

Brüssel, den 21. November 2025  
(OR. en)

15571/25

LIMITE

COSI 231  
ENFOPOL 430  
CRIMORG 239  
CORDROGUE 152  
ENFOCUSTOM 194  
CATS 74  
RELEX 1510  
JAI 1709  
COPEN 351  
EUDA  
EUROPOL

## VERMERK

---

Absender: Vorsitz

---

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

---

Nr. Vordok.: 10270/24; 16293/24; 8913/25

---

Betr.: Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität  
– Zusammenfassender Bericht

---

## Einführung

Der von der organisierten Kriminalität gelenkte Drogenhandel stellt eine erhebliche Bedrohung für die europäischen Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Institutionen sowie für die europäische Wirtschaft und Sicherheit dar. Dies wird insbesondere dadurch verdeutlicht, dass in Europa mehr Drogen verfügbar sind als je zuvor, vor allem Kokain aus Südamerika. Organisierte kriminelle Gruppen nutzen zunehmend extreme Gewalt, Unterwanderung der legalen Wirtschaft und Korruption, wodurch die Rechtsstaatlichkeit beeinträchtigt und die Grundlagen unserer Demokratien gefährdet werden. Darüber hinaus setzen kriminelle Netzwerk derzeit zunehmend auf die Anwerbung schutzbedürftiger Minderjähriger und Jugendlicher für die organisierte Kriminalität, was die Notwendigkeit von Investitionen in Maßnahmen zur Kriminalprävention unterstreicht.

In den kommenden Jahren dürfte der Drogenschmuggel innerhalb der EU, in die EU und aus der EU weiterhin eine große Bedrohung darstellen, da die erheblichen Gewinne im Drogenhandel weiterhin eine Motivation für kriminelle Netze darstellen.<sup>1</sup> Die Anpassungsfähigkeit und Raffinesse, mit denen diese Netze neue Produktionstechniken, Technologien, Rechtsstrukturen, Online-Plattformen und Methoden des illegalen Handels einsetzen, dürften sowohl das Angebot an Drogen als auch die Nachfrage nach Drogen in die Höhe treiben, die innere Sicherheit der Region dauerhaft gefährden und sich negativ auf Gesundheit und Umwelt auswirken<sup>2</sup>.

Herausforderungen im Zusammenhang mit Drogen werden im allgemeinen Rahmen der EU-Drogenstrategie<sup>3</sup> und des EU-Drogenaktionsplans 2021-2025<sup>4</sup> angegangen. Damit wird ein faktengestützter, ausgewogener und multidisziplinärer Ansatz in Bezug auf die Drogenproblematik auf nationaler Ebene, EU-Ebene und internationaler Ebene verfolgt. Als Teil der anhaltenden Bemühungen der EU zur Bekämpfung des Drogenhandels wurden in der Mitteilung der Kommission vom 18. Oktober 2023 über den EU-Fahrplan zur Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität<sup>5</sup> weitere 17 Maßnahmen in diesem Bereich genannt, die 2024 und 2025 umgesetzt werden sollten.

Darüber hinaus legte die Kommission im April 2025 die Mitteilung „ProtectEU – eine Europäische Strategie für die innere Sicherheit“<sup>6</sup> vor, in der die Ziele und Maßnahmen in Schlüsselbereichen der inneren Sicherheit dargelegt sind, um in den kommenden Jahren Sicherheitsbedrohungen, einschließlich Drogenhandel und organisierter Kriminalität, vorhersehen zu können, zu verhindern und wirksam darauf zu reagieren.

Vor diesem Hintergrund haben der belgische, der ungarische, der polnische und der dänische Vorsitz mehrere Prioritäten und Maßnahmen dieses Fahrplans festgelegt, die während ihrer jeweiligen Amtszeit vorgebracht werden sollten, um die Behörden der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität zu unterstützen. Da die Laufzeit des EU-Fahrplans zur Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität im Dezember 2025 endet, sollen mit diesem Vermerk des Vorsitzes die wichtigsten Ergebnisse dargelegt werden, die mit den vom belgischen, vom ungarischen, vom polnischen und vom dänischen Vorsitz jeweils festgelegten vorrangigen Maßnahmen erzielt wurden.

---

<sup>1</sup> Europol (2025), Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität – The changing DNA of serious and organised crime, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, [EU-SOCTA-2025.pdf](#).

<sup>2</sup> Drogenagentur der Europäischen Union und Europol, 2024, EU Drug Market: New psychoactive substances – In-depth analysis, <https://www.euda.europa.eu/public>.

<sup>3</sup> ABl. C 1021 vom 24.3.2021, S. 1.

<sup>4</sup> ABl. C 272 vom 8.7.2021, S. 2.

<sup>5</sup> Dok. ST 14114/23.

<sup>6</sup> Dok. 7750/25.

## Sachstand

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

Die Zielsetzung dieses Aktionsbereichs war die Stärkung der operativen Zusammenarbeit zwischen Polizei- und Zolldiensten, unter anderem durch die Koordinierung zwischen der **Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen** (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats – EMPACT) und dem Aktionsplan der Gruppe „Strafverfolgung“ (Zoll).

Die Mitgliedstaaten haben gemeinsam mit der Kommission die **Projektgruppe „Zoll“ der Europäischen Hafenallianz** eingesetzt. Einer der bedeutendsten Erfolge ist die umfassende **Risikobewertung** der Lage vor Ort. Dank dieser Risikobewertung konnten die wichtigsten Herausforderungen, Lücken und bewährten Verfahren bei der Bekämpfung des Drogenhandels ermittelt und erfasst werden. Die Arbeit der Projektgruppe wurde im Januar 2025 abgeschlossen, und die operativen Aspekte werden künftig im Rahmen der neu eingerichteten **EU-Zollallianz für Grenzen**, die Land-, See- und Luftgrenzen abdeckt, weitergeführt.

Im Rahmen des **Instruments für finanzielle Hilfe für Zollkontrollausrüstung** wurde finanzielle Unterstützung für diese Priorität bereitgestellt. **Es wurden über 200 Mio. EUR für die Finanzierung modernster Ausrüstung zugewiesen**, die den Zollbehörden das Scannen von Containern und anderen Transportmitteln erleichtern wird, wodurch die Wirksamkeit des Zollrisikomanagements und der Zollkontrollen erhöht wird.

