff auf Informationen***

In einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem es keine Kontrollen an den Binnengrenzen gibt, kann durch eine zuverlässige polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Sicherheit gewährleistet werden. Der zeitnahe Zugang zu Informationen unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte und insbesondere des Datenschutzes ist für den Kampf gegen alle Formen der organisierten Kriminalität von entscheidender Bedeutung. Die Europäische Union hat den Strafverfolgungsbehörden eine breite Auswahl an Instrumenten zur Erleichterung des

---

<sup>7</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0378\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0378_DE.pdf). Im Oktober 2016 nahm das Europäische Parlament ferner einen Bericht an, der sich speziell mit der Bekämpfung von Korruption befasst, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0284\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0284_DE.html).

<sup>8</sup> Schlussfolgerungen des Rates zur inneren Sicherheit und zu einer europäischen Polizeipartnerschaft, 13083/1/20 REV 1, 24. November 2020.

<sup>9</sup> Die organisierte Kriminalität ist seit Mitte der 1990er Jahre eine Priorität der EU, wie das Tampere-Programm (das die ersten mehrjährigen strategischen Ziele der EU im Bereich Justiz und Inneres einleitete) und die nachfolgenden mehrjährigen Programme im Bereich Justiz und Inneres, wie das Haager Programm von 2004, das Stockholmer Programm von 2009, die Europäische Sicherheitsagenda von 2015 und die kürzlich angenommene EU-Strategie für eine Sicherheitsunion 2020, zeigen. Die letzte Strategie zur organisierten Kriminalität stammt aus dem Jahr 2005, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-DE/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A52005DC0232&qid=1616752916491>.

<sup>10</sup> Europol, 2021 European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der Europäischen Union 2021 – EU SOCTA), 12. April 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

Informationsaustauschs zur Verfügung gestellt, die sich bei der Aufdeckung von kriminellen Tätigkeiten und Netzwerken als maßgeblich erwiesen haben.

Das **Schengener Informationssystem (SIS)** hat es den Beamten an vorderster Front ermöglicht, Personen und Objekte, die in die organisierte Kriminalität verwickelt sind, schnell ausfindig zu machen, zu lokalisieren und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Die Informationen in dieser gemeinsamen Datenbank können den Beamten helfen, eine Person festzunehmen, einen Gegenstand zu beschlagnahmen oder die Reisebewegungen von Personen nachzuvollziehen, die in eine Ermittlung verwickelt sind. Allein im Jahr 2020 wurde das Schengener Informationssystem fast vier Milliarden Mal durchsucht, was zu mehr als 200 000 Treffern führte. Mit der Überarbeitung des SIS-Rahmens im Jahr 2018<sup>11</sup> wurden die Funktionalitäten des Systems erheblich verstärkt und eine Reihe neuer Instrumente eingeführt, die es den nationalen Behörden ermöglichen, Ausschreibungen zu Personen, bei denen die Gefahr einer Entführung oder des Menschenhandels besteht, zu erfassen oder Ermittlungsanfragen zu einem Verdächtigen zu stellen. Ferner gewährt die Reform Europol Zugang zu SIS-Ausschreibungen und zum Austausch von Zusatzinformationen und ermöglicht eine effektivere Nutzung biometrischer Daten, indem die Möglichkeit eingeführt wurde, Gesichtsbilder zu Identifizierungszwecken zu verwenden und DNA-Profile einzubeziehen, um die Identifizierung von vermissten Personen zu erleichtern. Die Umsetzung dieser Neuerungen schreitet zügig voran, sodass das neue System bis Ende 2021 voll funktionsfähig sein wird, wobei die Durchführungsrechtsakte und die technische Dokumentation bereits fertiggestellt sind, die Arbeit an der technischen Entwicklung des SIS gut voranschreitet und die ersten Schritte zur Erstellung eines SIS-Handbuchs und Schulungsmaßnahmen für SIS-Verwender unternommen werden.

Das Potenzial des SIS zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität wird durch den neuen Rahmen für die **Interoperabilität** zwischen EU-Informationssystemen im Bereich Justiz und Inneres<sup>12</sup> zusätzlich gestärkt. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass alle Anstrengungen

---

<sup>11</sup> Verordnung (EU) 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 312 vom 7.12.2018, Verordnung (EU) 2018/1861 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 Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006, ABl. L 312 vom 7.12.2018, und Verordnung 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.

<sup>12</sup> Der Interoperabilitätsrahmen umfasst das SIS, das Visa-Informationssystem (VIS), Eurodac, das Einreise-/Ausreisensystem (EES), das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) und das Europäische Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN). Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates, ABl. L 135 vom 22.5.2019,

unternommen werden, um bis Ende 2023 eine vollständige Interoperabilität zu erreichen. Dies wird den Strafverfolgungsbehörden den Zugriff auf sachdienliche Informationen in den zentralen Informationssystemen der EU erleichtern und die Erkennung von Mehrfachidentitäten ermöglichen, was für die Bekämpfung von Identitätsbetrug, den Kriminelle häufig nutzen, um Straftaten zu begehen oder sich der Justiz zu entziehen, unerlässlich ist. Innerhalb des Interoperabilitätsrahmens wird die Funktion eines **Detektors für Mehrfachidentitäten** entwickelt, der durch den systemübergreifenden Datenabgleich dazu beitragen wird, die betrügerische Verwendung von Identitäten wirksam zur bekämpfen.

Ermittler, die isoliert in einem Mitgliedstaat arbeiten, sind oft nicht in der Lage, die Beteiligung einer kriminellen Vereinigung an einer bestimmten Straftat festzustellen. Der **Prüm-Rahmen** von 2008<sup>13</sup> ermöglicht es den Strafverfolgungsbehörden, im Zuge ihrer Ermittlungen über bilaterale Verbindungen in den Datenbanken anderer Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines „Treffer/kein Treffer“-Systems nach DNA und Fingerabdrücken sowie nach Fahrzeugregisterdaten zu suchen. Der Prüm-Rahmen hat sich zwar bei der Aufklärung vieler Straftaten in Europa als hilfreich erwiesen, sein dezentraler Charakter hat jedoch dazu geführt, dass viele bilaterale Verbindungen zwischen den nationalen Datenbanken der Mitgliedstaaten aufgrund der technischen Komplexität und der damit verbundenen erheblichen finanziellen und personellen Ressourcen nicht hergestellt werden konnten. Außerdem kann es Wochen oder sogar Monate dauern, bis die Behörden die personenbezogenen Daten, die hinter einem Treffer stehen, bereitstellen. Um die Effizienz strafrechtlicher Ermittlungen zu erhöhen und den automatisierten Austausch von Informationen über Straftäter zu verstärken, wird die Kommission vorschlagen, den **Prüm-Rahmen zu modernisieren, um den operativen Erfordernissen** der Strafverfolgungsbehörden unter Wahrung der Grundrechte und der Anforderungen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit **Rechnung zu tragen** und die Datenschutzbestimmungen an die Strafverfolgungsrichtlinie anzugleichen.<sup>14</sup> Die Kommission prüft Optionen, um die Verbindung der einschlägigen Datenbanken zwischen allen Mitgliedstaaten sicherzustellen und den **Informationsaustausch** nach einem Treffer **zu beschleunigen**. Ferner prüft die Kommission, ob es notwendig ist, **zusätzliche** für strafrechtliche Ermittlungen sachdienliche **Datenkategorien** wie Gesichtsbilder, Führerscheine, Polizeiprotokolle und ballistische Daten nach dem Prüm-Rahmen auszutauschen und Europol als neuen Partner in diesen Rahmen aufzunehmen.

---

und Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816, ABl. L 135 vom 22.5.2019.

<sup>13</sup> Beschluss 2008/615/JI des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und Beschluss 2008/616/JI des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI, ABl. L 210 vom 6.8.2008

<sup>14</sup> Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. L 119 vom 4.5.2016.

Angesichts der grenzüberschreitenden und internationalen Dimension der organisierten Kriminalität sind **Reiseinformationen** von entscheidender Bedeutung, um Reisende mit hohem Risiko zu identifizieren, die den Strafverfolgungsbehörden ansonsten nicht bekannt sind, und um Verbindungen zwischen Mitgliedern krimineller Vereinigungen herzustellen. Die Verarbeitung von **Fluggastdatensätzen (PNR)** unterstützt die zuständigen Behörden bei der Identifizierung von Personen, die in kriminelle Tätigkeiten von organisierten Banden verwickelt sind. Um zu gewährleisten, dass dieses Instrument in vollem Umfang genutzt wird, wird die Kommission weiterhin die vollständige und wirksame Umsetzung der Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdatensätzen<sup>15</sup> überwachen und die Zusammenarbeit und den Austausch von PNR-Daten zwischen den Mitgliedstaaten unterstützen, insbesondere durch den Austausch bewährter Verfahren, Schulungen und die Entwicklung der erforderlichen Fähigkeiten<sup>16</sup>. **Erweiterte Fluggastdaten (Advanced Passenger Information, API)**, biografische Daten von Fluggästen, die von den Fluggesellschaften bei der Abfertigung erfasst werden, sind ferner aufgrund ihrer Komplementarität mit den Fluggastdatensätzen von großem Wert<sup>17</sup>. Eine Überarbeitung des derzeitigen Rechtsrahmens<sup>18</sup> würde eine Reihe von Verbesserungen ermöglichen, insbesondere in Bezug auf die Datengenauigkeit und die Datenvollständigkeit. Von noch größerer Bedeutung ist, dass die Kommission das Potenzial von API-Daten für die systematische Abfrage von Europol-Daten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und eine mögliche Ausdehnung auf Bewegungen innerhalb des Schengen-Raums sowie Verkehrsunternehmen und Reisebusse auf dem Wasserweg analysieren wird. Zu diesem Zweck wird die Kommission in der ersten Jahreshälfte 2022 einen Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie über erweiterte Fluggastdaten vorlegen, der auf einer Folgenabschätzung basiert, in der diese Optionen und ihre Auswirkungen eingehender untersucht werden.

### ***1.2. Rahmenprogramm für die erweiterte Zusammenarbeit***

Wesentliche Teile der EU-weiten Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden beruhen auf dem Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen aus dem Jahr 1990. Dieses Fundament wird durch andere EU-Instrumente ergänzt, wie den Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie durch die Kapitel 4 und 5 des Beschlusses 2008/615/JI des

---

<sup>15</sup> Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, ABl. L 119 vom 4.5.2016.

<sup>16</sup> Wie die in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Bericht über die Überprüfung der PNR-Richtlinie, SWD(2020) 128 final vom 24.7.2020, S. 7-8, genannten.

<sup>17</sup> Wiederholte Forderungen der Vereinten Nationen nach einer verstärkten Nutzung von erweiterten Fluggastdaten –siehe UNSCR 2178(2014), UNSCR 2309(2016), UNSCR 2482 (2019) –, sowie die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, API-Systeme einzurichten, bestätigen die Bedeutung dieser Daten. Darüber hinaus ist die Einrichtung nationaler Advanced-Information-Systeme seit Februar 2018 ein Standard der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation und damit für alle Vertragsstaaten des Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt verpflichtend.

<sup>18</sup> Richtlinie 2004/82/EG des Rates über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, ABl. L 261 vom 6.8.2004 (im Folgenden „Richtlinie über erweiterte Fluggastdaten“ oder „API-Richtlinie“).



Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (Prüm).

Die Mitgliedstaaten haben dieses Rahmenprogramm durch eine komplexe Reihe bilateraler und multilateraler Vereinbarungen ergänzt. Infolgedessen ist die Kooperationsbereitschaft zwischen den Mitgliedstaaten uneinheitlich, was zu operativen Hindernissen führt, die eine wirksame grenzüberschreitende Zusammenarbeit verhindern.

Die Kommission wird einen Legislativvorschlag für **einen EU-Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit** ausarbeiten. Dieser wird auf den Ergebnissen einer laufenden externen Studie aufbauen und sich auf einen eingehenden Konsultationsprozess stützen, wobei der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten Rechnung getragen wird. Ziel ist es, die verschiedenen Instrumente für die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden, darunter einschlägige EU-Rechtsvorschriften, Leitlinien des Rates und bewährte Verfahren der Mitgliedstaaten aus bilateralen und multilateralen Übereinkommen, zu einem kohärenten und modernen Regelwerk zu optimieren und weiterzuentwickeln, das ferner Ermittlungsmaßnahmen umfasst.

Um mögliche Hindernisse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit speziell im Kampf gegen Strukturen der organisierten Kriminalität anzugehen, hat die Kommission außerdem eine externe Studie in Auftrag gegeben, um zu bewerten, ob der **Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität** von 2008<sup>19</sup> noch zweckmäßig ist.

**Europol** spielt eine wichtige Rolle als **Informationsknotenpunkt für kriminalpolizeiliche Informationen in der EU**, unterstützt die polizeiliche Zusammenarbeit und den Informationsaustausch und erstellt alle vier Jahre den Bericht zur **Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität** in der Europäischen Union (EU SOCTA)<sup>20</sup>. Um dringende operative Erfordernisse wie die Zusammenarbeit mit privaten Parteien oder die Verarbeitung großer Datensätze anzugehen, schlug die Kommission im Dezember 2020 vor, das Mandat von Europol zu stärken<sup>21</sup>. Die in dem Vorschlag vorgesehenen neuen Zuständigkeiten und Instrumente werden es Europol

---

<sup>19</sup> Rahmenbeschluss 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, ABl. L 300 vom 11.11.2008.

<sup>20</sup> Die EU SOCTA wird alle vier Jahre von Europol auf der Grundlage umfangreicher Beiträge der Mitgliedstaaten und anderer relevanter Interessenträger erstellt. Darin werden die wichtigsten Bedrohungen im Bereich der Kriminalität in der EU identifiziert und die Prioritäten der EU in ebendiesem Bereich für die nächsten vier Jahre vorgeschlagen. Die EU SOCTA ist der erste Schritt eines jeden EMPACT-Zyklus und dient als Grundlage, auf der der Rat die Prioritäten im Bereich der Kriminalität in der EU für die nächsten vier Jahre festlegt.

<sup>21</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 hinsichtlich der Zusammenarbeit von Europol mit privaten Parteien, der Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol zur Unterstützung strafrechtlicher Ermittlungen und der Rolle von Europol im Bereich Forschung und Innovation, COM(2020) 796 final, sowie Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1862 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in Bezug auf die Eingabe von Ausschreibungen durch Europol, COM(2020) 791 final, 9. Dezember 2020.

ermöglichen, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität verstärkt zu unterstützen. Sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat arbeiten an ihren Mandaten für die bevorstehenden interinstitutionellen Verhandlungen, die voraussichtlich noch in diesem Jahr beginnen werden. Die Kommission wird die Verhandlungen fördern und strebt eine rasche Einigung der Mitgesetzgeber bis Ende 2021 an.

