



Brüssel, den 12. Mai 2017  
(OR. en)

8654/17

COSI 85  
ENFOPOL 203  
CRIMORG 90  
ENFOCUSTOM 109  
CYBER 64  
JAI 377

**VERMERK**

---

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Vordok.:	8420/2/17 REV 2
Betr.:	Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität in den Jahren 2018–2021

---

Im Anschluss an die Beratungen, die die COSI-Unterstützungsgruppe in ihrer Sitzung vom 12. Mai 2017 geführt hat, erhalten die Delegationen in der Anlage den Entwurf der Schlussfolgerungen des Rates zur Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität in den Jahren 2018-2021, der dem ASfV/Rat zur Annahme vorgelegt wird.

**ENTWURF VON SCHLUSSFOLGERUNGEN DES RATES ZUR FESTLEGUNG DER  
EU-PRIORITÄTEN FÜR DIE BEKÄMPFUNG DER ORGANISIERTEN UND  
SCHWEREN INTERNATIONALEN KRIMINALITÄT  
IN DEN JAHREN 2018–2021**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

UNTER HINWEIS darauf, dass im Zeitraum 2012-2013 ein erster verkürzter Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität auf der Grundlage der vom Rat am 9./10. Juni 2011 festgelegten EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität<sup>1</sup> umgesetzt wurde, auf den ein vollständiger EU-Politikzyklus im Zeitraum 2014-2017 folgte, der sich auf die vom Rat am 6./7. Juni 2013 festgelegten EU-Prioritäten für die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität<sup>2</sup> stützte;

IN WÜRDIGUNG der Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten gemeinsam mit den JI-Agenturen zur Umsetzung der EU-Politikzyklen 2012-2013 und 2014-2017 insbesondere im Rahmen der operativen Aktionspläne (OAP) getroffen haben, die zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität beigetragen haben;

UNTER HINWEIS AUF den stärker operativen Charakter des EU-Politikzyklus, der es ermöglicht, koordiniert und strukturiert gegen die Hauptbedrohungen vorzugehen, denen die EU gegenübersteht;

AUFBAUEND auf den bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung des EU-Politikzyklus, die für die Ausarbeitung des neuen EU-Politikzyklus für den Zeitraum 2018-2021<sup>3</sup> genutzt wurden, der vom Rat am 27. März 2017 gebilligt wurde;

UNTER HINWEIS DARAUF, dass der Rat im Einklang mit der Methode des EU-Politikzyklus die EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität festzulegen hat;

---

<sup>1</sup> Dok. 11050/11.

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

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

UNTER HERVORHEBUNG DES UMSTANDS, dass eine begrenzte Anzahl von EU-Prioritäten für die Kriminalitätsbekämpfung festgelegt werden muss, die auf der Grundlage jährlicher operativer Aktionspläne (OAP) im Einklang mit den vereinbarten mehrjährigen Strategieplänen (MASP) auf europäischer und gegebenenfalls nationaler oder regionaler Ebene realistischere durchgeführt werden können;

UNTER AUFFORDERUNG an die Mitgliedstaaten, Organe und Agenturen, sich aktiv für eine operative Umsetzung des EU-Politikzyklus einzusetzen, für die ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen sowie Sensibilisierung und Anerkennung erforderlich sind. Für die Ausarbeitung und Durchführung der MASP und OAP bedarf es der Beteiligung und einer angemessenen Stärkung der Gestaltungs- und Entscheidungsbefugnis von Sachverständigen;

UNTER AUFFORDERUNG an alle Akteure, bei den jeweiligen EU-Prioritäten für die Kriminalitätsbekämpfung gegebenenfalls die Rolle von Vorreitern, Mitvorreitern und leitenden Mitgliedstaaten zu übernehmen;

IN WÜRDIGUNG der Maßnahmen von Europol, Frontex, Eurojust und CEPOL zur Unterstützung der Umsetzung des Politikzyklus;

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

UNTER HERVORHEBUNG DES UMSTANDS, dass die zuständigen nationalen Behörden, einschließlich der einschlägigen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, die Justiz- und Verwaltungsbehörden sowie die EU-Organe und -Agenturen bei der Umsetzung der EU-Prioritäten für die Kriminalitätsbekämpfung sehr eng zusammenarbeiten sollten, sodass ein multidisziplinärer und agenturübergreifender Ansatz gewährleistet ist. In dieser Hinsicht ist eine gute Zusammenarbeit zwischen Polizei, Grenzschutz, Zoll, Justiz- und Verwaltungsbehörden sowie mit den Organen und Agenturen der EU von entscheidender Bedeutung;