Dies hatte oberste Priorität auf der Tagesordnung der Gruppe „Strafverfolgung“ (Zoll), sei es durch die **Einleitung und Überwachung von im 12. Aktionsplan der Gruppe „Strafverfolgung“ (Zoll) 2024-2025 enthaltenen drogenbezogenen Maßnahmen** (illegale Herstellung von und illegaler Handel mit Cannabis, Kokainhandel über den Seeweg)<sup>7</sup> oder die Beteiligung des Zolls an den **drogenbezogenen gemeinsamen Aktionstagen der EMPACT**, mit besonderem Schwerpunkt auf den gemeinsamen Aktionstagen zur Bekämpfung des Drogenhandels.

---

<sup>7</sup> Dok. 16376/3/23 REV 3.

Die wichtigsten kriminellen Bedrohungen, Trends und Vorgehensweisen werden in der **Bedrohungsanalyse im Zollbereich 2025** beschrieben, die im April (nichtöffentliche Fassung)<sup>8</sup> und Juni 2025 (öffentliche Fassung) veröffentlicht wurde<sup>9</sup>. Die Bedrohungsanalyse im Zollbereich bildet zusammen mit der neuen Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der EU (EU SOCTA 2025) die Grundlage für die Ausarbeitung des **13. Aktionsplans der Gruppe „Strafverfolgung“ (Zoll) 2026-2027**. Der Aktionsplan wurde von der Gruppe „Strafverfolgung“ (Zoll) im Oktober 2025 vereinbart und umfasst Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenhandels an den Land-, Luft- und Seegrenzen.<sup>10</sup>

Es wurden ferner Beratungen darüber aufgenommen, wie **die Zollbehörden wirksam zur internationalen Zusammenarbeit mit Drittländern** bei der Bekämpfung des Drogenhandels, insbesondere mit Lateinamerika und dem Westbalkan, beitragen könnten.

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

Die Zielsetzung dieses Aktionsbereichs bestand darin, die Koordinierung der Anstrengungen in den Bereichen Strafverfolgung und Justiz weiter zu stärken, um im Falle der Beschlagnahme von Sendungen die kriminellen Netzwerke im Hintergrund zu ermitteln.

Eine wichtige Initiative im Rahmen der von der Kommission im November 2023 eingesetzten **Projektgruppe „Zoll“ der Europäischen Hafenallianzen** (siehe oben, Aktionsbereich 1) war eine Reihe von **Besuchen vor Ort** in wichtigen EU-Häfen, die es nationalen Zollexperten ermöglichten, praktisches Wissen auszutauschen und zusätzliches Fachwissen zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität zu erwerben.

Im April 2024 organisierten die deutschen Zollbehörden die **europäischen Kontrolltage zur Bekämpfung des Drogenschmuggels auf dem Seeweg** (Operation „UNDA“), an denen 17 EU-Mitgliedstaaten teilnahmen. Bei dieser Operation konnten rund 11,5 Tonnen Kokain beschlagnahmt werden.

---

<sup>8</sup> Dok. 4256/2025 RESTREINT UE/EU RESTRICTED.

<sup>9</sup> Dok. 5858/25.

<sup>10</sup> Dok. 13314/2/25 REV 2.

Im März 2025 hielt das **Europäische Justizielle Netz für organisierte Kriminalität (European Judicial Organised Crime Network – EJO CN)** seine erste Vollsitzung unter dem Vorsitz des polnischen Ratsvorsitzes ab. Das EJO CN ist ein Netz von Staatsanwälten, das sich mit der gesamten justiziellen Dimension der Bekämpfung der organisierten Kriminalität befasst. Nach der Einrichtung des EJO CN im Juni 2024 schlug der Rat vor, dass sich das Netz vorrangig mit der Bekämpfung des Drogenhandels, insbesondere über Seehäfen, die von organisierten kriminellen Gruppen genutzt werden, befassen sollte. Die erste Vollsitzung war der Fallarbeit und politischen Entwicklungen bei der Bekämpfung von organisierten kriminellen Gruppen und der Bekämpfung des Drogenhandels vorbehalten. Diese Themen wurden auch auf der zweiten Plenarsitzung des EJO CN im Oktober 2025 erörtert.

Der Rat (Justiz und Inneres) nahm im Juni 2025 **Schlussfolgerungen des Rates zur Stärkung von EMPACT und zu den Prioritäten der EU für die Kriminalitätsbekämpfung im nächsten EMPACT-Zyklus 2026-2029<sup>11</sup>** an. Gestützt auf die Empfehlungen der neuen Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der EU (EU SOCTA 2025) umfasst der EMPACT-Zyklus 2026-2029 sieben Prioritäten und 13 operative Aktionspläne (OAP). Eine der Prioritäten stellt der Drogenhandel dar, der durch zwei operative Aktionspläne angegangen werden soll: ein Plan zur Bekämpfung der Herstellung, des Handels und des Vertriebs von Cannabis, Kokain und Heroin und ein zweiter Plan zur Bekämpfung synthetischer Drogen und neuer psychoaktiver Substanzen. Die operativen Aktionspläne umfassen Maßnahmen mit Schwerpunkt auf einem ganzheitlichen Ansatz für den Drogenhandel, etwa die Aktualisierung des Lagebilds, Finanzaufklärungen, Prävention, die Zusammenarbeit mit Transit- und Herkunftsländern sowie der Aufbau von Kapazitäten.

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

Die Zielsetzung dieses Aktionsbereichs bestand darin, die Entwicklung der **öffentlich-privaten Partnerschaft der Europäischen Hafentalianz (European Ports Alliance Public-Private Partnership – EPA PPP)** zu überwachen und die Sicherheit und Widerstandsfähigkeit der Häfen gegen Drogenhandel und organisierte Kriminalität zu erhöhen, unter anderem durch den Austausch und die Förderung bewährter Verfahren.

---

<sup>11</sup> Dok. 9397/25.

