



Brüssel, den 9. Dezember 2021  
(OR. en)

14808/21

ENFOPOL 501  
IXIM 286  
JAI 1388

## BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

vom 9. Dezember 2021

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 13996/21 + COR 1

Betr.: Schlussfolgerungen des Rates zur Intensivierung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit im Hinblick auf vermisste Personen

– *Schlussfolgerungen des Rates (9. Dezember 2021)*

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zur Intensivierung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit im Hinblick auf vermisste Personen, die der Rat (Justiz und Inneres) auf seiner 3837. Tagung vom 9. Dezember 2021 gebilligt hat.

**Schlussfolgerungen des Rates zur Intensivierung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit im Hinblick auf vermisste Personen**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

1. IN DEM BEWUSSTSEIN, dass eines der Hauptziele der Europäischen Union darin besteht, ihren Bürgerinnen und Bürgern ein hohes Maß an Sicherheit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu gewährleisten, und zwar durch Förderung einer verstärkten polizeilichen Zusammenarbeit im Sinne des **Titels V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union**;
2. IN ANBETRACHT der erneuerten Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union (2015-2020)<sup>1</sup> und der damit bereits erzielten Ergebnisse und in WÜRDIGUNG der Mitteilung der Kommission zur **EU-Strategie für eine Sicherheitsunion**<sup>2</sup>, in der spezifische Maßnahmen genannt werden, mit denen im Zeitraum 2021 bis 2025 strategische Prioritäten in der digitalen und in der physischen Welt sowie die interne und externe Dimension in vollem Umfang angegangen werden sollen;
3. UNTER BETONUNG der Tatsache, dass nach den **Schlussfolgerungen des Rates zur inneren Sicherheit und zu einer europäischen Polizeipartnerschaft**<sup>3</sup> angestrebt wird, zu einem funktionierenden Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beizutragen und eine effektive europäische Partnerschaft für die innere Sicherheit aufzubauen. Hierzu gilt es, die Informationssteuerung kontinuierlich zu verbessern und die bestehenden Instrumente und Vereinbarungen für den Informationsaustausch bestmöglich zu nutzen sowie bestimmte Etappenziele für den Aufbau einer wirksamen europäischen Partnerschaft für die innere Sicherheit (2020-2025) zu erreichen, indem
  - die Instrumente für EU-weite Ausschreibungen bei Straftaten, z. B. des Schengener Informationssystems für Personen- oder Sachfahndungsausschreibungen, als gängige Praxis kohärent angewandt werden und
  - dafür gesorgt wird, dass die bestehenden Rahmen für den Informationsaustausch (wie der Prüm-Rahmen<sup>4</sup>) ebenfalls überarbeitet werden, damit die Informationsarchitektur der EU dem Grundsatz der Verfügbarkeit noch stärker Rechnung trägt;

---

<sup>1</sup> Dok. 15670/14.

<sup>2</sup> Dok. 10010/20.

<sup>3</sup> Dok. 13083/20.

<sup>4</sup> Beschlüsse 2008/615/JI und 2008/616/JI des Rates.