IN WÜRDIGUNG DES UMSTANDS, dass an vielen operativen Maßnahmen 2016 nicht der Strafverfolgung zuzurechnende Partner beteiligt waren und private Partner sowie die Zollbehörden in stärkerem Maße einbezogen wurden, wobei festzustellen ist, dass diese Anstrengungen weiter verstärkt werden müssen;

IN ANERKENNUNG der wichtigen Rolle des nationalen EMPACT-Koordinators (NEC) bei der Sicherstellung der Beteiligung der zuständigen nationalen Behörden an der Umsetzung der Prioritäten für die Kriminalitätsbekämpfung und einer effektiven Koordinierung auf nationaler Ebene;

UNTER HERVORHEBUNG der Bedeutung, die der Ausbildung und Sensibilisierung für den EU-Politikzyklus und die EU-Prioritäten für die Kriminalitätsbekämpfung in den Mitgliedstaaten sowie EU-Organen und -Agenturen sowie der Sensibilisierung für den EU-Politikzyklus in Drittländern zukommt;

IN ANERKENNUNG der externen Dimension der inneren Sicherheit und der Bedeutung der Intensivierung und Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittländern, darunter wichtige Herkunfts- und Transitländer für die verschiedenen vorrangigen Kriminalitätsbereiche, und einschlägigen internationalen Organisationen bei der operativen Umsetzung des EU-Politikzyklus;

UNTER AUFFORDERUNG an die Mitgliedstaaten, die Nutzung der zur Verfügung stehenden Mittel zu optimieren, und an alle beteiligten Akteure sicherzustellen, dass beizeiten angemessene Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit die operativen Maßnahmen unterstützt werden und zeitnah mit ihrer Durchführung begonnen werden kann;

UNTER ERNEUTEM HINWEIS DARAUF, dass zwischen der Prävention und der Bekämpfung der Folgen von Bedrohungen der inneren Sicherheit der EU durch die organisierte und schwere internationale Kriminalität ein ausgewogenes Verhältnis hergestellt werden sollte;

IN WÜRDIGUNG der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der EU (EU SOCTA)<sup>4</sup>, die Europol am 9. März 2017 vorgelegt hat und die Empfehlungen für die EU-Prioritäten für die Kriminalitätsbekämpfung im Einklang mit Maßnahme 3 des Politikzyklus sowie einen Überblick über potenzielle Schlüsselbereiche enthält, die auf den einzelnen kriminellen Märkten gezielt in Angriff genommen werden müssen;

---

<sup>4</sup> 6886/17, ADD 1 und 2 (RESTREINT UE/EU RESTRICTED).

UNTER HINWEIS darauf, dass laut EU-SOCTA in der EU derzeit gegen mehr als 5.000 international agierende OK-Gruppierungen ermittelt wird und die kriminellen Märkte mit dem Auftreten kleinerer Gruppen und einzeln agierender "krimineller Unternehmer", die sich auf bestimmte kriminelle Machenschaften, insbesondere Internet-Straftaten, verlegt haben, immer komplexer und dynamischer werden. Bei der Ausarbeitung der MASP und OAP für die einzelnen Prioritäten für die Kriminalitätsbekämpfung sollte daher dem Internethandel mit illegalen Waren und Dienstleistungen, einschließlich nachgeahmter Waren, besondere Aufmerksamkeit gelten;

IN ANBETRACHT der Prioritäten und Aufgaben bei der Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität, die festgelegt wurden in Strategiedokumenten wie der von den Mitgliedern des Europäischen Rates abgegebenen Erklärung von Malta über die externen Aspekte der Migration: Vorgehen in Bezug auf die zentrale Mittelmeerroute, der erneuerten EU Strategie der inneren Sicherheit (2015-2020)<sup>5</sup> und der anschließenden Berichte über ihre Umsetzung<sup>6</sup>, der Europäischen Sicherheitsagenda<sup>7</sup> und der Europäischen Migrationsagenda<sup>8</sup>, der Europäischen Sicherheitsagenda im Hinblick auf die Bekämpfung des Terrorismus und die Weichenstellung für eine echte und wirksame Sicherheitsunion<sup>9</sup>, den Fortschrittsberichten "Auf dem Weg zu einer echten und wirksamen Sicherheitsunion"<sup>10</sup>, der Strategie und dem Aktionsplan der EU für das Zollrisikomanagement<sup>11</sup>, dem 8. Aktionsplan der Gruppe "Zusammenarbeit im Zollwesen" für 2016 und 2017<sup>12</sup>, der Cybersicherheitsstrategie der EU<sup>13</sup>, der FRONTEX-Risikoanalyse 2017, dem Grenzschutzpaket der Kommission vom 15. Dezember 2015, dem Aktionsplan über den illegalen Handel mit Feuerwaffen zwischen der EU und dem südosteuropäischen Raum (2015-2019)<sup>14</sup>, der Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels für die Zeit nach 2016, den Schlussfolgerungen des Rates und dem Aktionsplan für das weitere Vorgehen im Hinblick auf Finanzermittlungen<sup>15</sup>, den Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung der Umweltkriminalität<sup>16</sup>, der EU-Drogenstrategie (2013-2020)<sup>17</sup> und dem Entwurf des EU-Drogenaktionsplans 2017-2020<sup>18</sup>,