Die EPA PPP wurde im Januar 2024 in Antwerpen ins Leben gerufen. Der Arbeitsplan wurde auf dem ersten **Treffen hoher Beamter der EPA PPP** am 26. April 2024 vereinbart, bei dem vier Themenbereiche bestimmt wurden, mit denen sich die EPA PPP vorrangig befassen wird: i) **operative Zusammenarbeit** (z. B. Austausch bewährter Verfahren, Informationsaustausch zur besseren Einschätzung der Bedrohungslage, Ermittlung von Lücken); ii) **Bekämpfung der Unterwanderung durch organisierte kriminelle Gruppen und der Korruption in Häfen** (z. B. Schwachstellen in den Lieferketten der Häfen, Sicherheits- und Zuverlässigkeitsüberprüfung des Personals in Häfen, Sensibilisierungsmaßnahmen im Falle eines Verdachts oder einer Bedrohung); iii) **Politikgestaltung und -umsetzung** (z. B. Verstärkung der Anstrengungen zur besseren Einhaltung des Internationalen Codes für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen und der damit verbundenen EU-Rechtsvorschriften) und iv) **Innovation**: Nutzung innovativer Technologie zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit logistischer Drehkreuze und des Seeverkehrs gegen Drogenhandel (z. B. Vorstellung einschlägiger EU-finanzierter Projekte, Austausch bewährter Verfahren und Ermittlung vorhandener Mängel und künftiger Prioritäten).

Im Jahr 2024 wurden thematische Workshops organisiert, um jeden dieser Themenbereiche zu erörtern. Die Vorbereitungsgremien des Rates (Gruppe „Strafverfolgung“ (Zoll), Gruppe „Strafverfolgung“ (Polizei), COSI-Unterstützungsgruppe) wurden regelmäßig über die Umsetzung des Arbeitsplans informiert.

Am 29. April 2025 fand in Danzig (Polen) das zweite **Treffen hoher Beamter der EPA PPP** statt. Hauptziel dieses Treffens war es, über die Umsetzung des Arbeitsplans Bilanz zu ziehen und die künftige Ausrichtung der EPA PPP zu erörtern. Während des Treffens wurde betont, wie wichtig es ist, die gesamte Logistikkette im Fokus zu behalten, Sekundär- und Binnenhäfen einzubeziehen (zur Verhütung eines „Wasserbetteffekts“) und die internationale Zusammenarbeit (z. B. mit lateinamerikanischen Ländern) zu verstärken.

Am 21. Juli 2025 fand in Kopenhagen ein **EPA-PPP-Ministertreffen** statt. Dieses Treffen diente der Lenkung der künftigen Arbeit der EPA PPP und der Festlegung von Themen, die in die Strategie für die Häfen der EU aufgenommen werden sollen, die die Kommission 2026 annehmen wird. Um den Drogenhandel wirksam zu bekämpfen, wird die EU die **Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern**, einschließlich Länder in Lateinamerika, **verstärken** und Initiativen in deren Häfen unterstützen (z. B. durch die Zusammenarbeit zwischen dem Ständiger Ausschuss für die innere Sicherheit (COSI) und dem Lateinamerikanischen Ausschuss für innere Sicherheit (CLASI)). Auch die Themen Sicherheit und Resilienz in Logistikzentren wurden in der gemeinsamen Sitzung des COSI und des CLASI im November 2025 erörtert.

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

Die Zielsetzung dieses Aktionsbereichs bestand darin, die am 13. Juni 2024 vom Rat angenommenen Schlussfolgerungen des Rates zur Erfassung krimineller Netze mit hohem Risiko<sup>12</sup> weiterzuverfolgen.

Am 18. März 2025 veröffentlichte Europol die neuen **Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der EU (EU SOCTA 2025)**, in der die wichtigsten Bedrohungen für die innere Sicherheit der EU aufgezeigt werden, was es der EU ermöglicht, bei der Bekämpfung von schwerer und organisierter Kriminalität proaktiv und gezielt vorzugehen. Für 2027 ist eine Halbzeitüberprüfung geplant.

Der Rat (Justiz und Inneres) nahm am 13. Juni 2025 **Schlussfolgerungen des Rates zur Stärkung von EMPACT und zu den Prioritäten der EU für die Kriminalitätsbekämpfung im nächsten EMPACT-Zyklus 2026-2029** an, um sicherzustellen, dass die Bekämpfung der kriminellen Netze und Einzelpersonen, von denen die größten Gefahren ausgehen, auch im nächsten EMPACT-Zyklus ein vorrangiger Bereich der Kriminalitätsbekämpfung in der EU bleiben wird. Die Bekämpfung der gefährlichsten kriminellen Netze und Personen ist weiterhin Gegenstand eines horizontalen operativen Aktionsplans im Rahmen des neuen EMPACT-Zyklus 2026-2029, mit dem die Maßnahmen des derzeitigen operativen Aktionsplans zu kriminellen Netzen mit hohem Risiko (HRCN) 2024-2025 fortgesetzt und neue gezielte operative Maßnahmen eingeführt werden.

Europol arbeitet derzeit an einer Aktualisierung der Erfassung krimineller Netze mit hohem Risiko. Sie soll im Juni 2026 veröffentlicht werden.

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

Um die kriminellen Netze und ihre Geschäftsmodelle in der gesamten EU zu bekämpfen, haben die Justizbehörden ihre Zusammenarbeit verstärkt und den Informationsaustausch über alle Mitgliedstaaten hinweg erleichtert. Die Einrichtung eines **europäischen Justiziellen Netzes für organisierte Kriminalität (European Judicial Organised Crime Network – EJO CN)**<sup>13</sup> wurde vom Rat auf seiner Tagung vom Juni 2024 gebilligt. Im September 2024 organisierte Eurojust seine Auftaktsitzung, um auszuloten, wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf Ebene der Staatsanwälte verbessert werden kann, und um sicherzustellen, dass die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden auf justizieller Ebene zügig weiterverfolgt wird.

---

<sup>12</sup> Dok. 11153/24.