Eines der wichtigsten Instrumente zur Umsetzung der vorliegenden Strategie und zur Intensivierung der Bemühungen gegen Strukturen der organisierten Kriminalität durch koordinierte Operationen ist die **Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT)**. Seit 2010 ermöglicht EMPACT den Mitgliedstaaten, die vorrangigen Bedrohungen im Bereich der Kriminalität in der EU zu ermitteln, bei denen kollektives Handeln erforderlich ist<sup>22</sup>, und diese kriminellen Bedrohungen durch eine strukturierte Zusammenarbeit auf EU-Ebene zwischen Strafverfolgungs-, Zoll- und Steuerbehörden sowie Richtern und Staatsanwälten, europäischen Institutionen und Einrichtungen und gegebenenfalls Drittländern, internationalen Organisationen und dem privaten Sektor zu bekämpfen<sup>23</sup>.

Im Rahmen von EMPACT führen die Mitgliedstaaten und ihre Partner **jedes Jahr über 200 gemeinsame operative Aktionen** durch, die auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität abzielen, z. B. die Entwicklung eines Lagebilds über die Prioritäten im Bereich der Kriminalität in der EU, den Aufbau von Strafverfolgungskapazitäten zur Bekämpfung bestimmter Straftaten, die Verstärkung der Zusammenarbeit mit internationalen Partnern, die Durchführung von Präventivmaßnahmen, gemeinsame Ermittlungen gegen bestimmte Formen der organisierten Kriminalität oder bestimmte kriminelle Vereinigungen und die Auseinandersetzung mit den Methoden dieser kriminellen Vereinigungen zur Geldwäsche, zur Begehung von Straftaten im Internet oder zur Beschaffung gefälschter Dokumente. Obwohl EMPACT bereits signifikante operative Ergebnisse liefert, zum Beispiel in Bezug auf beschlagnahmte Drogen oder festgenommene Straftäter, wird ihr Potenzial derzeit nicht voll ausgeschöpft. Ihre Komplexität, die mangelnde Sensibilisierung der Beamten an vorderster Front sowie eine unzureichende Finanzierung gewährleisten nicht immer die Eigenverantwortung und aktive Beteiligung der Mitgliedstaaten und externen Partner und behindern die Entwicklung komplexerer Operationen, die kriminellen Vereinigungen stärker schaden würden.

Die Kommission wird gemeinsam mit allen einschlägigen EMPACT-Interessenträgern an der Umsetzung einer Reihe von Maßnahmen arbeiten, die in der dieser Strategie beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen im Einzelnen dargelegt sind, um das Potenzial

---

<sup>22</sup> Für den Zeitraum 2018-2021: Cyberkriminalität, Drogenhandel, Beihilfe zur illegalen Einwanderung, organisierte Eigentumskriminalität, Menschenhandel (Ausbeutung in allen Formen, darunter auch sexuelle Ausbeutung und Ausbeutung von Arbeitskräften, sowie alle Formen des Kinderhandels), Verbrauchssteuerbetrug und Missing-Trader-Mehrwertsteuerbetrug, illegaler Handel mit Schusswaffen, Umweltdelikte, kriminelle Finanzströme und Geldwäsche und Dokumentenbetrug.

<sup>23</sup> Mit dem „EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität“ wurde früher der Kooperationsrahmen für die Festlegung gemeinsamer Prioritäten definiert; „EMPACT“ war die operative Plattform, durch die die Zusammenarbeit zwischen anwendenden Fachkräften ermöglicht wurde. „EMPACT“ ist nun die alleinige Bezeichnung für die beiden Konzepte geworden.

von EMPACT voll auszuschöpfen und es zu einem echten EU-Vorzeigeeinstrument für die **multidisziplinäre und behördenübergreifende operative Zusammenarbeit** bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität auf EU-Ebene zu machen.

Die Kommission wird ferner prüfen, ob es möglich ist, den EMPACT-Mechanismus im EU-Recht zu verankern. Damit würde EMPACT als ein zentrales EU-Instrument für die Mitgliedstaaten und die einschlägigen Ämter, Agenturen und Einrichtungen der EU zur operativen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität fest etabliert. Es würde EMPACT zum ständigen Vektor der strukturellen Zusammenarbeit zwischen europäischen und nationalen Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung der Kriminalität machen, und zwar mit einer harmonisierten Methodik und Herangehensweise, als Rechtsgrundlage für gemeinsame Ad-hoc-Partnerschaften auf der Grundlage operativer Erfordernisse. Ferner wird sich die Kommission bemühen, die Finanzierung von EMPACT erheblich aufzustocken, damit komplexere Operationen entwickelt werden können. Darüber hinaus wird die Kommission gemeinsam mit allen relevanten Interessenträgern die Möglichkeit einer Konzentration von EMPACT auf vier modernisierte und verbesserte Säulen<sup>24</sup> prüfen, die durch Leitlinien zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität ergänzt werden. Außerdem soll die Rolle der europäischen Verbände und Sachverständigengruppen bei der Unterstützung der EMPACT-Aktionen gestärkt werden. Schließlich wird die Kommission gemeinsam mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst die verstärkte Einbeziehung von Drittländern in die EMPACT-Aktivitäten fördern und die Entwicklung der EMPACT-Methodik außerhalb der EU, zugeschnitten auf die operativen Erfordernisse, vorantreiben.

Um Täter rechtskräftig zu verurteilen, müssen Strafverfolgungs- und Justizbehörden Hand in Hand arbeiten: eine wirksame Reaktion auf die organisierte Kriminalität erfordert weitere Schritte zur Verstärkung der justiziellen Zusammenarbeit. In den Empfehlungen des Parlaments<sup>25</sup> und den Schlussfolgerungen des Rates<sup>26</sup> werden Verbesserungen bei der praktischen Anwendung des **Europäischen Haftbefehls**<sup>27</sup> gefordert. Die Kommission setzt sich daher im Anschluss an den Bericht der Kommission über die Anwendung des Europäischen Haftbefehls<sup>28</sup> für die korrekte Umsetzung ein und wird in einem aktualisierten Handbuch Anleitungen bereitstellen.

Um darüber hinaus Parallelermittlungen gegen Straftäter, die in mehreren Gerichtsbarkeiten agieren, zu vermeiden, könnten gemeinsame Regeln erforderlich sein, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, Strafverfahren an einen anderen Mitgliedstaat zu übertragen,

---

<sup>24</sup> Überarbeitete Vier-Säulen-Sequenz: 1. beobachten, erkennen und ausrichten. 2. gemeinsam entscheiden und planen. 3. bekämpfen, verhindern und unterbrechen, 4. aufrechterhalten, lernen und wiederholen.

<sup>25</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_DE.html).

<sup>26</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/en/pdf>.

<sup>27</sup> Siehe das Handbuch mit Hinweisen zur Ausstellung und Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls, ABl. C 335 vom 6.10.2017: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006\(02\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006(02)&from=DE).

<sup>28</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 2. Juli 2020 über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, COM(2020) 270 final vom 2.7.2020.

z. B. den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Verdächtige besitzt, wobei der Rahmenbeschluss zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten<sup>29</sup> zu berücksichtigen ist. Die Kommission unterzieht diese Frage derzeit einer eingehenderen Untersuchung, um die Notwendigkeit von Maßnahmen auf EU-Ebene auf diesem Gebiet auszuloten. Sie befasst sich außerdem mit Problemen im Zusammenhang mit der Erhebung, Weitergabe und Verwendung von Beweisen in grenzübergreifenden Verfahren und mit möglichen Vorgehensweisen.<sup>30</sup>

Die Kommunikation und der Austausch von Informationen innerhalb gemeinsamer Ermittlungsgruppen sind von wesentlicher Bedeutung, weshalb die Kommission an der Entwicklung einer Plattform für die Zusammenarbeit der gemeinsamen Ermittlungsgruppen und an der Intensivierung der Eurojust-Zusammenarbeit mit Drittländern arbeiten wird. Darüber hinaus wird die Kommission, wie in der Mitteilung über die Digitalisierung der Justiz in der Europäischen Union<sup>31</sup> angekündigt, bis Ende 2021 einen Vorschlag vorlegen, um die sichere elektronische Kommunikation und den Austausch von Informationen und Dokumenten zwischen Gerichten, nationalen Behörden und gegebenenfalls Agenturen in den Bereichen Justiz und Inneres zu ermöglichen. Die Kommission wird außerdem die Modernisierung des Fallbearbeitungssystems von Eurojust unterstützen, um Eurojust beim Feedback an die nationalen Behörden zu helfen und justizielle Verbindungen zwischen laufenden Ermittlungen zu entwickeln. Dies würde Eurojust eine effiziente Zusammenarbeit mit seinen Partnern, insbesondere mit Europol und der Europäischen Staatsanwaltschaft, ermöglichen und dazu beitragen, im Interesse einer wirksamen Strafverfolgung Ermittlungen auf nationaler Ebene zu koordinieren und Parallelermittlungen zu vermeiden.

### ***1.3. Internationale Zusammenarbeit***

Eine über die Union hinausgehende Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden ist zur Zerschlagung globaler krimineller Netzwerke und Transportwege erforderlich. Es ist von wesentlicher Bedeutung, die internationale Zusammenarbeit zu intensivieren, auch durch die Aktivitäten der zuständigen Stellen für Justiz und Inneres, insbesondere in Bezug auf die Nachbar- und Erweiterungsländer.

Es ist dringend erforderlich, die Erkenntnisgewinnung im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität bei Europol weiterzuentwickeln und den Informationsaustausch sowie die Ermittlungsmaßnahmen mit Drittländern und Regionen zu verstärken, die wichtige Informationsknotenpunkte für organisierte kriminelle Gruppen mit hohem Gefahrenpotenzial darstellen, von denen EU-Mitgliedstaaten betroffen sind, und zwar auch über die in diese kritischen Gebiete entsandten bilateralen Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten. Die Kommission hat Verhandlungsleitlinien für internationale Abkommen mit Drittländern zum

---

<sup>29</sup> Rahmenbeschluss 2009/948/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Vermeidung und Beilegung von Kompetenzkonflikten in Strafverfahren, ABl. L 328 vom 15.12.2009.

<sup>30</sup> Eine Studie über die grenzüberschreitende Verwendung von Beweisen wurde im März 2020 eingeleitet.

<sup>31</sup> Mitteilung der Kommission „Digitalisierung der Justiz in der Europäischen Union: Ein Instrumentarium für Gelegenheiten“, COM(2020) 710 final vom 2.12.2020.

Austausch personenbezogener Daten mit Europol<sup>32</sup> und zur Ermöglichung der justiziellen Zusammenarbeit mit Eurojust<sup>33</sup> erhalten und wird sich bemühen, bei diesen schwierigen Verhandlungen Fortschritte zu erzielen.

Darüber hinaus sind die internationalen Kooperationsprogramme und -projekte der EU für den Aufbau transkontinentaler Strafverfolgungs- und Strafjustiznetzwerke von Bedeutung. Die Unterstützung der Kommission für derartige Netzwerke sowie für gemeinsame Operationen wird weiter ausgebaut.

Der Ansatz der EU bei der äußeren Sicherheit im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bleibt eine wesentliche Komponente der Bemühungen der EU zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, um die Stabilität zu fördern und die europäischen Sicherheitsinteressen zu schützen. Der Hohe Vertreter/Vizepräsident wird mit Unterstützung des Europäischen Auswärtigen Dienstes weiterhin eine Schlüsselrolle bei der Verbesserung der strategischen und operativen Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Organisationen spielen und dazu die externen Instrumente, wie die hochrangigen Dialoge, das Netz von Experten für Terrorismusbekämpfung und Sicherheitsexperten in den EU-Delegationen und gegebenenfalls Missionen und Operationen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, umfassend nutzen. Darüber hinaus werden die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst weiterhin Vorhaben zum Kapazitätsaufbau in Drittländern und insbesondere in den Nachbar- und Erweiterungsländern vorrangig behandeln, um sowohl die operative Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten und -Agenturen zu unterstützen als auch die Partner mit den Instrumenten auszustatten, die es ihnen ermöglichen, komplexe kriminelle Strukturen, die sich potenziell auf die EU auswirken, zu zerschlagen.

**Interpol** ist ein weiterer wichtiger Beteiligter, wenn es um die internationale Zusammenarbeit gegen die organisierte Kriminalität geht. Die 18 Datenbanken von Interpol enthalten über 100 Millionen Strafverfolgungsdatensätze, u. a. über gesuchte Straftäter, Terrorverdächtige, Fingerabdrücke, gestohlene Fahrzeuge, gestohlene und verlorene Reisedokumente, Waffen und Schusswaffen. Diese Datenbanken ermöglichen es den Strafverfolgungs- und Justizbehörden, Verbindungen zu erkennen, wodurch Ermittlungen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität erleichtert werden. Neben der vorliegenden Strategie nimmt die Kommission eine **Empfehlung an den Rat an, Verhandlungen mit Interpol** über ein EU-Interpol-Kooperationsabkommen **aufzunehmen**, um die Zusammenarbeit zu verbessern und den operativen Erfordernissen Rechnung zu tragen.

Das wichtigste internationale Instrument, das die Zusammenarbeit und Rechtshilfe bei Ermittlungen zur organisierten Kriminalität ermöglicht, ist das **Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UNTOC)**, dem die EU und die Mitgliedstaaten beigetreten sind. Im Jahr 2021 wird die Kommission die

---

<sup>32</sup> Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Tunesien, Türkei und Neuseeland.

<sup>33</sup> Algerien, Argentinien, Armenien, Bosnien und Herzegowina, Brasilien, Kolumbien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Tunesien und Türkei.

Erklärung zu den Zuständigkeiten aktualisieren, um sie mit den Änderungen des Vertrags von Lissabon in Einklang zu bringen<sup>34</sup> und zu gewährleisten, dass die **Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa)** in der Zusammenarbeit mit den Behörden von Drittländern von den Regelungen des UNTOC über internationale Rechtshilfe Gebrauch machen kann. Die Kommission wird überdies die Möglichkeit sondieren, die EUSTa als zuständige Behörde im Rahmen der bestehenden Übereinkommen mit Drittländern zur Zusammenarbeit auf Unionsebene zu notifizieren, und, wenn nötig, die Einleitung von Verhandlungen mit ausgesuchten prioritären Drittländern in Erwägung ziehen. Wie in der auf dem 14. Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege angenommenen Erklärung von Kyoto zum Ausdruck gebracht, setzen sich die Union und die Mitgliedstaaten uneingeschränkt für die Stärkung des internationalen Rahmens zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit, der Verbrechensverhütung und der Strafrechtspflege ein, auch durch ein aktives Engagement in den laufenden Prozessen zur Überprüfung der Umsetzung des UNTOC und des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC).