---

<sup>5</sup> Dok. 9798/15.

<sup>6</sup> Dok. 15277/1/16 REV 1, 11001/1/16 REV 1, 9151/16, 14636/15.

<sup>7</sup> Dok. 8293/15.

<sup>8</sup> Dok. 8961/15.

<sup>9</sup> Dok. 8128/16.

<sup>10</sup> Dok. 13442/16, 14617/16, 15808/16, 5775/17, 6928/17, 8339/17.

<sup>11</sup> Dok. 12644/14 + ADD 1, 15403/14.

<sup>12</sup> Dok. 13749/3/15 REV 3.

<sup>13</sup> Dok. 6225/13.

<sup>14</sup> Dok. 15516/14.

<sup>15</sup> Dok. 8777/16.

<sup>16</sup> Dok. 15412/16.

<sup>17</sup> Dok. 17547/12.

<sup>18</sup> Dok. 7379/17 + ADD 1.

UNTER BETONUNG des Umstands, dass die Maßnahmen zur Umsetzung der oben genannten Strategiedokumente und die gegenwärtigen Prioritäten des Rates weiterhin miteinander im Einklang stehen müssen;

UNTER HINWEIS darauf, dass alle beteiligten Akteure über einen gewissen Spielraum verfügen müssen, um unerwarteten oder neu aufkommenden Bedrohungen der inneren Sicherheit der EU begegnen zu können;

UNTER HINWEIS darauf, dass die Bedrohungen durch mögliche Verbindungen zwischen der organisierten Kriminalität und dem Terrorismus insbesondere beim Waffenhandel, bei der Urkundenfälschung, aber auch bei anderen kriminellen Machenschaften, die kriminelle Gewinne abwerfen, berücksichtigt werden müssen —

LEGT – in keiner besonderen Reihenfolge – DIE FOLGENDEN PRIORITÄTEN für die Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität in den Jahren 2018-2021 FEST:

*1) Bekämpfung der Cyberkriminalität durch (1) Unterbindung der kriminellen Machenschaften im Zusammenhang mit Angriffen auf Informationssysteme, insbesondere derjenigen, die einem Geschäftsmodell "Verbrechen als Dienstleistung" folgen und Internet-Kriminalität Vorschub leisten, durch 2) Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern, einschließlich der Herstellung und Verbreitung von Material über Kindesmissbrauch, und durch 3) gezieltes Vorgehen gegen Kriminelle, die an der Fälschung bargeldloser Zahlungsmittel und damit zusammenhängenden Betrugsdelikten, einschließlich groß angelegten Zahlungskartenbetrugs (insbesondere CNP-Betrug) beteiligt sind, gegen neu auftretende Bedrohungen für andere bargeldlose Zahlungsmittel und gegen die Begünstigung krimineller Machenschaften.*

Diese Priorität wird durch drei operative Aktionspläne umgesetzt: (1) Angriffe auf Informationssysteme, (2) sexuelle Ausbeutung von Kindern und (3) Betrug mit bargeldlosen Zahlungsmitteln. Die während des letzten Politikzyklus bei der Priorität Cyberkriminalität gesammelten Erfahrungen sollten gebührend berücksichtigt werden.

*2) (1) Unterbindung der Aktivitäten von OK-Gruppierungen, die am Großhandel mit Cannabis, Kokain und Heroin in der EU beteiligt sind, (2) Vorgehen gegen kriminelle Netze, die am Handel und Vertrieb unterschiedlichster Arten von Drogen auf den Märkten der EU beteiligt sind, und (3) Zurückdrängung der Herstellung synthetischer Drogen und neuer psychoaktiver Substanzen (NPS) in der EU und Zerschlagung der OK-Gruppierungen, die an deren Herstellung und Vertrieb sowie am Handel damit beteiligt sind.*

Diese Priorität wird durch zwei operative Aktionspläne umgesetzt: (1) Cannabis, Kokain und Heroin und (2) neue psychoaktive Substanzen und synthetische Drogen.