<sup>13</sup> Dok. 10980/24

Da der Rat vorgeschlagen hatte, dass sich das EJOEN als oberste Priorität mit dem Drogenhandel befasst, insbesondere über Seehäfen, die von organisierten kriminellen Gruppen genutzt werden, ging es in der **erste Plenarsitzung des EJOEN im März 2025** um Fallarbeit und die politischen Entwicklungen bei der Bekämpfung organisierter krimineller Gruppen und des Drogenhandels. Im September 2025 traf sich das EJOEN mit **Staatsanwälten aus lateinamerikanischen Ländern**, um Fachwissen auszutauschen und sich gegenseitig unterstützende Strategien zur Bekämpfung des von organisierten kriminellen Gruppen betriebenen Drogenhandels über Häfen zu entwickeln. Im **Oktober 2025** hielt das EJOEN seine **zweite Plenarsitzung** ab, in der es unter anderem die Rahmenbeschlüsse des Rates zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des illegalen Drogenhandels<sup>14</sup> erörterte und einen Workshop für Praktiker zum Thema „**Kriminalität als Dienstleistung**“ veranstaltete, bei dem es auch um die Anwerbung Minderjähriger ging.

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

Ziel dieses Aktionsbereichs war es, den Einsatz von Finanzermittlungen als wirksames Mittel zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität zu fördern, indem Straftätern die illegalen Erträge entzogen werden. Die EU hat ihre Bemühungen zur Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkriminalität durch die Annahme eines neuen Pakets von Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche verstärkt; dazu gehören mehrere wichtige Rechtsinstrumente, sowie die Einrichtung der **EU-Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche (AMLA)**, die die Arbeit aller beteiligten Akteure überwacht. Angesichts des grenzüberschreitenden Charakters der Finanzkriminalität wird die Agentur für eine bessere Einhaltung der Vorschriften durch die Verpflichteten sorgen, indem ein integrierter Mechanismus mit den nationalen Aufsichtsbehörden geschaffen wird.

---

<sup>14</sup> Rahmenbeschluss 2008/841/JI des Rates vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, [http://data.europa.eu/eli/dec\\_framw/2008/841/oj](http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2008/841/oj), und Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels, [http://data.europa.eu/eli/dec\\_framw/2004/757/2022-08-18](http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2004/757/2022-08-18).

Mit dem vom Rat im Mai 2024 angenommenen **EU-Paket zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung** werden neue und strengere Vorschriften eingeführt, mit denen die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung in der EU harmonisiert und verstärkt wird. Mit der **Richtlinie über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten**<sup>15</sup> wird sichergestellt, dass Finanzausschüsse systematisch parallel zu strafrechtlichen Ermittlungen eingeleitet werden, und die Einziehung von Vermögen unklarer Herkunft im Zusammenhang mit strafbarem Verhalten eingeführt. Ferner wird durch die Richtlinie eine enge Zusammenarbeit zwischen den Vermögensabschöpfungsstellen und Europol gewährleistet. Außerdem erhalten die Vermögensabschöpfungsstellen direkten Zugang zur Netzanwendung für sicheren Datenaustausch (Secure Information Exchange Network Application – SIENA). Andere einschlägige Instrumente in diesem Bereich sind unter anderem die **Richtlinie über den Zugang zuständiger Behörden zu zentralen Bankkontenregistern**<sup>16</sup>, die 2024 geändert wurde, um sicherzustellen, dass die nationalen Strafverfolgungsbehörden über das zentrale Zugangsportal Zugang zu zentralen Bankkontenregistern haben, und die **Richtlinie über die Europäische Ermittlungsanordnung (EEA)**, die Bestimmungen für die Erlangung von Beweismitteln im Zusammenhang mit Bankkonten, Banktransaktionen und anderen Finanzkonten enthält.

Aufbauend auf dem durch das Paket zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung geschaffenen Rechtsrahmen erarbeitete die öffentlich-private Partnerschaft zu Finanzerkenntnissen von Europol (Europol Financial Intelligence Public Private Partnership – EFIPPP) einen **praktischen Leitfaden für die operative Zusammenarbeit zwischen Ermittlungsbehörden und Finanzinstituten**<sup>17</sup>. Der Leitfaden bietet Strafverfolgungsbehörden und Finanzinstituten eine praxisorientierte Anleitung bei der Gestaltung ihrer Zusammenarbeit.

**EMPACT** ist nach wie vor ein zentraler Kooperationsmechanismus für die Durchführung von Finanzausschüssen. Die Bereiche Finanzkriminalität, Geldwäsche und Vermögensabschöpfung sind Teil eines der gemeinsamen horizontalen strategischen Ziele, in dessen Rahmen sichergestellt wird, dass diese Aspekte in nahezu alle operativen Aktionspläne aufgenommen werden und wesentliche Ergebnisse liefern. Dies wird im neuen EMPACT-Zyklus 2026-2029 so beibehalten.

---

<sup>15</sup> Richtlinie (EU) 2024/1260 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. April 2024 über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten (ABl. L 2024/1260 vom 2.5.2024).

<sup>16</sup> Richtlinie (EU) 2024/1654 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1153 in Bezug auf den Zugang zuständiger Behörden zu zentralen Bankkontenregistern über das Vernetzungssystem und auf technische Maßnahmen zur Erleichterung der Verwendung von Transaktionsaufzeichnungen (ABl. L 2024/1694 vom 19.6.2024).

<sup>17</sup> EFIPPP (2025), Praktischer Leitfaden der EFIPPP für die operative Zusammenarbeit zwischen Ermittlungsbehörden und Finanzinstituten, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Eurojust hat eine **Fokusgruppe „Justiz“ für Geldwäsche und Vermögensabschöpfung** eingerichtet, die sich aus Staatsanwälten oder Richtern zusammensetzt, die wiederum ein multidisziplinäres Zentrum nationaler Sachverständiger bilden, die an der Ermittlung und Verfolgung von Geldwäsche und Vermögensabschöpfung beteiligt sind; die Gruppe wird starke Synergien mit anderen Partnern wie der Kommission, Europol, der AMLA, der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) und dem EJOEN schaffen. Hauptziel dieser Gruppe ist es, die grenzüberschreitende justizielle Zusammenarbeit in operativen Fällen zu verbessern, indem die nationale Zusammenarbeit zwischen Staatsanwälten, Richtern, Strafverfolgungsbehörden, Kryptoexperten, Finanzbuchhaltern, Vermögensabschöpfungsstellen, Vermögensverwaltungsstellen und Finanzermittlungsstellen verbessert wird.