#### **Leitaktionen:**

##### **Die Kommission wird**

- die Stärkung des **Prüm-Rahmens vorschlagen** (Q4 2021);
- die Schaffung eines **EU-Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit** vorschlagen (Q4 2021);
- eine Überarbeitung der **Richtlinie über erweiterte Fluggastdaten** vorschlagen (Q1 2022);
- eine **Plattform für die Zusammenarbeit** der gemeinsamen Ermittlungsgruppen einrichten (Q4 2021);
- mit allen relevanten Interessenträgern zusammenarbeiten, um die Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (**EMPACT**) zu **optimieren, zu erweitern und zu modernisieren** und sie durch eine Reihe von Maßnahmen und einen Legislativvorschlag als **EU-Vorzeigeeinstrument zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität** zu etablieren (2023);
- die **Finanzmittel** für EMPACT über den Fonds für innere Sicherheit für den Zeitraum 2021-2027 deutlich **aufstocken**;
- Verhandlungen zu Übereinkommen über die **Zusammenarbeit** zwischen **Eurojust** und Drittstaaten aufnehmen;
- die Verhandlungen über die Zusammenarbeit zwischen **Europol** und Drittländern vorantreiben;

<sup>34</sup> Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 und dem Ende der Übergangszeit für frühere Instrumente der dritten Säule am 1. Dezember 2014 haben sich die Grenzen der für die Umsetzung dieses Übereinkommens relevanten EU-Kompetenzen verändert. Die EU erhielt neue Zuständigkeiten gemäß Titel V AEUV (Artikel 82 und 83) und hat ihre Zuständigkeit ausgeübt, indem sie in relevanten Politikbereichen gesetzgebend tätig wurde. Des Weiteren sollte der UNTOC-Überprüfungsprozess auf einer aktualisierten Erklärung zu den Zuständigkeiten beruhen.

- gemeinsam mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst die **internationale Zusammenarbeit** mit Drittländern und internationalen Organisationen verstärken.

#### **Das Europäische Parlament und der Rat werden ersucht,**

- die Verhandlungen über die **Revision der Europol-Verordnung**, einschließlich der Änderungen der Verordnung über das Schengener Informationssystem, voranzutreiben, um eine **rasche Einigung** zu erzielen.

#### **Der Rat wird ersucht,**

- die Empfehlung zur Aufnahme von Verhandlungen mit **Interpol** über ein Kooperationsabkommen zwischen der EU und Interpol anzunehmen.

## **2. Wirksame Ermittlungen: Zerschlagung von Strukturen der organisierten Kriminalität und Bekämpfung von Straftaten mit hoher Priorität**

### ***2.1. Intensivierung der Anstrengungen im Kampf gegen Strukturen der organisierten Kriminalität***

Der Schwerpunkt der Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden sollte sich nicht auf die Beschlagnahme illegaler Gegenstände oder die Festnahme von Kleinkriminellen beschränken, sondern auf die Akteure und Netzwerke abzielen, die das Rückgrat der kriminellen Ökosysteme bilden.

Während die meisten kriminellen Organisationen um eine Kerngruppe herum oder hierarchisch strukturiert sind<sup>35</sup>, ist die Landschaft der organisierten Kriminalität durch ein vernetztes Umfeld gekennzeichnet, in dem verschiedene Gruppen und Einzelpersonen systematisch durch „Joint Ventures“ innerhalb lockerer und fließender krimineller Netzwerke miteinander arbeiten. Kriminelle Organisationen, die die Lieferketten im Bereich der internationalen Kriminalität orchestrieren, arbeiten mit kleineren Gruppen zusammen, die sich auf bestimmte Aktivitäten spezialisiert haben, sowie mit Einzelpersonen, die eine zentrale Rolle spielen und den Kriminellen Dienstleistungen wie Dokumentenbetrug, Rechtsberatung, verschlüsselte Kommunikation oder Transportleistungen anbieten. Die Fähigkeit der kriminellen Gruppen, sich untereinander zu vernetzen, untergräbt die Bemühungen der Strafverfolgungsbehörden, da jedes Segment der kriminellen Kette im Falle eines Eingriffs der Strafverfolgungsbehörden leicht ausgetauscht werden kann.

Vor diesem Hintergrund ist es von entscheidender Bedeutung, die **Zerschlagung der Strukturen der organisierten Kriminalität** zu verstärken und dabei die Gruppen, die ein größeres Risiko für die Sicherheit Europas darstellen, sowie die Personen in den höheren Rängen der kriminellen Organisationen ins Visier zu nehmen. Zu diesem Zweck haben einige Mitgliedstaaten Strukturen auf nationaler Ebene oder spezialisierte Stellen bei den

---

<sup>35</sup> Laut dem EU-SOCTA-Bericht 2021 sind 43 % der Gruppen des organisierten Verbrechens um eine Kerngruppe herum strukturiert, 40 % sind hierarchisch strukturiert und 17 % sind lockere Netzwerke.

Strafverfolgungsbehörden und der Justiz gegen mafiaähnliche Organisationen eingerichtet. Diese Erfahrungen haben sich als wirksam erwiesen, um einen strategischen Ansatz zu fördern, der auf die Zerschlagung der kriminellen Infrastrukturen abzielt. Darüber hinaus würde die Einrichtung spezieller Polizeieinheiten oder Justizbehörden eine stärkere grenzüberschreitende Zusammenarbeit erleichtern. Die Kommission wird den Austausch bewährter Verfahren fördern, um die Nachbildung solcher Modelle in den Mitgliedstaaten zu erleichtern, die an die nationalen Besonderheiten angepasst sind.

Auf europäischer Ebene erleichtert die operative Zusammenarbeit gegen mafiaähnliche Gruppen der organisierten Kriminalität im Rahmen des **@ON-Netzwerks**<sup>36</sup> den Einsatz spezialisierter Ermittler vor Ort in allen Mitgliedstaaten, um die Ermittlungen gegen grenzüberschreitende Gruppen der organisierten Kriminalität zu unterstützen. Ein weiterer wichtiger Meilenstein ist die von Europol gemeinsam mit den Mitgliedstaaten durchgeführte Arbeit zur Festlegung und Durchführung nachrichtendienstlicher und ermittlungstechnischer Aktivitäten gegen ausgewählte „**Hochrangige Ziele**“<sup>37</sup>, d. h. mutmaßliche Mitglieder krimineller Organisationen, die ein besonders hohes Risiko für zwei oder mehr Mitgliedstaaten darstellen.

Um das Vorgehen gegen kriminelle Organisationen zu verschärfen, ist eine weitergehende strukturelle Zusammenarbeit dringend erforderlich. Die Entwicklung **gemeinsamer Kriterien** für alle Mitgliedstaaten zur **Identifizierung hochrangiger Ziele** und die Erleichterung der operativen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs in Echtzeit würden mehr gemeinsame und systematische Ermittlungen gegen diese Personen ermöglichen, die Schlüsselrollen in kriminellen Netzwerken spielen. Das derzeitige @ON-Netzwerk sollte durch die Einbeziehung aller Mitgliedstaaten und die Entwicklung bewährter Verfahren sowie durch eine engere Verknüpfung mit EMPACT in seiner Arbeit gegen kriminelle Netzwerke gestärkt werden.

Eine stärkere Betonung der Ermittlungen im Bereich der organisierten Kriminalität erfordert ferner ein zuverlässigeres **Lagebild der kriminellen Vereinigungen**, die im Mittelpunkt des komplexen Netzes der organisierten Kriminalität stehen. Europol und die Mitgliedstaaten sollten ihre Arbeit fortsetzen, um 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. Der Austausch strategischer Informationen mit anderen Beteiligten, einschließlich der Missionen und Operationen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, kann in dieser Hinsicht von Nutzen sein. Darüber hinaus ist ein besserer Überblick über die Dimension der kriminellen Aktivitäten und die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen erforderlich. Angesichts der fehlenden Transparenz der organisierten Kriminalität ist es schwierig, diese Aktivitäten zu messen und zu quantifizieren; die Daten

---

<sup>36</sup> Derzeit nehmen 16 Mitgliedstaaten am @ON-Netzwerk teil, das seit 2014 existiert.

<sup>37</sup> Seit 2018 hat diese Initiative zur Verhaftung von 75 hochrangigen Zielen und 2529 ihrer Partner sowie zur Beschlagnahme von Vermögenswerten im Wert von 310 Mio. EUR geführt.



und Statistiken, die der Europäischen Union zur Verfügung stehen, sind zersplittert und werden hauptsächlich im Rahmen von Berichtspflichten erfasst, die in verschiedenen Rechtsakten zu finden sind. Aufbauend auf den Ergebnissen einer bereits durchgeführten umfassenden Studie<sup>38</sup> wird die Kommission prüfen, ob eine systematischere Erhebung von Statistiken in diesem Bereich erforderlich ist.

## ***2.2. Eine maßgeschneiderte Antwort auf spezifische Formen der Kriminalität***

Laut der EU SOCTA 2021 sind in Europa agierende kriminelle Vereinigungen in eine Vielzahl von kriminellen Aktivitäten verwickelt, wobei die meisten kriminellen Gruppen im Bereich des Drogenhandels, der organisierten Eigentumskriminalität, gefolgt von Betrug (einschließlich Zoll-, Verbrauchssteuer- und Mehrwertsteuerbetrug), Schleuserkriminalität und Menschenhandel tätig sind. Während manche Gruppen auf einen bestimmten Kriminalitätsbereich spezialisiert sind, sind andere zunehmend **in mehreren verschiedenen Kriminalitätsbereichen aktiv** und nutzen die Gewinne aus einer kriminellen Aktivität, um ihre Expansion in andere Kriminalitätsbereiche zu finanzieren. Spezifische Formen der Kriminalität erfordern aus gesetzgeberischer und politischer Sicht eine gezielte Reaktion.

Die EU hat Regeln in Bezug auf schwerwiegende Straftaten, wie Schleuserkriminalität<sup>39</sup>, sowie zur Aufdeckung und zum Verbot neuer psychoaktiver Substanzen<sup>40</sup>, zur Kontrolle des Besitzes und des Handels mit Schusswaffen und zur Verhinderung der Reaktivierung neutralisierter Waffen<sup>41</sup> aufgestellt. Der Drogenhandel ist nach wie vor eine wichtige Einnahmequelle für kriminelle Vereinigungen, und die EU hat in der **EU-Drogenstrategie 2021-2025**, die im Dezember 2020 vom Rat angenommen wurde<sup>42</sup>, die Prioritäten für die nächsten fünf Jahre festgelegt. Die Beratungen über den zugehörigen **Aktionsplan zur Drogenbekämpfung** werden im Rat fortgesetzt, während die Kommission die ersten Initiativen zur Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans vorbereitet.<sup>43</sup>

Schusswaffen sind ein wesentlicher Faktor für die zunehmende Gewalttätigkeit krimineller Gruppen, da Schusswaffen es den kriminellen Gruppen ermöglichen, ihre Gegner einzuschüchtern und die Kontrolle über ihre Mitglieder und Märkte auszuüben. Um die Verbreitung von Schusswaffen in den Händen von Straftätern zu begrenzen, hat die

---

<sup>38</sup> Studie zur Verfügbarkeit, Vergleichbarkeit und Konsistenz von administrativen statistischen Daten zur erfassten Kriminalität und zu den Phasen des Strafrechtsprozesses in der EU (Overview of the Availability, Comparability and Consistency of Administrative Statistical Data on Recorded Crime and on the Stages of the Criminal Justice Process in the EU), März 2021, DR0121067ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/065004>.

<sup>39</sup> Rahmenbeschluss 2002/946/JI des Rates vom 28. November 2002 betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt, ABl. L 328 vom 5.12.2002.

<sup>40</sup> Verordnung (EU) 2017/2101 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2017 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1920/2006 in Bezug auf den Informationsaustausch zu neuen psychoaktiven Substanzen und das Frühwarnsystem und das Risikobewertungsverfahren für neue psychoaktive Substanzen, ABl. L 305 vom 21.11.2017.

<sup>41</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/trafficking-in-firearms\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/trafficking-in-firearms_en).

<sup>42</sup> Schlussfolgerungen des Rates zur EU-Drogenstrategie 2021-2025, 14178/20, 18. Dezember 2020.

<sup>43</sup> <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12854-Alternatives-to-coercive-sanctions-for-drug-using-offenders>.

Kommission mit der Umsetzung des neuen EU-Aktionsplans **gegen den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen 2020-2025** begonnen. Sie wird den Bericht über die Anwendung der Feuerwaffen-Richtlinie veröffentlichen, in dem erste Instrumente zur Verbesserung des Rechtsrahmens aufgezeigt werden.

Die Schleuserkriminalität ist nach wie vor eine zentrale Aktivität krimineller Vereinigungen, die Migranten gefährdet und die Ziele der EU zur Migrationssteuerung beeinträchtigt. Die Kommission wird im Jahr 2021 einen **neuen Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten** verabschieden, um die darin verwickelten kriminellen Netzwerke zu bekämpfen, die Strafverfolgung und die behördenübergreifende Zusammenarbeit zu unterstützen und die Zusammenarbeit mit Drittländern sowie mit Missionen und Operationen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu fördern, wo immer dies relevant ist.

**Menschenhandel**, eine besonders verabscheuungswürdige Form der Kriminalität, wird häufig von kriminellen Vereinigungen begangen, die ihre Opfer zunehmend online anwerben, Ausweispapiere und Arbeitserlaubnisse fälschen und sie für sexuelle Zwecke, Zwangsarbeit, Zwangskriminalität oder -bettelei ausbeuten. Während sich die Prioritäten und Maßnahmen dieser Strategie auf den Menschenhandel beziehen, schlägt die Kommission neben dieser Strategie ferner eine spezielle EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021-2025 vor, um die Besonderheiten dieses Kriminalitätsbereichs anzugehen.