Die während des letzten Politikzyklus bei der Priorität Kokain, Heroin und synthetische Drogen gesammelten Erfahrungen sollten gebührend berücksichtigt werden.

*3) Zerschlagung von OK-Gruppierungen, die Beihilfe zur illegalen Einwanderung leisten, indem sie an den wichtigsten Migrationsrouten irregulären Migranten Schleuserdienste beim Überschreiten der EU-Außengrenzen und innerhalb der EU leisten, wobei gezielt gegen diejenigen vorzugehen ist, die dabei Menschenleben in Gefahr bringen, die ihre Dienste online anbieten und zu deren Geschäftsmodell Dokumentenbetrug gehört.*

Diese Priorität wird durch einen operativen Aktionsplan umgesetzt. Die während des letzten Politikzyklus bei der Priorität Illegale Einwanderung gesammelten Erfahrungen sollten gebührend berücksichtigt werden.

*4) Bekämpfung organisierter Eigentumsdelikte durch Konzentration auf die Zerschlagung hochmobiler OK-Gruppierungen, die EU-weit organisierte Diebstähle und Einbrüche begehen. Diese Maßnahme sollte auch OK-Gruppierungen treffen, die neue Technologien oder verstärkte Gegenmaßnahmen einsetzen und sich dabei die unzureichende Interoperabilität der Grenzüberwachungsinstrumente zunutze machen.*

Diese Priorität wird durch einen operativen Aktionsplan umgesetzt. Die während des letzten Politikzyklus bei der Priorität Organisierte Eigentumsdelikte gesammelten Erfahrungen sollten gebührend berücksichtigt werden.

*5) Bekämpfung des Menschenhandels in der EU in allen Formen von Ausbeutung, einschließlich sexueller Ausbeutung und Ausbeutung der Arbeitskraft, sowie aller Formen von Kinderhandel.*

Diese Priorität wird durch einen operativen Aktionsplan umgesetzt. Die während des letzten Politikzyklus bei der Priorität Menschenhandel gesammelten Erfahrungen sollten gebührend berücksichtigt werden.

*6) Schwächung von an Verbrauchsteuer- und Karussellbetrug beteiligten OK-Gruppierungen und Spezialisten.*

Diese Priorität wird durch zwei operative Aktionspläne umgesetzt: Verbrauchsteuerbetrug und Karussellbetrug. Die während des letzten Politikzyklus bei der Priorität Verbrauchsteuer- und Karussellbetrug gesammelten Erfahrungen sollten gebührend berücksichtigt werden.

*7) Zerschlagung von OK-Gruppierungen, die am illegalen Handel und Vertrieb von Feuerwaffen sowie deren illegalem Gebrauch beteiligt sind.*

Diese Priorität wird durch einen operativen Aktionsplan umgesetzt. Die während des letzten Politikzyklus bei der Priorität Feuerwaffen gesammelten Erfahrungen sollten gebührend berücksichtigt werden.

*8) Zerschlagung von OK-Gruppierungen, die an Umweltkriminalität, insbesondere dem illegalen Artenhandel und der illegalen Abfallverbringung beteiligt sind.*

Diese Priorität wird durch einen operativen Aktionsplan umgesetzt.

*9) Bekämpfung der Finanzkriminalität und der Geldwäsche und Erleichterung der Vermögensabschöpfung im Hinblick auf die wirksame Beschlagnahme der kriminellen Gewinne von OK-Gruppen, wobei insbesondere gezielt gegen Geldwäschesyndikate, die anderen OK-Gruppierungen Geldwäschedienste anbieten, und gegen die OK-Gruppierungen vorgegangen wird, die zum Waschen von Erträgen aus Straftaten in großem Umfang neue Zahlungsmethoden nutzen.*

Diese Priorität wird durch einen operativen Aktionsplan umgesetzt. Darüber hinaus wird diese Priorität auch als ein horizontales gemeinsames strategisches Mindestziel durch die MASP und OAP für alle anderen relevanten Prioritäten der Kriminalitätsbekämpfung umgesetzt. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Doppelarbeit vermieden und die Koordinierung zwischen diesem OAP und allen anderen OAP sichergestellt wird. Daher werden im Rahmen jeder Priorität spezielle leitende Experten benannt, um das strategische Ziel in den verschiedenen OAP umzusetzen.