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

Die Zielsetzung dieses Aktionsbereichs bestand darin, auf Grundlage der Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe für den Zugang zu Daten für eine wirksame Strafverfolgung, die im Mai 2024 veröffentlicht wurden, mögliche Lösungen für den Zugang der Strafverfolgungsbehörden zu Daten aufzuzeigen. Dieses Verfahren wurde mit der Ausarbeitung eines **abschließenden Berichts<sup>18</sup> durch die Hochrangige Gruppe** abgeschlossen, der in der Plenarsitzung vom November 2024 erörtert wurde.

Im Dezember 2024 **billigte der Rat Schlussfolgerungen zum Zugang zu Daten für eine wirksame Strafverfolgung<sup>19</sup>** und ersuchte die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU und die Mitgliedstaaten, den wertvollen Beitrag der **Hochrangigen Gruppe für den Zugang zu Daten für eine wirksame Strafverfolgung** bei der Ausarbeitung und Durchführung konkreter Maßnahmen zu berücksichtigen. Ferner ersuchte der Rat die Kommission, bis zum zweiten Quartal 2025 einen Fahrplan für die Umsetzung einschlägiger Maßnahmen vorzulegen. Im Mai 2025 führte der COSI eine Aussprache über den Zugang zu Daten<sup>20</sup> zur Vorbereitung des geplanten Gedankenaustauschs auf der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) im Juni 2025.

Die **Mitteilung der Kommission über einen Fahrplan zur Gewährleistung eines rechtmäßigen und wirksamen Zugangs zu Daten** wurde am 24. Juni 2025 angenommen und in der informellen Sitzung des COSI im Juli 2025 in Kopenhagen vorgestellt. Um die Umsetzung des Fahrplans und anderer von den Mitgliedstaaten priorisierter Maßnahmen zu erleichtern, wurde für die Sitzung des COSI am 18. September 2025 ein Überblick über die Tätigkeiten vorbereitet. Der Rat (Justiz und Inneres) wurde im Oktober 2025 über den Sachstand unterrichtet.

---

<sup>18</sup> Dok. 15941/24.

<sup>19</sup> Dok. 16448/24.

<sup>20</sup> Dok. 8453/25 + ADD 1.

An der Arbeit im Zusammenhang mit dem Zugang zu Daten waren verschiedene Vorbereitungsgremien des Rates beteiligt. In der Gruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“ fand eine Aussprache über die Vorratsdatenspeicherung statt, in der Gruppe „Strafverfolgung“ (Polizei) fand ein Gedankenaustausch über die Zertifizierung von Experten für digitale Forensik statt und die COSI-Unterstützungsgruppe führte eine Aussprache über Sensibilisierungs- und Kommunikationstätigkeiten. Der COSI erörterte am 18. November 2025 Aspekte der Normung, und der Koordinierungsausschuss für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (CATS) befasste sich am 25. November 2025 mit der rechtmäßigen Überwachung.

Der Rat (Justiz und Inneres) wird am Ende der Amtszeit des dänischen Vorsitzes über den Stand der Beratungen über den Zugang zu Daten für eine wirksame Strafverfolgung unterrichtet, und zwar mittels eines informatorischen Vermerks, in dem die in den Ratsgremien durchgeführten Tätigkeiten dargelegt sind.

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

### **Informationssystem**

Die Zielsetzung dieses Aktionsbereichs bestand darin, die im SIS verfügbaren Instrumente zur Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität in vollem Umfang zu nutzen. Die **Umsetzung der Neufassung der SIS-Verordnung** wurde im Rahmen dieses Aktionsbereichs behandelt. In der Sitzung der Gruppe "Informationsaustausch im JI-Bereich" (IXIM) vom September 2024 hatten die Delegationen Gelegenheit, ihre Erfahrungen und bewährten Verfahren in Bezug auf die neuen Funktionen auszutauschen. Dieser Austausch war auf eine Präsentation der Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) zu Statistiken und Entwicklungen seit dem Inkrafttreten der Neufassung im März 2023, durch aktualisierte Informationen zu geplanten Tätigkeiten der Europäischen Kommission und durch Präsentationen nationaler Praktiken gestützt. Die Kommission stellte später in der IXIM-Sitzung vom März 2025 das weitere Vorgehen in Bezug auf das Schengener Informationssystem vor, während in der IXIM-Sitzung vom Oktober 2025 weitere Aspekte zur möglichen Zukunft des Systems erörtert wurden.

Es wurden außerdem mehrere Aussprachen über **bestimmte Kategorien von SIS-Ausschreibungen** geführt. In der IXIM-Sitzung vom November 2024 setzte der Vorsitz eine Aussprache an, um die bisherigen Bemühungen um eine stärkere Nutzung von Ausschreibungen gemäß Artikel 36 der Verordnung über das Schengener Informationssystem (2018/1862), insbesondere von Ermittlungsanfragen, weiterzuverfolgen. In der IXIM-Sitzung vom Dezember 2024 ermöglichte der Vorsitz insbesondere den Austausch über die Bearbeitung von SIS-Ausschreibungen zu Feuerwaffen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Datenqualität und der operativen Effizienz lag.

Außerdem wurde die **Zusammenarbeit mit Europol** erörtert. In der IXIM-Sitzung vom Februar 2025 begann der Vorsitz damit, die Ansichten der Mitgliedstaaten zu verschiedenen Aspekten im Zusammenhang mit dem Austausch von Treffern mit Terrorismusbezug mit Europol einzuholen. Die Ergebnisse wurden in der IXIM-Sitzung vom März 2025 vorgestellt. In den IXIM-Sitzungen vom März und Mai 2025 wurde die Meldung von Treffern an Europol aus praktischer Sicht erörtert.