Die **Cyberkriminalität** wird immer aggressiver und provokativer. Die rasant fortschreitende Digitalisierung der Gesellschaft, die mit der COVID-19-Pandemie einen weiteren Schub erfahren hat, schafft neue Schwachstellen, die von Kriminellen im Bereich der Cyberkriminalität ausgenutzt werden können. Cyberangriffe wie die Erstellung und Verbreitung von Schadsoftware, Hacking zum Diebstahl sensibler personenbezogener oder industrieller Daten oder Denial-of-Service-Angriffe haben im letzten Jahr sowohl in der Anzahl als auch im Grad der Raffinesse zugenommen.<sup>44</sup>

Das im Jahr 2013 eingerichtete **Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität bei Europol (EC3)** hat eine Schlüsselrolle bei der Verfolgung der Ausnutzung der COVID-19-Pandemie durch die organisierte Kriminalität und bei der Erstellung von Sensibilisierungsmaterialien und Berichten zur Information der Mitgliedstaaten und der Öffentlichkeit sowie bei der Unterstützung von Ermittlungen zu Online-Betrugsfällen, die von kriminellen Vereinigungen verübt wurden, gespielt. Darüber hinaus hat es seine regelmäßigen Berichte zur **Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität im Internet (IOCTA)** veröffentlicht, die eine wichtige Informationsquelle für die Festlegung von Prioritäten bei Operationen und politischen Maßnahmen darstellen.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Siehe die Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität im Internet 2020 (iOCTA) unter <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment> sowie weitere Berichte von Europol unter <https://www.europol.europa.eu/activities-services/staying-safe-during-covid-19-what-you-need-to-know>.

<sup>45</sup> <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment>.

Im Einklang mit der EU-Strategie für eine wirksamere Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern 2020 und der umfassenden Kinderrechtsstrategie der EU (2021-2025) wird die Kommission im Jahr 2021 Rechtsvorschriften zur Verbesserung des **Schutzes von Kindern vor sexuellem Missbrauch** vorschlagen, u. a. durch die Verpflichtung der einschlägigen Anbieter von Online-Diensten, bekannte Inhalte mit sexuellem Missbrauch von Kindern aufzudecken und den Behörden diese Inhalte zu melden.<sup>46</sup> Die Rechtsvorschriften werden auch die Kohärenz mit anderen Gesetzgebungsinitiativen, insbesondere mit dem Vorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste<sup>47</sup> sicherstellen. Ferner unterstützt die Kommission das Europäische Parlament und den Rat weiterhin dabei, so schnell wie möglich eine Einigung über den Vorschlag für eine Verordnung über freiwillige Bemühungen bestimmter Dienstleister im Kampf gegen den sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet zu erzielen.<sup>48</sup> Parallel dazu unterstützt Europol die Ausweitung seiner erfolgreichen „Trace an Object“-Kampagne, bei der per Schwarmauslagerung Informationen zu einzelnen Objekten in Bildern, die sexuellen Missbrauch von Kindern zeigen, gesammelt werden, die dazu beitragen können, den geografischen Ort eines Missbrauchs einzugrenzen und somit letztendlich zur Identifizierung und Rettung der Opfer beizutragen.

Die Entwicklung hin zu bargeldlosen Wirtschaftssystemen, die durch die Pandemie noch beschleunigt wurde, hat vermehrt Möglichkeiten für Betrug und Fälschungen bei **bargeldlosen Zahlungsmitteln** wie Kreditkarten und Online-Zahlungsinstrumenten geschaffen,<sup>49</sup> was eine ernsthafte Bedrohung für die Sicherheit der EU darstellt. Sie stellen eine wichtige Einnahmequelle für die organisierte Kriminalität dar und ermöglichen kriminelle Aktivitäten wie Drogen- und Menschenhandel. Die EU hat im Jahr 2019 strengere Vorschriften erlassen,<sup>50</sup> die die Mitgliedstaaten bis zum 31. Mai 2021 umsetzen müssen. Die Kommission wird die Fortschritte aufmerksam verfolgen, um die volle Wirksamkeit der neuen Vorschriften zu gewährleisten.

**Betrug**, einschließlich Zoll-, Verbrauchssteuer- und Mehrwertsteuerbetrug, ist ein anderer Kriminalitätsbereich, der für das organisierte Verbrechen zunehmend attraktiv wird. Zusätzlich zu laufenden Bemühungen von Europol und Eurojust auf diesem Gebiet wird die EUSTA Delikte im Zusammenhang mit der Beteiligung an einer kriminellen Organisation untersuchen und verfolgen, wenn der Schwerpunkt der Tätigkeit einer solchen kriminellen

---

<sup>46</sup>Mitteilung der Kommission „EU-Strategie für eine wirksamere Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern“, COM(2020) 607 final vom 24.7.2020.

<sup>47</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG, COM(2020) 825 final vom 15.12.2020.

<sup>48</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine vorübergehende Ausnahme von bestimmten Vorschriften der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Verwendung von Technik durch Anbieter nummernunabhängiger interpersoneller Kommunikationsdienste zur Verarbeitung personenbezogener und anderer Daten zwecks Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern im Internet, COM(2020) 568 final vom 10.9.2020.

<sup>49</sup> <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/beyond-pandemic-what-will-criminal-landscape-look-after-covid-19>.

<sup>50</sup> Richtlinie (EU) 2019/713 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln, ABl. L 123 vom 10.5.2019.

Organisation auf Straftaten zum Nachteil des Unionshaushalts einschließlich schwerem grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrug liegt.

Die **Nachahmung von Waren** ist eine folgenreiche Straftat. Nachgeahmte Produkte machen 6,8 % der EU-Einfuhren<sup>51</sup> aus und sind eine bedeutende Einnahmequelle für kriminelle Vereinigungen. Ein erheblicher und zunehmender Anteil an Fälschungen entfällt auf medizinische, gesundheitsbezogene und sanitäre Waren, ein Phänomen, das mit der COVID-19-Pandemie in alarmierender Weise zugenommen hat. Die organisierte Kriminalität hat sich an der Herstellung und Lieferung von gefälschten Schutzausrüstungen, Test-Kits und Arzneimitteln beteiligt, und es besteht die Gefahr, dass kriminelle Vereinigungen versuchen, Gelegenheiten auszunutzen, die sich in der EU durch die hohe Nachfrage nach Impfstoffen ergeben. Die Strafverfolgungsbehörden führen zusammen mit Europol und dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung erfolgreich wichtige Operationen durch, die zu bedeutenden Verhaftungen und Beschlagnahmen von gefälschten Waren führen, darunter medizinische Ausrüstung, Spielzeug, Lebensmittel und Getränke.<sup>52</sup> Es muss jedoch noch mehr zur Verstärkung der operativen Zusammenarbeit getan werden, um gegen Fälschungen vorzugehen. Kriminelle Vereinigungen sind zunehmend in kriminelle Tätigkeiten wie die Fälschung von Pestiziden oder die betrügerische Verwendung des Bio-Logos der EU verwickelt. Aufbauend auf ihrem Rahmen für amtliche Kontrollen und Durchsetzungsmaßnahmen wird die Kommission ihre Bemühungen zur Bekämpfung des Lebensmittelbetrugs weiter intensivieren und darauf hinarbeiten, den nationalen Behörden größere Befugnisse zu verleihen, eine Nulltoleranzpolitik einzuführen und Vorbeugung, Kontrollen, Abschreckung sowie wirksame Sanktionen zu stärken.

Zu diesem Zweck hat die Kommission im November 2020 den Aktionsplan für geistiges Eigentum angenommen und wird im Jahr 2022 ein **EU-Instrumentarium zur Bekämpfung von Nachahmung** einrichten, in dem Grundsätze für gemeinsames Handeln, Zusammenarbeit und Datenaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden, Rechteinhabern und Vermittlern festgelegt werden.<sup>53</sup> Da die Fälschung von Arzneimitteln zumeist in Drittländern stattfindet, ist es wichtig, die Global Governance zu stärken, insbesondere durch den Beitritt zum Übereinkommen des Europarats über die **Fälschung von Arzneimitteln** (Medicrime-Übereinkommen) und dessen Ratifizierung durch die EU-Mitgliedstaaten und möglicherweise

---

<sup>51</sup> OECD/EUIPO (2019), Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods, Illicit Trade, (Entwicklungen im Handel mit nachgeahmten und unerlaubt hergestellten Waren, Illegaler Handel) OECD-Veröffentlichung, Paris/Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum, <https://doi.org/10.1787/g2g9f533-en>.

<sup>52</sup> Siehe beispielsweise die Operationen [Pangea XIII](#) (Medizinprodukte), [LUDUS](#) (Spielzeug) und [Opson IX](#) (Lebensmittel und Getränke). Im Rahmen der von Europol koordinierten Operation Shield, die im September 2020 abgeschlossen wurde, wurden fast 33 Millionen gefälschte Medizinprodukte im Zusammenhang mit COVID-19 beschlagnahmt, darunter acht Tonnen Rohmaterialien, Gesichtsmasken, Tests und Diagnose-Kits.

<sup>53</sup> Mitteilung der Kommission „Das Innovationspotenzial der EU optimal nutzen – Aktionsplan für geistiges Eigentum zur Förderung von Erholung und Resilienz der EU“, COM(2020) 760 final vom 25.11.2020.

die Union selbst; dieses Übereinkommen wurde von vierzehn Mitgliedstaaten unterzeichnet, von denen es jedoch nur sechs ratifiziert haben.<sup>54</sup>

**Umweltdelikte** verdienen aufgrund ihrer schädlichen Wirkungen auf die biologische Vielfalt sowie auf die Umwelt, die Gesundheit und den sozialen Zusammenhalt innerhalb der EU und in Drittländern besondere Aufmerksamkeit. Alle Arten von wild lebenden Pflanzen und Tieren und daraus gewonnene Waren sowie Heimtiere werden weiterhin illegal gehandelt, oft in großem Umfang und manchmal mit potenziell verheerenden Folgen. Die Abfallkriminalität sowie die illegale Verbringung untergraben die legitime Abfallbehandlungs- und Verwertungsindustrie. Die EU hat Rechtsvorschriften erlassen, um den legalen Handel mit wild lebenden Pflanzen und Tieren<sup>55</sup> sowie Abfällen<sup>56</sup> zu regeln, und die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine Vielzahl von Umweltdelikten unter Strafe zu stellen und zu ahnden<sup>57</sup>. Diese gesetzgeberischen Instrumente wurden durch den Aktionsplan zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels aus dem Jahr 2016 und den Aktionsplan für einen besseren Vollzug des Umweltrechts und eine bessere Umweltordnungspolitik aus dem Jahr 2018 ergänzt. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung hat seine Betriebstätigkeit im Kampf gegen den illegalen Handel mit umweltgefährdenden Gütern deutlich ausgebaut.

Trotz dieser Bemühungen fehlt es den Inspektions-, Strafverfolgungs- und Justizbehörden häufig an Kapazitäten und Ressourcen, um Umweltdelikte wirksam aufdecken, untersuchen und verfolgen zu können. Dies ist vor allem in den Mitgliedstaaten der Fall, in denen es keine spezialisierten Vollzugs- oder Strafverfolgungsbehörden und keinen etablierten strategischen Ansatz zur Bekämpfung von Umweltdelikten gibt. Die Vollzugskapazität auf nationaler und EU-Ebene muss gestärkt werden. Die verhängten Sanktionen besitzen keine hinreichend abschreckende Wirkung, und die Koordinierung und der Informationsaustausch innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere zwischen den Verwaltungsbehörden und den Strafverfolgungsbehörden, sind unzureichend.<sup>58</sup> Die Kommission überarbeitet derzeit die **EU-Abfallverbringungsverordnung** und den **Aktionsplan zur Bekämpfung des illegalen Artenhandels**. Die **Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt** wird überarbeitet, um den Anwendungsbereich von Straftaten im Bereich der Umweltkriminalität

---

<sup>54</sup> Übereinkommen CET Nr. 211. Das Übereinkommen wurde von Belgien, Kroatien, Spanien, Frankreich, Ungarn und Portugal ratifiziert. Es wurde außerdem von Österreich, Zypern, Deutschland, Dänemark, Finnland, Italien, Luxemburg und Slowenien unterzeichnet, jedoch noch nicht ratifiziert. Zusätzlich zu der Konvention über die Fälschung von Arzneimittelprodukten werden in der Richtlinie 2011/62/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2011 zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel hinsichtlich der Verhinderung des Eindringens von gefälschten Arzneimitteln in die legale Lieferkette, ABl. L 174 vom 1.7.2011, zu diesem Zweck Regeln und Mechanismen für die Verschärfung der an den Hersteller des Arzneimittels gestellten Anforderungen bezüglich der Überprüfung festgelegt.

<sup>55</sup> [https://ec.europa.eu/environment/cites/legislation\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/cites/legislation_en.htm).

<sup>56</sup> Siehe Artikel 50 der Verordnung Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. L 190 vom 12.7.2006.

<sup>57</sup> Richtlinie 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt, ABl. L 328 vom 6.12.2008 (Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt).

<sup>58</sup> Evaluierung der Richtlinie 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt (Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt), SWD(2020) 259 final vom 28.10.2020.

zu verdeutlichen, die Sanktionierung zu präzisieren, den Einsatz wirksamer Ermittlungsinstrumente zu erleichtern und die Zusammenarbeit sowie den Informationsaustausch über Grenzen hinweg zu fördern. Zudem wird die Zusammenarbeit über die europäischen Netzwerke für die Durchsetzung des Umweltrechts verstärkt. Schließlich wird sich die Kommission, da beim illegalen Artenhandel die internationale Dimension entscheidend ist, für die Annahme eines Zusatzprotokolls im Rahmen des UNTOC einsetzen.

Der Handel mit **Kulturgütern** hat verheerende Auswirkungen auf das kulturelle Erbe der Länder, stellt eine Finanzierungsquelle für kriminelle Organisationen dar und ist ein Mittel zur Geldwäsche. Eine verbesserte Überwachung und ein verbesserter Informationsaustausch, eine verstärkte Zusammenarbeit der Strafverfolgungs- und Zollbehörden, eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Justiz und Innerem und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in diesem Bereich sowie die Nutzung des Fachwissens verschiedener öffentlicher und privater Beteiligter sind erforderlich, um Straftaten in diesem Bereich wirksam bekämpfen zu können. Der schnelle Zugang zu Archäologen und Kunsthistorikern kann bei Ermittlungen zum Handel mit Kulturgütern einen wichtigen Beitrag leisten. Zur Bekämpfung dieser einzigartigen Form der Kriminalität wird die Kommission weiterhin den Kapazitätsaufbau von Sachverständigen für das kulturelle Erbe unterstützen, einschließlich eines Sachverständigennetzwerks, welches die Mitgliedstaaten im Rahmen von EMPACT nutzen könnten. Deren strukturierte Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden wird unterstützt, um Ermittlungen sowie die Finanzierung von Vorhaben zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern zu erleichtern. Darüber hinaus wird die Kommission weitere notwendige Maßnahmen zur Bekämpfung dieses Phänomens prüfen, u. a. durch die Verbesserung der Rückverfolgbarkeit von Kulturgütern im Binnenmarkt (im Internet und offline) und die Zusammenarbeit mit Drittländern, in denen Kulturgüter geplündert werden. Zu diesem Zweck wird die Kommission im Jahr 2022 einen Aktionsplan zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern vorschlagen.