4. UNTER HINWEIS AUF die Beratungen der Gruppe „Schengen-Angelegenheiten“ (SIS/SIRENE), die die wichtige Frage erörtert hat, wie die Mitgliedstaaten einander über vermisste Personen informieren sollen<sup>5</sup>;
5. UNTER BESTÄTIGUNG, dass im Verlauf des Jahres 2022 eine überarbeitete Rechtsgrundlage für den Betrieb des Schengener Informationssystems (**Neufassung der SIS-Verordnungen**)<sup>6</sup> in Kraft treten wird, mit der die geltenden Vorschriften verschärft werden und das System verbessert wird, wobei zusätzliche Ausschreibungsdaten vorgesehen und mehrere neue Arten von Ausschreibungen eingeführt werden. Nach den überarbeiteten Vorschriften wird es unter anderem möglich sein, präventive Ausschreibungen von Kindern, die Gefahr laufen, von einem Elternteil entführt zu werden, und von Kindern oder anderen schutzbedürftigen Personen, die zu ihrem eigenen Schutz an Reisen gehindert werden müssen, einzugeben;
6. UNTER BETONUNG, dass die bestehenden Systeme für den Austausch von Informationen und Daten im Bereich der inneren Sicherheit verbessert werden müssen, wobei – nachdem die Europäische Kommission eine **Überarbeitung**<sup>7</sup> des **Prüm-Rechtsrahmens**<sup>8</sup> angekündigt hat – zu prüfen ist, ob dieser Rahmen genutzt werden kann, um effizienter Informationen über vermisste Personen und unbekannte Tote auszutauschen;
7. MIT DEM AUFRUF, alle verfügbaren Mittel und Ressourcen in größtmöglichem Umfang zu nutzen, um die Identität unbekannter Toter, ungeachtet der Todesursache und -umstände, festzustellen. Jeder hat das Recht auf einen Namen, der seine Identität, den Schutz seiner Persönlichkeit und seine Würde garantiert. Niemand sollte namenlos bestattet werden;
8. UNTER HERVORHEBUNG der Bedeutung gemeinsamer Polizeipatrouillen, -einheiten und -dienststellen, gemeinsamer Einsatzzentren und gemeinsamer Ermittlungen, die tatsächlich zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung sowie zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit beitragen, wie dies bereits im Prüm-Rechtsrahmen vorgesehen ist, dessen Teil über die operative Zusammenarbeit überarbeitet werden soll. Die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit auf operativer Ebene in Form von gemeinsamen Einsätzen ist anerkanntermaßen eine äußerst effektive Methode zur Fahndung nach vermissten, insbesondere schutzbedürftigen Personen;

---

<sup>5</sup> Dok. 9017/16.

<sup>6</sup> Verordnungen (EU) 2018/1860, 2018/1861 und 2018/1862.

<sup>7</sup> Fahrplan für die Bewertung/Folgenabschätzung in der Anfangsphase, Dok. Ares(2020)4214748 vom 11.8.2020

<sup>8</sup> Beschlüsse 2008/615/JI und 2008/616/JI des Rates.

9. UNTER HINWEIS AUF die Kommissionsmitteilung zu einer **EU-Kinderrechtsstrategie**<sup>9</sup>, in der auf vermisste Kinder als besonders schutzbedürftige Gruppe eingegangen und die Bedeutung des europäischen Notrufdienstes für vermisste Kinder (116 000) betont wird;
10. UNTER HINWEIS AUF die Kommissionsmitteilung mit dem Titel „Die Strategie der EU zur Bekämpfung des Menschenhandels“<sup>10</sup>, in der es heißt, dass minderjährigen Opfern und den vom Menschenhandel bedrohten Kindern besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte, indem systematische Meldungen und Ausschreibungen über vermisste Kinder für eine frühzeitige Identifizierung, auf Opfer im Kindesalter zugeschnittene Verweisverfahren, eine rasche Ernennung von Vormündern und eine wirksame kostenlose Rechtshilfe geboten werden;
11. IN KENNTNIS der Definition des Begriffs „vermisste Person“ im Sinne der Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates<sup>11</sup> und der nationalen Vorschriften als Rahmen für die Definition des Begriffs „vermisste Personen“.
12. IN DEM BEWUSSTSEIN, dass die **Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol)** als Drehscheibe für den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle spielt und zur Unterstützung und Koordinierung der Zusammenarbeit bei der grenzüberschreitenden Polizeiarbeit beiträgt;
13. IN WÜRDIGUNG des Beitrags, den die **Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL)** zur Entwicklung, Durchführung, Koordinierung und Unterstützung von Schulungsmaßnahmen für Strafverfolgungsbedienstete in der Union leistet;

---

<sup>9</sup> Dok. 7453/21.

<sup>10</sup> COM(2021) 171 final.