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

Ein wirksamer EU-Rechtsrahmen ist von entscheidender Bedeutung, um den Strafverfolgungs- und Justizbehörden die für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität erforderlichen Instrumente an die Hand zu geben. Der Rat hat den **allgemeinen Rahmen und Fragebogen für die 11. Runde der gegenseitigen Begutachtungen**<sup>21</sup> ausgearbeitet, die der Bekämpfung des Drogenhandels gewidmet ist. Hauptziel der 11. Runde ist es, die **operativen und rechtlichen Herausforderungen anzugehen, mit denen die Justiz- und Strafverfolgungsbehörden bei ihren Maßnahmen gegen den grenzüberschreitenden Drogenhandel konfrontiert sind, und Bereiche zu ermitteln, in denen Verbesserungsbedarf besteht**. Die 11. Runde der gegenseitigen Begutachtungen, die der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels in der EU gewidmet ist, ist derzeit im Gange. Die Vor-Ort-Besuche in den Mitgliedstaaten begannen im März 2025 und werden bis April 2026 fortgesetzt. Bis November 2025 wurden bereits 15 Vor-Ort-Bewertungen durchgeführt. Die Länderberichte zu Dänemark<sup>22</sup> und Zypern<sup>23</sup> wurden bereits von der Gruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“ gebilligt; weitere Länderberichte werden entsprechend der Fortschritte bei den Bewertungsverfahren nach und nach gebilligt. Der Abschlussbericht wird voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2026 fertiggestellt werden.

Darüber hinaus wurden Anstrengungen unternommen, um die **Widerstandsfähigkeit und Robustheit der Justizsysteme gegenüber kriminellen Organisationen** durch ein besseres Verständnis der Bedrohungen und den Austausch bewährter Verfahren zu erhöhen. Im Rahmen des **im März 2024 geführten Rechtsstaatlichkeitsdialogs des Rates** fand ein Gedankenaustausch über die Widerstandsfähigkeit und Robustheit der Justizsysteme gegen die organisierte Kriminalität statt, der zu einer stärkeren Sensibilisierung beigetragen hat.

---

<sup>21</sup> Mit dem durch die Gemeinsame Maßnahme 97/827/JI eingeführten Mechanismus der gegenseitigen Begutachtung sollen die einzelstaatliche Anwendung und Umsetzung der Rechtsakte und Instrumente der Union und der anderen internationalen Rechtsakte und Instrumente im Strafrechtsbereich, die sich daraus ergebenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Praktiken sowie die Maßnahmen betreffend die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität in den Mitgliedstaaten gegenseitig begutachtet werden. Jede Runde der gegenseitigen Begutachtungen ist einem bestimmten Thema gewidmet.

<sup>22</sup> Dok. 9428/25.

<sup>23</sup> Dok. 13074/25 REV 1.

Im Hinblick auf die künftige **Überarbeitung des Rahmenbeschlusses 2008/841/JI des Rates** vom 24. Oktober 2008 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität leistet die Kommission derzeit entsprechende Vorbereitungsarbeiten, einschließlich einer Bewertung des bestehenden Rechtsrahmens und Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und einschlägigen Interessenträgern. Ziel ist es, den Ansatz der EU zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu modernisieren und zu straffen, damit sichergestellt ist, dass der Rechtsrahmen den aktuellen Entwicklungen in der Kriminalität Rechnung trägt und eine wirksame grenzüberschreitende Zusammenarbeit unterstützt. Der diesbezügliche Vorschlag für neue Vorschriften zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität wird voraussichtlich 2026 vorgelegt.

Wie im Fahrplan zu diesem Aktionsbereich angekündigt, bewertet die Kommission derzeit mit Unterstützung eines externen Auftragnehmers den Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels. Mit dieser Bewertung soll die Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und der EU-Mehrwert dieses Rechtsakts des EU-Strafrechts ermittelt werden. Die Kommission plant, das Ergebnis der Bewertung im zweiten Quartal 2026 zu veröffentlichen.

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

Aus dem Bericht von Europol<sup>24</sup> geht hervor, dass 86 % der kriminellen Netze, von denen die größte Gefahr ausgeht, legale Unternehmensstrukturen nutzen. Es ist deshalb von entscheidender Bedeutung, dass sich die Verwaltungsbehörden der wichtigen Rolle bewusst sind, die ihnen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zukommt.

---

<sup>24</sup> Europol 2024 „Decoding the EU’s most threatening criminal networks“ (Erkenntnisse über die kriminellen Netze in der EU, von denen die größte Gefahr ausgeht), Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Dieses Thema wurde auf der **informellen Tagung der JI-Minister vom Januar 2024** erörtert. Das **Europäische Netz für den administrativen Ansatz (ENAA)** hat die praktische Anwendung des administrativen Ansatzes und die Möglichkeiten für einen grenzüberschreitenden Informationsaustausch zum Zwecke der Ergreifung administrativer oder vorbeugender Maßnahmen weiter analysiert, um eine Unterwanderung der legalen Wirtschaft durch kriminelle Organisationen zu verhindern. In diesem Zusammenhang hat das ENAA einen **Leitfaden mit dem Titel „How to start with the administrative approach“** (Erste Schritte im Rahmen des administrativen Ansatzes)<sup>25</sup> herausgegeben. Der administrative Ansatz wurde auch auf der **europäischen Konferenz zur Kriminalprävention** zum Thema „Wirksame Prävention der organisierten Kriminalität in der EU“ vom April 2024 in Tallinn erörtert. In der Sitzung des COSI vom April 2024 vereinbarten die Delegationen, eine **Erfassungsmaßnahme** durchzuführen, bei der die im Rahmen der bestehenden Rechtsgrundlage verfügbaren Möglichkeiten für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch zu Verwaltungszwecken analysiert werden sollten und ersuchten die Kommission, **zu prüfen, ob neue Rechtsvorschriften vorgeschlagen werden können**. Am 17./18. Dezember 2025 wird die Kommission ein Treffen mit den Mitgliedstaaten und den Agenturen und Einrichtungen der EU sowie den einschlägigen EU-Netzen, einschließlich des ENAA, veranstalten, um bewährte Verfahren auszutauschen und praktische Leitlinien für Verwaltungsmaßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität bereitzustellen und so die im Fahrplan angekündigten Maßnahmen umzusetzen.