#### **Leitaktionen:**

##### **Die Kommission wird**

- Änderungen der **Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt** vorschlagen (Q4 2021);
- die Durchsetzungsbestimmungen zur Bekämpfung illegaler Abfallverbringungen als Teil ihres Vorschlags zur Änderung der **Abfallverbringungsverordnung** stärken (Q2 2021);
- ein **EU-Instrumentarium zur Bekämpfung von Nachahmung** mit Grundsätzen für gemeinsames Handeln, Zusammenarbeit und Datenaustausch zwischen **Strafverfolgungsbehörden**, Rechteinhabern und Vermittlern einrichten (2022);
- einen **Aktionsplan gegen den illegalen Handel mit Kulturgütern** vorschlagen (2022);
- die Möglichkeit eines Beitritts der Union zum **Medicrime-Übereinkommen** des

Europarats prüfen.

**Die Mitgliedstaaten werden nachdrücklich aufgefordert,**

- dem **@ON-Netzwerk** für mafiaähnliche kriminelle Vereinigungen **beizutreten, es zu stärken** und eine strukturiertere Integration eines **gezielten Ansatzes gegen kriminelle Netzwerke in EMPACT** zu prüfen;
- Koordinierungsstrukturen auf nationaler Ebene oder **spezialisierte Stellen** in den Strafverfolgungs- und Justizbehörden einzurichten oder weiterzuentwickeln, die sich auf die Bekämpfung von Strukturen der organisierten Kriminalität konzentrieren;
- dem **Medicrime-Übereinkommen** des Europarats beizutreten und es zu ratifizieren.

**Die Mitgliedstaaten und Europol werden nachdrücklich aufgefordert,**

- gemeinsame Identifizierungskriterien zu entwickeln, um „**hochrangige Ziele**“ auszuwählen und zu überprüfen, und Ermittlungen gegen Einzelpersonen und kriminelle Netzwerke, die das höchste Sicherheitsrisiko für die EU darstellen, zu priorisieren;
- ein strategisches und taktisches **Lagebild** über hochgefährliche kriminelle Vereinigungen zu entwickeln;
- die strategische und operative **Zusammenarbeit** bei der Bekämpfung von **Fälschungen von Arzneimitteln** zu verstärken, auch mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung und dem Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum sowie auf globaler Ebene.

**3. Ausschluss von Gewinnen aus der organisierten Kriminalität und Verhinderung des Eindringens in die legale Wirtschaft und Gesellschaft**

***3.1. Verstärkung der Maßnahmen zur Vermögensabschöpfung und zur Verhinderung von Geldwäsche, Förderung von Finanzermittlungen***

Die organisierte Kriminalität in der EU setzt im Wesentlichen auf die Fähigkeit, große Mengen an illegal erzielten Gewinnen zu waschen. Während drei Viertel der kriminellen Organisationen immer noch einfache Methoden anwenden, um ihre illegalen Gewinne zu verschleiern, wie z. B. Investitionen in Immobilien oder andere hochwertige Güter, greifen andere auf immer ausgefeiltere Methoden zurück, und zwar mit Hilfe von professionellen Geldwäschern<sup>59</sup>. Die finanziellen Spuren, die Kriminelle hinterlassen, sind ein wichtiger Indikator für ihre Aktivitäten und liefern den Ermittlern nützliche Hinweise und wertvolle Beweise, um die Täter zu belasten. Daher ist der Umgang mit kriminellen Finanzströmen von entscheidender Bedeutung für die Aufdeckung krimineller Aktivitäten, die Vereitlung von

<sup>59</sup> Europol, 2021 European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der Europäischen Union 2021 – EU SOCTA), 12. April 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

Straftaten und die Verhinderung einer Unterwanderung der legalen Wirtschaft und Gesellschaft.

Trotz der Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Vermögensabschöpfung wird nur ein geringer Anteil der Geldwäscheaktivitäten aufgedeckt und nur 1 % der illegal erworbenen Vermögenswerte beschlagnahmt.<sup>60</sup> Dies hat sich durch die zunehmende Nutzung von Finanzkanälen, die einer geringeren Aufsicht unterliegen als der Bankensektor, wie z. B. **virtuelle Währungen**, noch verschärft.

Der Kampf gegen kriminelle Finanzströme muss verstärkt werden. Wie im Aktionsplan zur Bekämpfung von Geldwäsche von 2020<sup>61</sup> hervorgehoben wurde, muss der EU-Rahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche erheblich verbessert werden, um große Unterschiede bei der Anwendung und gravierende Schwächen bei der Durchsetzung der Vorschriften zu beseitigen. Das Potenzial der Finanzermittlungen wird nicht voll ausgeschöpft, was zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass die Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden nicht ausreichen, um diese komplexen und aufwändigen Ermittlungen durchzuführen.

Darüber hinaus wird die Möglichkeit, Kriminellen ihre illegal erworbenen Vermögenswerte zu entziehen, durch den engen Anwendungsbereich des Rechtsrahmens für die Einziehung in Bezug auf die abgedeckten Vermögenswerte und kriminellen Aktivitäten weiter erschwert. Ferner stehen die Vermögensabschöpfungsstellen derzeit vor Herausforderungen beim Zurückverfolgen von Vermögenswerten, da ihnen beispielsweise die Befugnis zum vorübergehenden Einfrieren fehlt, um das Beiseiteschaffen von Vermögenswerten zu verhindern, oder der direkte und unmittelbare Zugang zu bestimmten öffentlichen Registern wie den zentralen Grundbüchern oder den zentralen Unternehmensregistern.<sup>62</sup> Außerdem werden die eingezogenen Vermögenswerte auch nicht immer effizient verwaltet und nicht ausreichend zur Entschädigung der Opfer oder zum Nutzen der Gesellschaft eingesetzt.

Wie im Aktionsplan zur Bekämpfung von Geldwäsche von 2020 angekündigt, stellt die Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung des bestehenden Rahmens zur Bekämpfung der Geldwäsche eine Priorität dar. Zusätzlich zu den laufenden Bemühungen um eine angemessene Umsetzung bereitet die Kommission Legislativvorschläge vor, die den **EU-Rahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche** stärken und weiterentwickeln sollen, indem sie im zweiten Quartal 2021 einen Vorschlag zur Einführung eines unmittelbar anwendbaren einheitlichen Regelwerks vorlegt, welches der Stärkung der Aufsicht auf EU-Ebene und der Einrichtung eines EU-Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus für zentrale Meldestellen dienen soll.

---

<sup>60</sup> Europol, Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU – Survey of statistical information 2010-2014, 2016, abrufbar unter: [https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crimestill-pay\\_](https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crimestill-pay_)

<sup>61</sup> Mitteilung der Kommission zu einem Aktionsplan für eine umfassende Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, C(2020) 2800 final vom 7.5.2020.

<sup>62</sup> Siehe Schlussfolgerungen des Rates zur Verbesserung der Finanzermittlungen zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität, 8927/20, 17. Juni 2020.



Zur Bekämpfung der finanziellen Dimension der organisierten Kriminalität ist sowohl die weitere Beförderung einer Kultur der **frühzeitigen Finanzermittlungen** in allen Mitgliedstaaten als auch der Ausbau der Ermittlerkapazitäten notwendig. In den Schlussfolgerungen des Rates von 2020 zur Verbesserung der Finanzermittlungen<sup>63</sup> werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, dafür zu sorgen, dass Finanzermittlungen Teil aller Arten von strafrechtlichen Ermittlungen zur organisierten Kriminalität sind. Darüber hinaus hat Europol durch die Einrichtung des Europäischen Zentrums für Finanz- und Wirtschaftskriminalität seine Kapazitäten zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Finanzermittlungen ausgebaut.

Es ist gleichermaßen wichtig, die Bemühungen zum **Einfrieren und zur Einziehung** von Vermögenswerten durch einen nochmals verstärkten Rechtsrahmen auf EU-Ebene und stärkere operative Kapazitäten der **Vermögensabschöpfungsstellen** zu intensivieren. Einziehungen ohne vorherige Verurteilung sollten geprüft werden, da sie dazu beitragen können, den Umfang der eingezogenen Vermögenswerte zu erhöhen, wenn es beispielsweise nicht möglich ist, die erlangten Vermögenswerte mit einer strafrechtlichen Verurteilung in Verbindung zu bringen.<sup>64</sup> Um eine stärkere Einziehungsregelung zu schaffen und die nationalen Vermögensabschöpfungsstellen mit einem wirksameren Mandat auszustatten, wird die Kommission im Jahr 2022 eine Überarbeitung der **Richtlinie über die Einziehung von Erträgen aus Straftaten** von 2014 und des Beschlusses des Rates von 2007 über **Vermögensabschöpfungsstellen**<sup>65</sup> vorschlagen, um den Umfang der erfassten Straftaten zu erweitern und wirksamere Regeln für die Einziehung ohne vorherige Verurteilung einzuführen; eine wirksame Verwaltung und Verwendung eingezogener Vermögenswerte für soziale Zwecke sowie die Entschädigung der Opfer von Straftaten zu gewährleisten und die Fähigkeit der Vermögensabschöpfungsstellen zur Rückverfolgung und Identifizierung illegaler Vermögenswerte zu stärken.<sup>66</sup>

Darüber hinaus wird die Kommission mögliche Optionen in Bezug auf die **systematische Einleitung von Finanzermittlungen** sowie Finanzermittlungen nach Verurteilungen prüfen. Ein zeitnahe Zugang zu Finanzinformationen ist für die Durchführung wirksamer Finanzermittlungen sowie für die erfolgreiche Rückverfolgung und Einziehung von Vermögenswerten unerlässlich. Die zeitnahe Umsetzung der **Richtlinie über die Erleichterung des Zugangs zu Finanzinformationen** durch die Mitgliedstaaten, die den Strafverfolgungsbehörden Zugang zu zentralisierten Bankkontenregistern verschafft und die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den zentralen Meldestellen stärkt, ist daher von größter Bedeutung. Die Kommission wird ferner die Richtlinie zusammen mit dem Rahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche überarbeiten, um den

---

<sup>63</sup> Schlussfolgerungen des Rates zur Verbesserung der Finanzermittlungen zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität, 8927/20, 17. Juni 2020.

<sup>64</sup> Siehe auch „Analysis of non-conviction-based confiscation measures in the European Union“, SWD(2019) 1050 final, 12.4.2019.

<sup>65</sup> <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12725-Freezing-and-confiscation-of-the-proceeds-of-crime>.

<sup>66</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten: Straftaten dürfen sich nicht auszahlen“, COM(2020) 217 final vom 2.6.2020.

Strafverfolgungsbehörden Zugang zu der künftigen Plattform zu verschaffen, die die Bankkontenregister in der gesamten Union miteinander verbindet.

Gleichzeitig wird es notwendig sein, die internationale Zusammenarbeit bei der repressiven Bekämpfung von Geldwäsche zu verbessern. Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeiten des **Operativen Netzes zur Geldwäschebekämpfung (AMON)**, eines informellen internationalen Netzes von Strafverfolgungsbehörden zur Bekämpfung der Geldwäsche, und des **Camdeners zwischenstaatlichen Netzes der Vermögensabschöpfungsstellen (CARIN)**, eines informellen Netzes von Strafverfolgungs- und Justizbehörden, die auf das Zurückverfolgen, Einfrieren, Beschlagnahmen und Einziehen von Vermögenswerten spezialisiert sind, umfassend nutzen. Ferner wird die Kommission die Ratifizierung des **Warschauer Abkommens** des Europarats über Geldwäsche, Einfrieren von Vermögenswerten und Beschlagnahme im Namen der EU vorschlagen.

### ***3.2. Verstärkte Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung***

Korruption ist ein zentraler Bestandteil der Arbeitsweise krimineller Vereinigungen. Sie bestechen, schüchtern Beamte und Personal in wichtigen Einrichtungen wie Häfen ein und wenden Gewalt an, um unerkannt zu bleiben, Informationen zu erhalten oder ihre Aktivitäten zu erleichtern. Nach den derzeitigen EU-Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sowohl die Bestechung als auch die Bestechlichkeit von Amtsträgern unter Strafe zu stellen, angemessene Sanktionen einzuführen und sicherzustellen, dass Unternehmer, die Beamte bestechen, strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Diese Instrumente decken jedoch bestimmte korruptionsbezogene Straftaten nicht ab, wie z. B. unerlaubte Einflussnahme, Amtsmissbrauch, illegale Bereicherung, Veruntreuung oder sonstige Abzweigung von Vermögenswerten durch einen Amtsträger. In jüngerer Zeit hat die Union neue Rechtsvorschriften zum Schutz von Hinweisgebern und zur Schaffung sicherer Kanäle für die Meldung korrupter Praktiken eingeführt. Im jährlichen Bericht über die Rechtsstaatlichkeit wird die Lage in den Mitgliedstaaten auch im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung untersucht.

Um die Bemühungen auf EU-Ebene zu verstärken, wird die Kommission die **bestehenden EU-Vorschriften zur Bekämpfung der Bestechung**<sup>67</sup>, die vor zwanzig Jahren angenommen wurden, daraufhin **überprüfen**, ob sie mit den sich entwickelnden kriminellen Praktiken Schritt halten und sicherstellen, dass sie alle relevanten korruptionsbezogenen Straftaten abdecken.

Die verschiedenen Formen der Korruption im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität in einem transnationalen Umfeld rechtfertigen ferner die Notwendigkeit eines verbesserten Austauschs von Fachwissen, bewährten Verfahren, Daten und Informationen zwischen den Mitgliedstaaten und mit der Zivilgesellschaft. Um strafrechtliche Ermittlungen durch den Austausch von Daten wirksam zu unterstützen, ist es von entscheidender

---

<sup>67</sup> Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor und Übereinkommen von 1997 über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind (ABl. L 192 vom 31.7.2003).

Bedeutung, einen Überblick und ein Verständnis für die durch Korruption verursachten Risiken und Bedrohungen zu haben, bevor sie zu korruptionsbezogenen Straftaten werden.