<sup>11</sup> Europarat, Empfehlung CM/Rec (2009)12, vom Ministerkomitee am 9. Dezember 2009 angenommen: Nach der Definition des Europarates ist eine vermisste Person eine natürliche Person, über deren Verbleib Ungewissheit besteht, da sie spurlos verschwunden ist und es keine Anzeichen dafür gibt, dass sie noch lebt;

14. UNTER HINWEIS AUF die Arbeit der **Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (Interpol)** als globaler Plattform für den Informationsaustausch und Plattform für die polizeiliche Zusammenarbeit mit Drittländern und IN WÜRDIGUNG ihrer wichtigen Rolle, ihrer Instrumente und Dienste im Hinblick auf die Verbesserung der Ermittlungen in Vermisstenfällen mit einer globalen Dimension;
15. IN WÜRDIGUNG der Arbeit der **einzigsten Ansprechpartner (Single Points of Contact/SPOCs)**, der zentralen Anlaufstellen für die internationale Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, die die umfassendste nationale Kompetenz in sich vereinen und in der Lage sind, das gesamte Spektrum möglicher Ersuchen um grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung, auch bei Vermisstenfällen, zu bearbeiten, sowie der Arbeit der **Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei- und Zollbehörden (Police and Customs Cooperation Centres/PCCCCs)**, die als wichtige Einrichtungen mit verschiedenen Funktionen und Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit und der Strafverfolgung wertvolle lokale Instrumente für eine rasche direkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei Vermisstenfällen sind;
16. UNTER BERÜKSICHTIGUNG der Beratungen der **Gruppe „Strafverfolgung“ des Rates** und der Erkenntnisse ihres **Netzes von Polizeiexperten für vermisste Personen (Police Expert Network on Missing Persons/PEN-MP)**, wonach jährlich mehr als 300.000 Personen in der Europäischen Union als vermisst gelten (Angaben für 2019), davon über 100.000 Kinder und Jugendliche. Nach den Angaben verzeichnen 18 Länder insgesamt rund 40.000 noch ungelöste Vermisstenfälle. Außerdem gibt es nach Angaben von 15 Ländern mindestens 15.000 Fälle von unbekannten Toten in der Europäischen Union;
17. MIT DER EMPFEHLUNG und DEM AUFRUF, im PEN-MP darüber zu beraten, ob Konzepte entwickelt werden sollten, die es den zuständigen Behörden ermöglichen, rascher und wirksamer einzugreifen;
18. UNTER HINWEIS DARAUF, dass es sich bei einigen vermissten Kinder auch um Opfer von sexuellem Missbrauch handelt, obwohl sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung von Kindern überwiegend im vertrauten Umfeld der Kinder stattfindet. Deshalb sind sie umso schutzbedürftiger. Es bedarf weiterer Anstrengungen, um die besonderen Bedürfnisse dieser Kinder besser zu verstehen und bei der Bearbeitung solcher Fälle zu berücksichtigen —

19. **UNTERSTREICHT**, wie wichtig es ist, dass die überarbeitete Rechtsgrundlage für den Betrieb des Schengener Informationssystems (Neufassung der SIS-Verordnungen) auf dem Gebiet der vermissten und gefährdeten schutzbedürftigen Personen erfolgreich umgesetzt wird, und **APPELLIERT** an die Mitgliedstaaten, EU-Agenturen und alle sonstigen einschlägigen Akteure, sie fristgerecht umzusetzen;

**IN BEZUG AUF DIE MITGLIEDSTAATEN:**

20. **EMPFIEHLT** den Mitgliedstaaten, soweit noch nicht geschehen, gegebenenfalls unter gebührender Berücksichtigung der nationalen Ressourcen und Organisationsstrukturen die Einrichtung einer zentralen operativen Einheit für vermisste Personen auf nationaler Ebene in Erwägung zu ziehen, die mit Strafverfolgungsbediensteten besetzt ist und auf eine einzige nationale Datenbank für vermisste Personen und nicht identifizierte menschliche Überreste und Körperteile zugreifen kann;
21. **EMPFIEHLT** den Mitgliedstaaten, Unterstützung zu leisten, damit die SPOCs (hier ist die Rolle der SIRENE-Büros hervorzuheben) und/oder PCCCs bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und Pflichten, auch bei der Bearbeitung von Vermisstenfällen, effizient funktionieren;
22. **FORDERT** die EMPACT-Akteure AUF, insbesondere im Falle von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung von Kindern, gegebenenfalls das PEN-MP bei der Ausarbeitung und Umsetzung spezifischer Maßnahmen, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen, hinzuzuziehen;
23. **RUFT** die Mitgliedstaaten AUF, alle verfügbaren Instrumente und Dienste von Interpol zu nutzen, etwa die weltweite polizeiliche Ausschreibung vermisster Personen (Gelbecke), damit in Vermisstenfällen mit globaler Dimension effizient ermittelt wird;