Der Bericht von Europol über den Missbrauch legaler Unternehmensstrukturen<sup>26</sup> wurde dem COSI im November 2024 vorgelegt; darin wird bekräftigt, wie wichtig es ist, den administrativen Ansatz als bedeutende Gegenmaßnahme bei der Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität weiter zu nutzen. Weitere Tätigkeiten sind die Ausarbeitung eines **Handbuchs über Verwaltungsmaßnahmen** zur Bekämpfung neuer synthetischer Drogen im Rahmen von **EMPACT**, das Ende 2025 vorgestellt werden soll. **Auf dem Treffen hoher Beamter der EU und des Westbalkans vom 16. April 2024** wurden den Partnern im Westbalkan die Erfahrungen Belgiens mit dem administrativen Ansatz erläutert.

Im Juni 2025 nahm der Rat Schlussfolgerungen zur Stärkung von EMPACT und zu den Prioritäten der EU für die Kriminalitätsbekämpfung im nächsten **EMPACT-Zyklus 2026-2029** an.

---

<sup>25</sup> ENAA (2023), Erste Schritte im Rahmen des administrativen Ansatzes. Brüssel: ENAA.

<sup>26</sup> Europol (2024), Leveraging legitimacy: How the EU’s most threatening criminal networks abuse legal business structures“ (Legitimität nutzen: Missbrauch legaler Unternehmensstrukturen durch die gefährlichsten kriminellen Netze in der EU), Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Im **EMPACT-Zyklus 2026+** ist die Anwendung von **Verwaltungsmaßnahmen gegen schwere und organisierte Kriminalität** eine wichtige ergänzende Strategie zur Verhinderung und Bekämpfung des Missbrauchs der rechtlichen Infrastruktur. Im Bereich des Vorgehens gegen die kriminellen Netze und Einzelpersonen, von denen die größte Gefahr ausgeht, ist eine operative Maßnahme gezielt auf die **Erstellung eines Überblicks über die von den Mitgliedstaaten angewandten administrativen Ansätze**, auf die Sensibilisierung für die Vorteile einer Fokussierung auf einen administrativen Ansatz und auf die Entwicklung von Fachwissen gerichtet, indem die Zusammenarbeit mit bestehenden Netzen (ENKP und ENAA) genutzt wird, ebenso wie auf den Aufbau neuer Partnerschaften und Netze. Darüber hinaus wird auch die **Ermittlung möglicher Rechtsgrundlagen und operativer Instrumente** für den **Austausch operativer und administrativer Informationen** im Vordergrund stehen. Mehrere andere operative Maßnahmen stehen im Zusammenhang mit dem administrativen Ansatz, darunter eine Maßnahme zur Bewertung der Bedrohung durch mafiöse Unterwanderung, eine Maßnahme zur Entwicklung von Instrumenten zur Bekämpfung der Geldwäsche im Immobilienbereich sowie eine Maßnahme zur Bekämpfung krimineller Gruppen, die alternative Routen über Flüsse ausnutzen.

#### **Aktionsbereich 11: Bekämpfung der Verbreitung von Vorstoffen für Drogengrundstoffe**

Die Zielsetzung dieses Aktionsbereichs bestand darin, die Wirksamkeit der Kontrolle von Drogenausgangsstoffen zu erhöhen und die Erfassung von Stoffen zu beschleunigen.

Die Horizontale Gruppe „Drogen“ einigte sich im Mai 2025 den Entwurf von **Schlussfolgerungen des Rates zum Pakt zur Bewältigung der Bedrohungslage durch neue synthetische Drogen und neue psychoaktive Substanzen in der Europäischen Union**<sup>27</sup>; diese wurden vom Rat im Juni 2025 angenommen. Mit diesen Schlussfolgerungen möchte der Rat die Notwendigkeit, die „Catch-all“-Bestimmung anzuwenden, hervorheben und die Kommission ersuchen, den Rechtsrahmen zu aktualisieren, um neuen Bedrohungen und Herausforderungen wie der Nutzung von Vorstoffen und verdeckten Drogenausgangsstoffen zu begegnen sowie deren Abzweigung wirksam zu überwachen und zu verhindern. Der Vorsitz betont ferner, die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Einrichtungen, einschließlich Chemie- und Pharmaunternehmen, zu verstärken, um die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen zu verhindern. In diesen Schlussfolgerungen ermutigt der Rat zudem zur weiteren Zusammenarbeit mit Drittländern unter Berücksichtigung der Routen für den Handel mit synthetischen Drogen.

---

<sup>27</sup> Dok. 8892/25

In ihrer Mitteilung „ProtectEU – eine Europäische Strategie für die innere Sicherheit“ erläuterte die Kommission, dass sie **2025** einen Gesetzgebungsvorschlag zur **Überarbeitung des Rechtsrahmens für Drogenausgangsstoffe** vorlegen werde; dies wurde inzwischen für das letzte Quartal 2025 zugesagt.

Die Bekämpfung der Verbreitung von Vorstoffen für Drogengrundstoffe war ebenfalls Gegenstand der Gespräche mit mehreren **internationalen Partnern der EU**, unter anderem im Rahmen des halbjährlichen **Dialogs zwischen der EU und den Vereinigten Staaten zum Thema Drogen**, sowie des jährlichen **Dialogs zwischen der EU und China zum Thema Drogen** und der **Gemischten Follow-up-Gruppe EU-China für die Kontrolle der Grundstoffe und chemischen Stoffe**.

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

Schutzbedürftige Minderjährige und junge Menschen werden zunehmend von kriminellen Netzen für die Durchführung krimineller Aktivitäten angeworben. Mit der Erörterung dieses Themas wurde das Ziel verfolgt, bei der Bekämpfung dieses besorgniserregenden Phänomens Fortschritte zu erzielen und die Notwendigkeit von Investitionen in Maßnahmen zur Kriminalprävention hervorzuheben.