Die COVID-19-Pandemie ergänzt die Korruptionsrisiken um eine weitere ernstzunehmende Dimension: die groß angelegte Mobilisierung von Ressourcen zur Bewältigung der Gesundheits- und Wirtschaftskrise hat indirekt neue Möglichkeiten für Korruption geschaffen. Es ist notwendig, die Kapazitäten der nationalen Behörden zu stärken, um hochkomplexe Korruptionsfälle im Zusammenhang mit dem organisierten Verbrechen in Angriff zu nehmen, insbesondere durch die Einrichtung spezialisierter Strukturen zur Korruptionsbekämpfung. Es ist wichtig, dass die Mitgliedstaaten die verfügbaren Finanzmittel und die von der Kommission bereitgestellten Instrumente zur technischen Unterstützung verstärkt nutzen, um ihren strukturellen und strategischen Ansatz, ihre regulatorischen und operativen Instrumente und ihre Kapazitäten im Bereich der Korruptionsbekämpfung zu stärken. Darüber hinaus ist es angesichts der entscheidenden Rolle der Medien bei der Aufdeckung von Korruptionsfällen von größter Bedeutung, die Sicherheit von Investigativjournalisten in der gesamten Union zu gewährleisten, unter anderem, indem sie vor Verfahrensmissbrauch geschützt werden. Wie im Europäischen Aktionsplan für Demokratie angekündigt, wird die Kommission im Jahr 2021 eine Empfehlung zur Sicherheit von Journalisten herausgeben und eine Initiative zur Bekämpfung von gegen Journalisten und Menschenrechtsverteidiger gerichtetem Verfahrensmissbrauch vorlegen.

Die EU ist seit 2008 **Vertragspartei des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption** und wird Gegenstand der in diesem Übereinkommen vorgesehenen Überprüfung der Umsetzung sein. Die EU und die Mitgliedstaaten arbeiten im Rahmen der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) des Europarates und der G20 daran, weitere Fortschritte bei der Prävention und Bekämpfung von Korruption zu erzielen. Die für Juni 2021 geplante Sondersitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen wird eine bedeutende Gelegenheit sein, den Kampf gegen Korruption auf globaler Ebene voranzutreiben.

Die Mitgliedstaaten sind ferner verpflichtet, die von EU-Bürgerinnen und -Bürgern und Unternehmen in Partnerländern begangenen Korruptionshandlungen im Einklang mit den Verpflichtungen aus dem **OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr** strafrechtlich zu ahnden und zu verfolgen. Die konsequente Verfolgung und Verurteilung der im Ausland begangenen Korruptionshandlungen wird eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Korruption auf globaler Ebene spielen.

### ***3.3. Bekämpfung der Unterwanderung der Wirtschaft und der Gesellschaft***

Kriminelle Gruppen investieren einen Teil ihrer umfangreichen Einnahmen in legale Unternehmen in ganz unterschiedlichen Sektoren wie dem Immobilien- und Baugewerbe, dem Transportwesen oder dem Gastgewerbe.<sup>68</sup> Durch die Kontrolle von Unternehmen in

---

<sup>68</sup> Studie zur Erfassung des Risikos der Unterwanderung durch schwere und organisierte Kriminalität in legalen Unternehmen, März 2021, DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

diesen Sektoren sind kriminelle Organisationen in der Lage, die illegal erworbenen Vermögenswerte zu waschen und ihre Gewinne zu maximieren. Die Unterwanderung durch die organisierte Kriminalität schadet der legalen Wirtschaft und verzerrt die Marktregeln. Aufgrund der wirtschaftlichen Situation, die durch die COVID-19-Pandemie entstanden ist, besteht ein erhöhtes Risiko, dass die organisierte Kriminalität geschwächte Unternehmen übernimmt und ganze Geschäftsbereiche unterwandert. Es gibt bereits Beweise für kriminelle Betrugsversuche an den verschiedenen Finanzmechanismen, die zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung eingerichtet wurden.<sup>69</sup> Um dieser Bedrohung zu begegnen und die wichtigsten Punkte für Eingriffe und Sensibilisierung zu ermitteln, müssen die Mitgliedstaaten und Europol ein Lagebild über den Umfang und das Ausmaß der kriminellen Investitionen, die Methoden der Unterwanderung und die gefährdeten Branchen erstellen.

Lehren könnten aus dem Austausch bewährter Verfahren gezogen werden, der durch das Europäische Netz für den **administrativen Ansatz**<sup>70</sup> gefördert wird, eine Methode, bei der die lokalen Behörden in Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden und der Zivilgesellschaft administrative Instrumente wie Verfahren zur Erlangung von Genehmigungen, Ausschreibungen und Subventionen einsetzen, um die Unterwanderung legaler Unternehmen und der Verwaltungsinfrastruktur durch die organisierte Kriminalität zu verhindern. Die lokalen Behörden sollten unter voller Wahrung der Grundrechte befugt sein, Barrieren einzurichten, die das Wirtschaftsgefüge vor der organisierten Kriminalität schützen.

Ferner ist die **lokale Dimension** von zentraler Bedeutung, um kriminellen Gruppen den Raum in den eigenen Reihen zu nehmen. Personen, die in einem Umfeld der organisierten Kriminalität und in sozioökonomisch benachteiligten Gebieten aufwachsen, sind besonders anfällig, für kriminelle Aktivitäten rekrutiert zu werden. Angefangen bei kleinen Straftaten oder unbedeutenden Rollen in der Organisation werden sie zu den Mitgliedern und Anführern der kriminellen Organisationen von morgen. Gezielte Aktionen in Wohnvierteln und Gemeinschaften haben sich als erfolgreich erwiesen, wenn es darum geht, Alternativen anzubieten, die junge Menschen davon abhalten, sich einem Leben voller Gewalt und Kriminalität anzuschließen. Darüber hinaus sind kriminalpräventive Maßnahmen wie bürgernahe Polizeiarbeit oder Sensibilisierungskampagnen in Gebieten, die besonders von kriminellen Aktivitäten betroffen sind, für die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft gegenüber den Aktivitäten krimineller Vereinigungen unerlässlich. Die Kommission wird den Austausch von Wissen und bewährten Verfahren zur Prävention von Kriminalität über das **Europäische Netz für Kriminalprävention** fördern.

#### **Leitaktionen:**

<sup>69</sup> Europol, 2021 European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der Europäischen Union 2021 – EU SOCTA), 12. April 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

<sup>70</sup> Der administrative Ansatz zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität ist eine Ergänzung zu den traditionellen Strafverfolgungsmaßnahmen. Er bietet zusätzliche Instrumente zur Verhinderung und Bekämpfung des Missbrauchs der legalen Infrastruktur durch behördenübergreifende Zusammenarbeit, indem Informationen ausgetauscht und Maßnahmen ergriffen werden, um Barrieren gegen die Unterwanderung zu errichten.

#### **Die Kommission wird**

- die Überarbeitung der **Richtlinie über die Einziehung von Erträgen aus Straftaten** und des Beschlusses des Rates über **Vermögensabschöpfungsstellen** vorschlagen (2022);
- die bestehenden **EU-Vorschriften zur Bekämpfung der Bestechung** bewerten (2022);
- die **Zusammenarbeit** und den Informationsaustausch über den **Zusammenhang zwischen Korruption und organisierter Kriminalität** fördern, unter anderem durch Europol;

#### **Die Mitgliedstaaten werden nachdrücklich aufgefordert,**

- bei Ermittlungen zur organisierten Kriminalität **systematisch Finanzaufklärungen durchzuführen** und, sobald das finanzielle Umfeld auf das Vorhandensein von kriminellen Vermögenswerten hindeutet, systematisch Ermittlungen zur Vermögensabschöpfung durchzuführen;
- die **Richtlinie über die Erleichterung des Zugangs zu Finanzinformationen** bis zum Stichtag im August 2021 zügig umzusetzen;
- **strategische Informationen** mit den **Sektoren auszutauschen, die Gefahr laufen**, von Gruppen organisierter Kriminalität unterwandert zu werden (öffentlich-private Partnerschaften);
- die **Spezialisierung** der Strafverfolgungsbehörden zu verbessern und die für Ermittlungen, Strafverfolgung und Gerichtsverfahren in **Korruptionsfällen** auf höchster Ebene zuständigen Stellen zu stärken.

#### **Die Mitgliedstaaten und Europol werden nachdrücklich aufgefordert,**

- das **Lagebild** über die Bedrohung durch **Unterwanderung** der legalen Wirtschaft zu verbessern, indem die von kriminellen Vereinigungen ausgehenden Risiken und verwendeten Methoden bewertet werden.

### **4. Strafverfolgung und Justiz für das digitale Zeitalter rüsten**

#### ***4.1. Zugang zu digitalen Hinweisen und Beweisen***

Die Suche nach Hinweisen und Beweisen, einschließlich des rechtmäßigen Zugriffs auf Kommunikationsdaten, ist der Eckpfeiler von Ermittlungen und Strafverfolgung, um Kriminelle zur Rechenschaft zu ziehen. Da sich unser Leben und unsere Aktivitäten mehr denn je ins Internet verlagert haben, sind auch die Spuren der Kriminalität digital. Die organisierte Kriminalität wird online geplant, ausgeführt und verschleiert; illegale Substanzen und Waren werden vermarktet und es werden raffinierte Wege gefunden, um Gewinne zu waschen, und das ganz ohne physische Grenzen. Das Ausmaß des Problems wird durch die sich schnell entwickelnden Technologien noch vergrößert. Die Verlagerung einiger Spuren und Beweise von einem physischen in einen digitalen Raum bringt eine Vielzahl von

Herausforderungen mit sich, darunter die Geschwindigkeit, mit der die Daten über Gerichtsbarkeiten hinweg verschoben werden können, oder die Möglichkeit, sich hinter einer Verschlüsselung zu verstecken. Darüber hinaus sind einige **Instrumente und Maßnahmen zur Beweissicherung, die für physische Beweise entwickelt wurden, noch nicht vollständig an die digitale Welt angepasst.**<sup>71</sup> Dies kann strafrechtliche Ermittlungen und Strafverfolgungen behindern oder ausbremsen, da die Daten nicht zeitnah verfügbar oder zugänglich sind.

Ermittlungen im Bereich der organisierten Kriminalität erfordern in der Regel den Zugriff auf elektronische Kommunikationsdaten, um eine Verbindung zwischen der Straftat, den Tätern und ihren Opfern herzustellen und kriminelle Netzwerke aufzuspüren. Angesichts des Umfangs und der Struktur eines Netzwerks der organisierten Kriminalität ist es für die Strafverfolgungsbehörden schwierig, diese Kommunikation ohne rückwirkenden Zugriff auf die Metadaten der Kommunikation zurückzuverfolgen. Der Mangel an solchen Daten macht es besonders schwierig, die zentralen Akteure zu identifizieren, die die Drahtzieher im Hintergrund sind. Von Identifizierung und Verhaftung sind daher oft nur die untersten Ränge dieser Netzwerke betroffen, und zwar diejenigen, die am Tatort waren, und nicht die zentralen Akteure.<sup>72</sup> Darüber hinaus nutzen kriminelle Vereinigungen moderne Technologien, um die nächste Drogenübergabe zu organisieren, vielversprechende Ziele für den nächsten Einbruch auszutauschen, den Treffpunkt für einen bewaffneten Raubüberfall zu vereinbaren oder, im Fall von kriminellen Vereinigungen im Internet, Online-Banking-Angriffe mit Schadsoftware durchzuführen.

Um den Zugang zu digitalen Beweismitteln und sachdienlichen Hinweisen zu gewährleisten, haben die Mitgliedstaaten **Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung** geschaffen. Wegen des Grundsatzes der Vertraulichkeit der elektronischen Kommunikation können die Anbieter von Kommunikationsdiensten Metadaten zu dem Zeitpunkt gelöscht haben, zu dem Strafverfolgungsbehörden Zugriff darauf beantragen. In solchen Fällen können wichtige Beweismittel verloren gehen, es sei denn, die Anbieter werden gesetzlich verpflichtet, Kommunikationsmetadaten gemäß einer Regelung zur Vorratsdatenspeicherung für einen angemessen längeren Zeitraum zu speichern. Dies kann dazu führen, dass Straftaten nicht erfolgreich ermittelt oder Opfer nicht identifiziert werden können. Metadaten der Kommunikation sind zum Beispiel bei der Ermittlung und Verfolgung von Cyberkriminalität von besonderer Bedeutung, da sie oft das primäre Mittel zur Aufdeckung der Straftat sind und als wichtige Beweismittel dienen. Ferner können sie ein wichtiges Mittel zur Untermauerung (oder Entkräftung) anderer Arten von Beweismitteln in Bezug auf den Sachverhalt sein. Darüber hinaus unterstreichen die Komplexität der organisierten Kriminalität, wie z. B. illegaler Drogen- und Menschenhandel oder Geldwäsche, und die Zeit, die für die Ermittlung derartiger Straftaten benötigt wird, wenn neue Verdächtige erst im Laufe der Ermittlungen auftauchen, die Relevanz der Vorratsdatenspeicherung.

---

<sup>71</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/e-evidence-cross-border-access-electronic-evidence\\_en#internaleurulesproposalonevidence](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/e-evidence-cross-border-access-electronic-evidence_en#internaleurulesproposalonevidence).

<sup>72</sup> [https://www.bka.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Kurzmeldungen/180611\\_MINDESTSPEICHERFRISTEN.html](https://www.bka.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Kurzmeldungen/180611_MINDESTSPEICHERFRISTEN.html).

Andererseits werfen Maßnahmen zur Vorratsdatenspeicherung wichtige Fragen in Bezug auf ihren Eingriff in die Grundrechte auf, darunter das Recht auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten. In seinen jüngsten Urteilen zur Vorratsdatenspeicherung<sup>73</sup> bekräftigte der Gerichtshof der Europäischen Union seine frühere Rechtsprechung, wonach elektronische Kommunikationsdaten vertraulich sind und Verkehrs- und Standortdaten im Grundsatz nicht allgemein und unterschiedslos gespeichert werden dürfen. Der Umfang von Maßnahmen zur Vorratsdatenspeicherung kann im Hinblick auf ihren Eingriff in die Grundrechte nur dann gerechtfertigt werden, wenn sie erforderlich sind und in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stehen. Der Gerichtshof hat Ausnahmen von dieser Regel festgelegt, die die nationale Sicherheit, die öffentliche Verteidigung und Sicherheit oder die Verhütung, Ermittlung, Erfassung und Verfolgung von Straftaten betreffen.<sup>74</sup> Die Kommission wird im Einklang mit den Urteilen des Gerichtshofs mögliche Ansätze und Lösungen analysieren und umreißen, die den Erfordernissen der Strafverfolgung und der Justiz in einer Weise entsprechen, die operativ sinnvoll, technisch möglich und rechtlich einwandfrei ist, wobei auch die Grundrechte in vollem Umfang gewahrt bleiben. Sie wird die Mitgliedstaaten vor Ende Juni 2021 konsultieren, um das weitere Vorgehen festzulegen.