IN BEZUG AUF DIE KOMMISSION:

24. FORDERT die Kommission AUF, die Empfehlungen des PEN-MP bei der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften für den Bereich vermisste Personen weiterhin zu berücksichtigen. Die Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften erfolgt auf der Grundlage fundierter Folgenabschätzungen;
25. ERSUCHT die Kommission, Überlegungen darüber anzustellen, ob ein gemeinsamer europäischer Rahmen für die Zusammenarbeit beim Verschwinden (auch freiwilligen Verschwinden) von Personen – sofern dieses besorgniserregend ist – ausgearbeitet werden sollte;
26. ERSUCHT die Kommission, zu prüfen, inwieweit Projekte zur Förderung einer engeren Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden bei Ermittlungen im Falle eines verdächtigen Verschwindens und/oder in Vermisstenfällen (auch in „Cold Cases“) sowie der Zusammenarbeit der Behörden, die für Entscheidungen zum Schutz von Kindern oder anderen schutzbedürftigen Personen (beispielsweise vor Verschleppung, Entführung, Menschenhandel usw.) zuständig sind, mit EU-Mitteln finanziert werden können;

IN BEZUG AUF PEN-MP:

27. ERSUCHT das PEN-MP, weiter Anstrengungen zu unternehmen, um die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten, assoziierten Schengen-Länder und Drittländer (vor allem der Westbalkanländer) und den einschlägigen Dienststellen der EU-Institutionen und internationalen Einrichtungen zu verbessern. Das PEN-MP sollte auch eine Zusammenarbeit mit anderen Drittländern (etwa nordafrikanischen Ländern) in Erwägung ziehen;

28. NIMMT ZUR KENNTNIS, dass das PEN-MP beabsichtigt, ein Statut festzulegen, das einen klaren und präzisen Rahmen bieten soll, um eine wirksame Zusammenarbeit im Einklang mit den rechtlichen Verpflichtungen (auch mit den Datenschutzbestimmungen) zwischen zuständigen Diensten und öffentlichen Einrichtungen zu ermöglichen, die dazu beitragen können, vermisste Personen rasch und effizient zu finden. Die Strafverfolgungsbehörden sollten weiterhin die Führungsrolle übernehmen, wobei sie private Akteure oder NRO um Unterstützung bitten können;
29. ERSUCHT das PEN-MP, weiter zu erörtern und zu sondieren, ob eine europäische Internet-Plattform für die Verbreitung von Vermisstenmeldungen der Polizeidienststellen eingerichtet werden kann. Bei einer solchen Plattform müsste sichergestellt sein, dass es keine Überschneidungen mit bestehenden Kanälen für den Informationsaustausch wie dem Schengener Informationssystem, dem Prüm-Rahmen und Interpol gibt, dass keine operativen Daten eingegeben werden und dass die Datenschutzgarantien eingehalten werden;
30. ERSUCHT das PEN-MP, die Erstellung eines europäischen Leitfadens mit bewährten Verfahren zu erörtern, in dem alle einschlägigen nationalen Initiativen im Bereich vermisste Personen aufgelistet sind;

IN BEZUG AUF EUROPOL:

31. FORDERT Europol AUF, bei Ermittlungen zu vermissten Personen, die infolge einer Straftat, die in ihren Zuständigkeitsbereich fällt, verschwunden sind, weiterhin Unterstützung zu leisten, und ERSUCHT Europol, das PEN-MP auch künftig über die Europol-Expertenplattform (Europol Platform for Experts/EPE) zu unterstützen;

IN BEZUG AUF CEPOL:

32. ERSUCHT CEPOL, zu prüfen, ob das Thema Fälle von infolge einer Straftat vermissten Personen, sofern möglich und relevant, in ihr bestehendes Tätigkeitsportfolio aufgenommen werden kann. Diese Aufgabe müsste im Rahmen des EU-Beitrags zur CEPOL und in enger Zusammenarbeit mit dem PEN-MP und anderen einschlägigen Akteuren in diesem speziellen Kriminalitätsbereich erfüllt werden.