Experten dieses OAP können gegebenenfalls zu den Sitzungen anderer OAP eingeladen werden, um die OAP-übergreifende Umsetzung von Maßnahmen zu unterstützen. Der leitende Mitgliedstaat dieses OAP wird horizontale Sitzungen veranstalten, um die Herangehensweise in jedem OAP zu verbessern. Die oben beschriebene Arbeitsweise wird bis Herbst 2019 im Rahmen der Halbzeitbewertung durch den COSI überprüft.

*10) Bekämpfung der Urkundenfälschung in der EU, wobei gezielt gegen OK-Gruppierungen vorgegangen wird, die an der Herstellung und Bereitstellung gefälschter und falscher Dokumente für andere Kriminelle beteiligt sind.*

Diese Priorität wird als bereichsübergreifende Priorität in dem breit angelegten MASP-Seminar, in dem die horizontalen gemeinsamen strategischen Mindestziele festgelegt werden, sowie durch die speziellen OAP für die jeweiligen Prioritäten der Kriminalitätsbekämpfung umgesetzt. Die Experten für Urkundenfälschung können gegebenenfalls Experten für Rohstoffhandel begleiten, um die operative Durchführung der Maßnahmen zu erörtern. Für diese bereichsübergreifende Priorität müssen in den einzelnen OAP spezielle leitende Mitgliedstaaten benannt werden. Diese leitenden Mitgliedstaaten werden eine horizontale Expertengruppe bilden, die die operativen Maßnahmen OAP-übergreifend koordiniert. Die horizontale Expertengruppe tritt vor den OAP-Seminaren zusammen, um die operativen Maßnahmen zu bestimmen, die in die jeweiligen OAP aufgenommen werden. Die Gruppe wird von einem freiwilligen Mitgliedstaat geleitet und von Europol und Frontex unterstützt. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Überprüfung der Arbeitsweise bei der Kriminalitätsbekämpfungspriorität "Finanzkriminalität, Geldwäsche und Vermögensabschöpfung" bis Herbst 2019 wird der COSI entscheiden, ob die genannte Arbeitsweise auf die EU-Kriminalitätsbekämpfungspriorität "Dokumentenbetrug" angewendet wird.

WEIST den COSI AN, im Rahmen seines Mandats<sup>19</sup> und entsprechend den Schlussfolgerungen des Rates vom 27. März 2017 zur Fortsetzung des EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität die Umsetzung der mehrjährigen strategischen Pläne (MASP) und der jährlichen operativen Aktionspläne (OAP) zu koordinieren, zu unterstützen, zu überwachen und zu evaluieren. Besondere Aufmerksamkeit sollte sowohl der Halbzeitbewertung als auch der endgültigen Bewertung der Ergebnisse der Maßnahmen gelten, anhand deren die Verwirklichung der strategischen Ziele gemessen wird.

Der COSI muss die Kohärenz bei der Durchführung der operativen Aktionen sicherstellen, die zur Stärkung der internen Sicherheit in der Union erforderlich sind, wozu auch die effiziente Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen nationalen Behörden und mit den EU-Agenturen gehört. Der COSI muss ferner mit den zuständigen Vorbereitungsgremien des Rates Kontakt aufnehmen, um sicherzustellen, dass die Umsetzung der Prioritäten für die Kriminalitätsbekämpfung mit anderen Politikbereichen, insbesondere im Rahmen der außenpolitischen Maßnahmen der Union, koordiniert wird;

FORDERT alle Vorbereitungsgremien des Rates AUF, diese Prioritäten unter gebührender Berücksichtigung der Bestimmungen der Verträge in ihren jeweiligen Politikbereichen zu beachten;

ERSUCHT die Kommission, die Mitgliedstaaten, die JI-Agenturen und den Europäischen Auswärtigen Dienst, alle finanziellen Möglichkeiten in Erwägung zu ziehen, um die im Rahmen des EU-Politikzyklus vereinbarten Maßnahmen wirksam zu unterstützen;

APPELLIERT an die Mitgliedstaaten, zusätzlich zu den herkömmlichen strafrechtlichen Möglichkeiten alternative und ergänzende Ansätze und Instrumente aktiv zu nutzen, um die organisierte und schwere internationale Kriminalität zu bekämpfen;

FORDERT Europol AUF, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den einschlägigen Agenturen im Laufe des Jahres 2019 in einem Zwischenbericht an den Rat eine Halbzeitüberprüfung der neuen, veränderten und neu aufkommenden Bedrohungen mit besonderem Schwerpunkt auf den EU-Prioritäten für die Kriminalitätsbekämpfung vorzunehmen.

---

<sup>19</sup> ABl. L 52 vom 3.3.2010, S. 50.