Eine wirksame Reaktion der Strafverfolgungsbehörden erfordert ferner einen zeitnahen Zugang zu digitalen Beweismitteln, wenn diese von Anbietern in einer anderen Gerichtsbarkeit aufbewahrt werden. Im Jahr 2018 schlug die Kommission **das Paket zu elektronischen Beweismitteln** vor, um den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln auf der Grundlage von Europäischen Herausgabe- und Sicherungsanordnungen zu erleichtern. Das Europäische Parlament und der Rat führen nun mit Unterstützung der Kommission interinstitutionelle Gespräche, um die notwendige gemeinsame Basis zu finden, die zu einer raschen Verabschiedung dieser Vorschläge führt. Darüber hinaus sollten sich im Rahmen der Bemühungen um eine schnellere Digitalisierung der Strafverfolgung und der Justiz<sup>75</sup> alle Mitgliedstaaten am System für den digitalen Austausch elektronischer Beweismittel (eEDES) beteiligen. Parallel dazu sind rasche Fortschritte bei multilateralen und bilateralen internationalen Verhandlungen erforderlich, um die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern zu erleichtern und auf internationaler Ebene kompatible Regeln für den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln festzulegen.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Urteile in der Rechtssache C-623/17, Privacy International, und in den verbundenen Rechtssachen C-511/18, C-512/18 und C-520/18, La Quadrature du Net u. a., vom 6. Oktober 2020 und in der Rechtssache C-746/18, H.K. gegen Prokuratuur, vom 2. März 2021.

<sup>74</sup> Das Gericht erlaubte insbesondere die allgemeine und unterschiedslose Vorratsspeicherung der zivilen Identität von Verwendern zum Zweck der Bekämpfung aller Straftaten sowie die allgemeine und unterschiedslose Vorratsspeicherung von IP-Adressen, die der Quelle einer Internetverbindung zugeordnet sind, zum Zweck der Bekämpfung schwerer Kriminalität. Die Argumentation des Gerichtshofs stützt sich auf die Charta der Grundrechte und die Analyse der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in diese Rechte.

<sup>75</sup> Mitteilung der Kommission „Digitalisierung der Justiz in der Europäischen Union: Ein Instrumentarium für Gelegenheiten“, COM(2020) 710 final vom 2.12.2020.

<sup>76</sup> Insbesondere das Zweite Zusatzprotokoll zum Budapester Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität und ein Abkommen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten über den grenzübergreifenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln.

Angesichts zunehmend groß angelegter Angriffe bleibt die schnellstmögliche Erhebung elektronischer Beweismittel vor der Wiedergutmachung entscheidend für erfolgreiche Ermittlungen, die eine abschreckende Wirkung haben. Zu diesem Zweck sollten die Strafverfolgungsbehörden und die Cybersicherheitskreise eng zusammenarbeiten, um eine gemeinsame und umfassende Reaktion zu gewährleisten. Darüber hinaus erfordern Ermittlungen einen schnellen und zuverlässigen Zugang zu WHOIS-Daten, unter anderem um organisierte kriminelle Vereinigungen zu identifizieren, die das Domain-Namen-System (DNS) und andere Internet-Protokolle regelmäßig für ihre Cyberangriffe oder für andere Straftaten wie Betrug oder die Verbreitung von illegalen Waren und Dienstleistungen missbrauchen.

**Verschlüsselung** ist für die digitale Welt ein wesentlicher Faktor, da dadurch digitale Systeme und Transaktionen gesichert und zudem eine Reihe von Grundrechten geschützt werden, darunter die Freiheit der Meinungsäußerung und der Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten.<sup>77</sup> Wird Verschlüsselung jedoch für kriminelle Zwecke eingesetzt, verschleiert sie auch die Identität von Straftätern und verbirgt den Inhalt ihrer Kommunikation. Die Kommission hat in ihrem 11. Fortschrittsbericht auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion<sup>78</sup> sechs konkrete Maßnahmen vorgeschlagen, um die Strafverfolgungsbehörden und die Justiz zu unterstützen, wenn sie bei strafrechtlichen Ermittlungen auf die Verschlüsselung von auf Geräten (wie Telefonen oder Festplatten) gespeicherten Daten stoßen, ohne die Verschlüsselung zu verbieten, einzuschränken oder abzuschwächen. Die neue Stelle zur Entschlüsselung von Europol, die von der Kommission im Dezember 2020 eingerichtet wurde, wird dazu beitragen, diese Herausforderungen anzusprechen. Von der Europäischen Gruppe für Schulung und Ausbildung in Bezug auf Cyberkriminalität (ECTEG), die über den Fonds für die innere Sicherheit – Polizei finanziert wird, wurden Schulungsmodulare entwickelt und Pilotkurse durchgeführt. Diese Kurse werden in das reguläre Schulungsangebot der Europäischen Polizeiakademie (CEPOL) aufgenommen.

Jenseits der Standardgeräte wächst der Nischenmarkt für verschlüsselte Kommunikationsgeräte, die auch von kriminellen Vereinigungen erworben und genutzt werden. Wie die jüngsten Operationen von Encrochat und Sky ECC gezeigt haben, müssen die Strafverfolgungsbehörden in der EU ihre Kapazitäten kontinuierlich ausbauen, um sich im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften mit verschlüsselten Informationen im Kontext strafrechtlicher Ermittlungen zu befassen.

Im Dezember 2020 nahm der Rat eine Entschließung an<sup>79</sup>, in der er eine aktive Diskussion mit der Technologiebranche und die Entwicklung eines angemessenen Rechtsrahmens fordert,

---

<sup>77</sup> Mitteilung der Kommission „EU-Strategie für eine Sicherheitsunion“, COM(2020) 605 final vom 24.7.2020; Mitteilung der Kommission „Erster Fortschrittsbericht zur EU-Strategie für eine Sicherheitsunion“, COM(2020) 797 final vom 9.12.2020.

<sup>78</sup> Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion – Elfter Fortschrittsbericht, COM(2017)608 final vom 18.10.2017.

<sup>79</sup> Entschließung des Rates zur Verschlüsselung – Sicherheit durch Verschlüsselung und Sicherheit trotz Verschlüsselung, 13084/1/20 REV 1, 24.11.2020.



der es den nationalen Behörden ermöglicht, ihre operativen Aufgaben wirksam zu erfüllen und gleichzeitig die Privatsphäre, die Grundrechte und die Sicherheit der Kommunikation zu schützen. Darüber hinaus forderte der Rat eine bessere Koordinierung der Bemühungen der Mitgliedstaaten und der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union. Wie bereits in der Agenda für Terrorismusbekämpfung<sup>80</sup> angekündigt, arbeitet die Kommission daran, technische, operative und rechtliche Lösungen zu finden, um den rechtmäßigen Zugang zu verschlüsselten Informationen zu gewährleisten und gleichzeitig die Wirksamkeit der Verschlüsselung beim Schutz der Privatsphäre und der Sicherheit der Kommunikation zu erhalten.

Im Jahr 2020 führte die Kommission gemeinsam mit der Industrie, Kryptografie-Experten, Mitgliedern von Organisationen der Zivilgesellschaft und zuständigen Behörden einen Expertenprozess durch, um technische Lösungen zu ermitteln, die Unternehmen helfen können, sexuellen Missbrauch von Kindern in der Ende-zu-Ende-verschlüsselten elektronischen Kommunikation gezielt zu erkennen. Die Kommission wird die Forschung unterstützen, um herauszufinden, welche technischen Lösungen am praktikabelsten sind und ausgeweitet sowie von Unternehmen sinnvoll und rechtmäßig umgesetzt werden könnten.

Im weiteren Sinne wird die Kommission den Prozess lenken, um gemeinsam mit den einschlägigen Interessenträgern die bestehenden Möglichkeiten und Ansätze zu analysieren, die einen rechtmäßigen und gezielten Zugriff auf verschlüsselte Informationen im Rahmen von strafrechtlichen Ermittlungen und Strafverfolgungen ermöglichen. Diese Ansätze sollten nicht zu einer allgemeinen Schwächung der Verschlüsselung oder zu einer willkürlichen Überwachung führen. Diese Analyse wird sich nicht nur auf die Bekämpfung der gegenwärtigen Hindernisse konzentrieren, sondern ferner die voraussichtliche Entwicklung der Ver- und Entschlüsselungstechnologien und die dazu notwendige Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und dem Privatsektor antizipieren. Darüber hinaus verstärkt die Kommission ihre Bemühungen im Bereich der Normung, um die rechtmäßigen Ressourcen zum Abhören im Kontext von 5G und darüber hinaus zu erhalten. Als Ergebnis dieses Prozesses wird die Kommission im Jahr 2022 einen Vorschlag für ein **künftiges Vorgehen** in Bezug auf den rechtmäßigen und gezielten Zugriff auf verschlüsselte Informationen im Rahmen von strafrechtlichen Ermittlungen und Strafverfolgungen unterbreiten, der auf einer sorgfältigen Bestandsaufnahme der Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten mit Verschlüsselung umgehen, sowie auf einem Prozess mit mehreren Interessenträgern zur Untersuchung und Bewertung der konkreten Optionen (rechtlich, ethisch und technisch) basieren soll.

#### ***4.2. Wirksame Instrumente und Technologien***

Strafverfolgungsbehörden haben oft nicht die Mittel, um die richtigen Instrumente zu erwerben, die für die Durchführung digitaler Ermittlungen benötigt werden. Mehr als 80 % der heutigen Straftaten weisen eine digitale Komponente auf; selbst wenn Straftaten offline begangen werden, muss fast jeder Strafverfolgungsbeamte und Staatsanwalt die Grundlagen

---

<sup>80</sup> Mitteilung der Kommission „Eine EU-Agenda für Terrorismusbekämpfung: antizipieren, verhindern, schützen und reagieren“, COM(2020) 795 final vom 9.12.2020.

kennen, um Straftaten online zu ermitteln.<sup>81</sup> Um organisierte Kriminalität aufzudecken und strafrechtlich zu verfolgen, müssen Ermittler verdächtige Online-Aktivitäten erkennen, kriminelle Transaktionen mit virtuellen Währungen verfolgen, das Gefundene verstehen (Daten können verschlüsselt sein oder müssen in Verbindung mit anderen Daten gebracht werden), die Daten aufbewahren und als elektronische Beweismittel vor Gericht verwenden.

Es besteht ein dringender Bedarf, die Kapazitäten und Fähigkeiten der nicht spezialisierten Strafverfolgungsbehörden und Staatsanwaltschaften zu erhöhen.<sup>82</sup> Darüber hinaus fehlt es an Fachwissen über digitale Ermittlungen in speziellen Bereichen wie der Forensik des Internets der Dinge<sup>83</sup>. Die Strafverfolgungsbehörden und die Justiz müssen mit den sich schnell entwickelnden Technologien, die von Kriminellen genutzt werden, und deren grenzüberschreitenden Aktivitäten Schritt halten. Dies erfordert eine Koordination bei der Entwicklung von Instrumenten und Schulungen, unter den Mitgliedstaaten und sektorübergreifend in Bereichen wie digitale Forensik, Informationsgewinnung aus frei zugänglichen Quellen, Kryptowährungen und Darkweb-Ermittlungen, um beispielsweise Zugang zu Foren zu erhalten, in denen illegale Waren und Dienstleistungen verkauft werden, und diese nach Möglichkeit zu schließen. Darüber hinaus sind die nationalen Behörden nicht immer in der Lage, technische Open-Source-Lösungen zu nutzen, weil sie nicht wissen, welche Lösungen entwickelt wurden und verfügbar sind, weil die Anforderungen und das Fachwissen unterschiedlich sind und weil es an Unterstützung für die Weiterentwicklung und Wartung mangelt. Gleichzeitig birgt eine mangelnde Koordination zwischen den verschiedenen Behörden und Mitgliedstaaten die Gefahr, dass Initiativen doppelt durchgeführt werden. Die bestehenden EU-Mechanismen (EMPACT, EU-Agenturen wie Europol, CEPOL und Eurojust, Netzwerke von ausführenden Experten, Finanzierungsprogramme wie der Fonds für die innere Sicherheit) können eine Schlüsselrolle bei der Förderung eines wirksameren Ansatzes für Online-Ermittlungen spielen, und zwar durch koordinierte und zielgerichtete Maßnahmen zur Entwicklung von Fähigkeiten und Kompetenzen.

Die Bedürfnisse von Online-Ermittlern müssen zuverlässig ermittelt werden. Europol sollte im Einklang mit seinem Mandat und dem EU-Innovationszentrum für die innere Sicherheit<sup>84</sup> eine **umfassende Analyse der technologischen Lücken und des Bedarfs im Bereich der digitalen Ermittlungen** sowie eine vorausschauende Analyse koordinieren, die für die

---

<sup>81</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Folgenabschätzung zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen und Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Bestellung von Vertretern zu Zwecken der Beweiserhebung in Strafverfahren, SWD/2018/118 final vom 17.4.2018.

<sup>82</sup> Siehe Mitteilung der Kommission „Gewährleistung der EU-weiten Rechtspflege – Eine Strategie für die justizielle Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene für den Zeitraum 2021-2024“, COM(2020) 713 final vom 2.12.2020. Darin wird die Notwendigkeit hervorgehoben, Fachkräfte zur Bewältigung neuer Herausforderungen zu befähigen.

<sup>83</sup> Forensische Analyse von angeschlossenen Geräten und Daten, die zu IoT-Systemen gehören.

<sup>84</sup> Das EU-Innovationszentrum für die innere Sicherheit ist ein kollaboratives Netzwerk zur Unterstützung der Innovationslabore der EU-Agenturen, der Mitgliedstaaten, der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission und anderer einschlägiger Einrichtungen bei der Bereitstellung innovativer, zukunftsweisender Produkte.

Steuerung von Forschungs-, Innovations- und Entwicklungsprogrammen und politischen Instrumenten, die zum Kapazitätsaufbau beitragen, von entscheidender Bedeutung ist. Es ist wichtig, dass relevante Einrichtungen und Netzwerke<sup>85</sup> diese Arbeit unterstützen. Auf dieser Grundlage sollten Europol und das EU-Innovationszentrum für die innere Sicherheit Prioritäten für Forschung und Entwicklung festlegen, die von den Mitgliedstaaten zu validieren sind.<sup>86</sup> Um eine klare Vorstellung von den bestehenden praktischen Mechanismen und den verfügbaren Ressourcen zur Unterstützung der Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden im Bereich der digitalen Ermittlungen zu erhalten und die Rollen und Zuständigkeiten der beteiligten Stellen zu klären, wird die Kommission die Mitgliedstaaten und andere Interessenträger bis Ende 2021 konsultieren und bei Bedarf Folgemaßnahmen ergreifen.

**Forschung und Innovation** sind notwendig, sowohl für Ermittlungstechnologien als auch zur Bekämpfung der durch Technologie erleichterten Kriminalität. Das EU-Forschungs- und Innovationsprogramm „Horizont 2020“ hat die Entwicklung innovativer Technologielösungen finanziert, um die Kapazitäten der nationalen Behörden bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu verbessern. Diese Arbeit wird durch das neue Programm „Horizont Europa“ weiter gestärkt, das Forschungsprojekte zur Verbesserung der Erkenntnisse über die organisierte Kriminalität, zur Entwicklung von Instrumenten und Schulungsplänen sowie zur Stärkung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit finanzieren wird.

Die Kommission wird den **Zugang zu qualitativ hochwertigen Datensätzen erleichtern, die für die Entwicklung von Ermittlungsinstrumenten** einschließlich KI-Systeme benötigt werden und den Bedürfnissen der Strafverfolgungsbehörden bei strafrechtlichen Ermittlungen entsprechen, z. B. für die Analyse großer Datenmengen oder für Darknet-Ermittlungen. Zu diesem Zweck wird die Kommission im Rahmen des Programms DIGITAL die Schaffung eines europäischen Raums für Sicherheitsdaten<sup>87</sup> unterstützen, der für die Entwicklung, Schulung und Bewertung von Werkzeugen für die Strafverfolgung von zentraler Bedeutung sein wird und unter vollständiger Wahrung der Grundrechte zur europäischen Datenstrategie beiträgt. Darüber hinaus wird die Kommission die Mitgliedstaaten in Bezug auf Pilotprojekte

---

<sup>85</sup> ENFSI, ENLETS, i-LEAD, ILEAnet.

<sup>86</sup> Das Europol Clearing Board und die EUCTF (von der EU eingesetzte Taskforce „Cyberkriminalität“, in der die Leiter der Cybercrime-Einheiten der Strafverfolgungsbehörden der EU versammelt sind) wären die Formate der Wahl für die Konsultation der Mitgliedsstaaten.

<sup>87</sup> Das DIGITAL-Arbeitsprogramm 2021-2022 enthält eine Maßnahme, um den Rahmen einer föderalen Datenarchitektur für Sicherheitsinnovationen festzulegen, indem die Schaffung der nationalen Komponenten eines europäischen Raums für Sicherheitsdaten für Innovationen finanziert wird. Dies würde Innovation und Entwicklung durch die Einrichtung eines EU-weiten Ökosystems für den Austausch, die Entwicklung, das Testen, die Schulung und die Validierung von Algorithmen für KI-Instrumente für Strafverfolgungs- und Sicherheitszwecke auf der Grundlage verschiedener Arten von Datensätzen, einschließlich pseudo-operativer und anonymisierter Datensätze, ermöglichen, und zwar im Einklang mit der europäischen Datenstrategie (Mitteilung der Kommission über eine europäische Datenstrategie, COM(2020) 66 final vom 19.2.2020). Im ersten Quartal 2022 wird eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für die Beteiligung von mindestens sechs Strafverfolgungsbehörden und zwei Unternehmen im Wert von 5-10 Mio. EUR in Form einer zu 50 % kofinanzierten Finanzhilfe veröffentlicht.

zu Lösungen im Bereich der künstlichen Intelligenz<sup>88</sup> unterstützen, die dazu beitragen sollen, die Übernahme von Innovationen durch die Strafverfolgungsbehörden zu fördern. Strafverfolgungsbehörden, Industrie und Wissenschaft sollten in einem mit EU-Mitteln geförderten Netzwerk zusammenarbeiten, **um auf EU-Ebene Instrumente und Lösungen zu entwickeln, die dem Bedarf der Strafverfolgungsbehörden in der EU entsprechen**,<sup>89</sup> und somit die Arbeit von Europol bei der Bereitstellung von Dienstleistungen und technischen Lösungen für die Strafverfolgungsbehörden in der EU unterstützen. Dieses Netzwerk soll die Nachhaltigkeit der Projekte von „Horizont Europa“ und des Fonds für innere Sicherheit gewährleisten und Europol in diesem Bestreben unterstützen.

Das Netz sollte seine Ergebnisse über Europol den Strafverfolgungsbehörden kostenlos zur Verfügung stellen und die bestehenden Lösungen kontinuierlich verbessern. Zu diesem Zweck sollte Europol zur einzigen Anlaufstelle werden, die den nationalen Strafverfolgungsbehörden Zugang zu Instrumenten und Diensten, wie z. B. der Analyse von Schadsoftware, gewährt.

#### ***4.3. Verbesserung des Zugangs zu Fähigkeiten, Wissen und operativen Kompetenzen***

Während die Erforschung und Analyse digitaler Beweismittel im Mittelpunkt der meisten Ermittlungen steht, sind die erforderlichen Fähigkeiten im Bereich der Strafverfolgung, der Taktiken und Techniken für digitale Ermittlungen oder der digitalen Forensik in einigen Mitgliedstaaten noch nicht vorhanden und müssen in den meisten Mitgliedstaaten erweitert und vertieft werden. Darüber hinaus ist der Zugang zu modernsten operativen Kompetenzen in bestimmten Bereichen wie der Forensik des Internets der Dinge für eine Reihe von Mitgliedstaaten nach wie vor ein Problem.

Die Entwicklung von Schulungen sollte auf einer Definition der für die Durchführung digitaler Ermittlungen erforderlichen Kompetenzen und der damit verbundenen Anforderungsprofile (z. B. Datenanalyst, Online-Ermittler oder Sachverständiger für digitale Forensik) beruhen. Zu diesem Zweck sollten Europol und CEPOL mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten<sup>90</sup>, um einen „**Rahmen für Schulungskompetenzen**“ festzulegen und in regelmäßigen Abständen zu aktualisieren. Auf dieser Grundlage sollte die Kommission über die Europäische Gruppe für Schulung und Ausbildung in Bezug auf Cyberkriminalität (ECTEG) die Entwicklung von Schulungsmaterialien unterstützen und die Durchführung von Schulungen auf nationaler Ebene über die verfügbaren Instrumente fördern.<sup>91</sup>

Die CEPOL und das Europäische Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN) sollten regelmäßig den Schulungsbedarf ermitteln und entsprechende

---

<sup>88</sup> Im Einklang mit der Initiative zur künstlichen Intelligenz, die die Kommission im Weißbuch zur künstlichen Intelligenz vorgelegt hat (COM(2020) 65 final vom 19.2.2020).

<sup>89</sup> Zu diesem Zweck finanziert die Europäische Kommission zum Beispiel die europäische Vereinigung zur Entwicklung von Technologie zur Bekämpfung von Cyberkriminalität (<https://www.eactda.eu/>) im Rahmen des Jahresarbeitsprogramms 2020 des Fonds für die innere Sicherheit (Polizei).

<sup>90</sup> Im Rahmen der 2010 von der EU eingesetzte Taskforce „Cyberkriminalität“ (EUCTF), die sich aus den Leitern der nationalen Cybercrime-Einheiten der verschiedenen Mitgliedstaaten sowie Vertretern von Europol, der Europäischen Kommission und Eurojust zusammensetzt. <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3/euctf>.

<sup>91</sup> Wie z. B. über den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für technische Unterstützung.

Prioritäten für die Durchführung von Schulungen setzen, auch im Hinblick auf die Weiterentwicklung der allgemeinen digitalen Kompetenz von Strafverfolgungs- und Justizbehörden. Auf der Grundlage des Rahmens für Ausbildungskompetenzen sollte die CEPOL ferner eng mit den anwendenden Fachkräften<sup>92</sup> und Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um **Zertifizierungs-/Akkreditierungssysteme für Sachverständige für digitale Ermittlungen** zu schaffen. Solche Systeme würden 1) die Zahl der Sachverständigen erhöhen, die in der Lage sind, Schulungen in bestimmten Bereichen durchzuführen, 2) die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erleichtern, da die Zertifizierung/Akkreditierung Sicherheiten hinsichtlich der Erfassung und des Umgangs mit Beweismitteln bieten würde, wodurch deren Zulässigkeit vor Gericht auch in anderen Gerichtsbarkeiten gewährleistet wäre, und 3) die Identifizierung spezialisierter Ermittler erleichtern.

Digitale Ermittlungen können Fachwissen erfordern, das in der EU kaum vorhanden ist, z. B. zu Kryptowährungen, Ransomware<sup>93</sup> oder Darkweb-Ermittlungen. Die Mitgliedstaaten sollten Sachverständige ermitteln, die in diesen Bereichen modernste Fähigkeiten entwickelt haben, um sich gegenseitig bei Einsätzen zu unterstützen, bei denen solches Fachwissen erforderlich ist. Die Kommission wird Europol bei der Einrichtung von Mechanismen unterstützen, die sicherstellen, dass die Behörden und Sachverständigen der Mitgliedstaaten geeignete Anreize haben, Teil eines Expertenpools zu sein.

#### **Leitaktionen:**

##### **Die Kommission wird**

- mögliche Ansätze und Lösungen zur **Vorratsdatenspeicherung** für Strafverfolgungs- und Justizbehörden analysieren und umreißen und die Mitgliedstaaten bis Ende Juni 2021 dazu konsultieren;
- einen Vorschlag für das weitere Vorgehen im Hinblick auf den rechtmäßigen und gezielten Zugriff von Strafverfolgungsbehörden auf **verschlüsselte Informationen** im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen vorlegen. Dieser Ansatz sollte auf einer sorgfältigen Bestandsaufnahme des Umgangs der Mitgliedstaaten mit der Verschlüsselung und auf einem Prozess mit mehreren Interessenträgern zur Erkundung und Bewertung der konkreten Optionen beruhen;
- die vollständige und rasche Beteiligung der **Mitgliedstaaten am System für den digitalen Austausch elektronischer Beweismittel (e-EDES)** fördern und erleichtern;
- durch ihre Gemeinsame Forschungsstelle ein Überwachungsinstrument zur Sammlung von Erkenntnissen über illegale Aktivitäten im **Darknet** entwickeln;
- die **Entwicklung von Schulungsmodulen und -materialien** unterstützen und die Durchführung von Schulungen durch die CEPOL, das EJTN und nationale

<sup>92</sup> Die Europäische Gruppe für Schulung und Ausbildung in Bezug auf Cyberkriminalität (ECTEG) hat im Rahmen ihres „Global Cybercrime Certification Project“ (<https://www.ecteg.eu/running/gcc/>) bereits umfangreiche Arbeiten zu diesem Thema entwickelt.

<sup>93</sup> Europol hat in Zusammenarbeit mit der Industrie das „No More Ransom Project“ (<https://www.nomoreransom.org/de/index.html>) ins Leben gerufen, das Tipps zur Vorbeugung und Entschlüsselungstools bereitstellt.

Schulungseinrichtungen fördern;

**Europol wird nachdrücklich aufgefordert,**

- eine **umfassende Analyse** der technologischen Lücken und Bedürfnisse im Bereich der digitalen Ermittlungen zu koordinieren;
- ein **Daten- und Informationsarchiv für Werkzeuge** zu erstellen, das es den Strafverfolgungsbehörden ermöglicht, Lösungen auf dem neuesten Stand der Technik zu finden und darauf zuzugreifen;
- eine Datenbank mit **Sachverständigen für Ermittlungen und Forensik** in Spezialgebieten wie dem Internet der Dinge oder Kryptowährungen zu erstellen und zu pflegen.

**CEPOL wird nachdrücklich aufgefordert,**

- **Zertifizierungs-/Akkreditierungssysteme** für Sachverständige in digitalen Ermittlungen zu erstellen;
- gemeinsam mit Europol einen **Rahmen für Ausbildungskompetenzen** bereitzustellen und regelmäßig zu aktualisieren.

**Das Europäische Parlament und der Rat werden dringend ersucht,**

- zeitnah die Vorschläge für elektronische Beweismittel anzunehmen, um einen raschen und zuverlässigen Zugang der Behörden zu **elektronischen Beweismitteln** zu gewährleisten.

**Schlussfolgerung**

In dieser Strategie werden die Prioritäten, Maßnahmen und Ziele festgelegt, die in den kommenden fünf Jahren erreicht werden sollen, um die EU im Kampf gegen die organisierte Kriminalität von Grund auf zu stärken. Das Erscheinungsbild der Kriminalität entwickelt sich jedoch ständig weiter, und es ist wichtig, neue Entwicklungen zu erkennen und rasch auf sie zu reagieren. Die Union und ihre Mitgliedstaaten müssen den kriminellen Organisationen einen Schritt voraus sein.

Es ist daher an der Zeit, die kollektiven Maßnahmen der Union gegen die organisierte Kriminalität zu intensivieren, indem die bestehenden Instrumente zur Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verstärkt werden, einschließlich der Zusammenarbeit durch die Agenturen für Justiz und Inneres, der Bekämpfung von Straftaten mit hoher Priorität und der Zerschlagung der dahinter stehenden Strukturen, der Bekämpfung der kriminellen Finanzströme und ihrer korrupten Methoden zur Unterwanderung der Wirtschaft und der Bekämpfung der Nutzung neuer Technologien durch Kriminelle. Jede Gesetzgebung ist nur so gut wie ihre Umsetzung. Daher ist es wichtig, dass die Mitgliedstaaten die bestehenden EU-Instrumente vollständig und korrekt umsetzen. Die Kommission wird

weiterhin ihre Rolle wahrnehmen; sie wird die Mitgliedstaaten unterstützen und ihnen fortlaufend Orientierungshilfen geben, und sie wird bereit sein, bei Verstößen gegen das EU-Recht schnell zu handeln.

Die Behörden vor Ort müssen in der Lage sein, die vorhandenen Instrumente in vollem Umfang zu nutzen, um kriminelle Aktivitäten und das Geschäftsmodell krimineller Organisationen zu unterbinden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Maßnahmen im Rahmen dieser Strategie von einer neuen Kultur begleitet werden, in der Strafverfolgungs- und Justizbehörden bei Ermittlungen in Fällen organisierter Kriminalität systematisch mögliche grenzüberschreitende und internationale Verbindungen prüfen. Der Austausch von Strafverfolgungsbeamten, Staatsanwälten und Richtern, auch mit Drittländern, sowie Weiterbildungsmöglichkeiten können dazu beitragen.

Die Kommission ist entschlossen, ihren Teil zu diesem erneuten Vorstoß gegen die organisierte Kriminalität beizutragen, und fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, sich an diesen gemeinsamen Bemühungen zu beteiligen, die für die Gewährleistung der Sicherheit in der EU, den Schutz der europäischen Wirtschaft und die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte unerlässlich sind.