Die **informelle Tagung der JI-Minister vom Januar 2024** befasste sich mit dieser Problematik und sie wurde auf der hochrangigen europäischen Konferenz zur Kriminalprävention mit dem Thema **„Wirksame Prävention der organisierten Kriminalität in der EU“** vom April 2024 in Tallinn erneut erörtert. Die **Horizontale Gruppe „Drogen“** hat weitere Beratungen hierzu geführt, was zur Sensibilisierung der Mitgliedstaaten für dieses Thema beigetragen und gezeigt hat, wie wichtig die Umsetzung von Präventivmaßnahmen ist, einschließlich des 2022 geschaffenen Instrumentariums, mit dem junge Menschen daran gehindert werden sollen, sich Drogenbanden anzuschließen. Während der Beratungen wurden **weitere Maßnahmen vorgeschlagen**, wie etwa die Ermittlung bewährter Verfahren auf der Grundlage von Nachweisen für ihre Wirksamkeit, die Entwicklung eines besseren Lageüberblicks und der Austausch von Daten sowie die Prüfung von Möglichkeiten für weitere Forschungsarbeiten zu diesem Thema; diese Punkte wurden während des Forschungsdialogs in der Horizontalen Gruppe „Drogen“ im November 2025 weiterverfolgt. In der **informellen Sitzung des COSI** im Juli 2025 wurde auch die Online-Anwerbung von Kindern und Jugendlichen für die Verübung von Straftaten erörtert. In der informellen Sitzung des CATS im September 2025 wurde das Phänomen der „Verbrechen als Dienstleistung“ erörtert, wobei es insbesondere um Kinder ging, die für kriminelle Aktivitäten angeworben werden. Das **Europäische Netz für Kriminalprävention (ENKP)** veranstaltete im September 2025 ein Webinar zum Thema der Anwerbung junger Menschen und zu wirksamen Strategien und Instrumenten zur Kriminalprävention, und im Oktober 2025 wurde das Thema auch in der **zweiten Plenarsitzung des EJO CN** behandelt. Im April 2025 wurde die von Europol koordinierte **Operational Taskforce GRIMM** ins Leben gerufen, um das Phänomen der Gewalttaten als Dienstleistung und die Anwerbung junger Straftäter für die schwere und organisierte Kriminalität zu bekämpfen.

Das Thema der Verhinderung der Anwerbung von Kindern und jungen Menschen durch kriminelle Netzwerke, auch online, wurde mit internationalen Partnern erörtert, unter anderem im Rahmen des **Ministerforums EU-Westbalkan** im Oktober 2025 und des **Dialogs zwischen der EU und dem Westbalkan zum Thema Drogen** im November 2025 sowie mit den lateinamerikanischen Ländern im Rahmen des **EU-CELAC-Mechanismus zur Koordinierung und Zusammenarbeit im Bereich der Drogenbekämpfung**.

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

In der **Horizontalen Gruppe „Drogen“** fanden eine Reihe thematischer Aussprachen über die Verbesserung der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit in Bereichen statt, die von Drogenkonsum, Drogenhandel und Drogenkriminalität betroffen sind, einschließlich der Umsetzung von **Mindestqualitätsstandards im Bereich der Senkung der Drogennachfrage** und des diesbezüglichen weiteren Vorgehens, um zu bestimmen, inwieweit die Schlussfolgerungen des Rates von den Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und der EUDA umgesetzt wurden, welche bewährten und nachteiligen Verfahren oder Hindernisse für ihre Umsetzung gegebenenfalls bestanden oder noch bestehen und welche Zielpfade für die weitere Entwicklung, Umsetzung oder Bewertung der EU-Mindestqualitätsstandards bei der Senkung der Drogennachfrage denkbar sind. In der Horizontalen Gruppe „Drogen“ wurde auch über die Auswirkungen **synthetischer Cathinone** auf die öffentliche Gesundheit und über Präventionsmaßnahmen im Zusammenhang mit diesen Stoffen in der EU beraten.

Ferner fand eine thematische Aussprache über die **Kriminalprävention** mit besonderem Schwerpunkt auf Strategien zur Verringerung von Gewalt und Straftaten im Zusammenhang mit dem Drogenmarkt sowie eine thematische Aussprache über Mindestqualitätsstandards und **Europäischer Qualitätsstandard zur Suchtprävention** statt. Die Horizontale Gruppe „Drogen“ erörterte ferner die Umsetzung des **Europäischen Präventionscurriculums**, wobei der Schwerpunkt auf der Notwendigkeit umfassender Schulungsprogramme zur Unterstützung von Fachkräften, die an der Gestaltung der Prävention beteiligt sind, und auf den Strategien auf regionaler und lokaler Ebene zur Umsetzung faktengestützter Präventionsmaßnahmen lag. Auf der Grundlage der Ergebnisse der thematischen Aussprachen wurden spezifische Maßnahmen vorgeschlagen, in denen insbesondere hervorgehoben wird, wie wichtig es ist, faktengestützte Strategien und Instrumente zu fördern, bewährte Verfahren auszutauschen, um das Risiko einer Beteiligung an Straftaten zu verringern, die Umsetzung von Qualitätsstandards zu verbessern sowie das Bewusstsein für die Bedeutung und Notwendigkeit von Qualitätsstandards im Bereich der Drogenprävention weiter zu schärfen. Im Rahmen des Forschungsdialogs in der Horizontalen Gruppe „Drogen“ wurden außerdem Projekte zur Drogennachfrage und -reduzierung erörtert; außerdem fand eine thematische Aussprache über die Verhinderung von Überdosierungen statt. Schließlich wurden thematische Aussprachen über strategische Prioritäten zur Bekämpfung drogenbedingter Schäden geführt, die in die Ausarbeitung des **neuen strategischen Rahmens der EU in Bezug auf Drogen** einfließen sollen.

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

**Westafrika** hat in Bezug auf den weltweiten Kokainhandel immer mehr an Bedeutung gewonnen, da es zunehmend zu einem **Umschlagplatz** für Kokain wird, das für Europa bestimmt ist. Einige der gefährlichsten und hochentwickeltesten organisierten kriminellen Gruppen der Welt, die im Westbalkan verwurzelt sind, aber auch wichtige Akteure auf den Drogenmärkten in ganz Europa und Lateinamerika sind, haben sich von ihren Hochburgen an beiden Enden der Kokain-Lieferkette bis nach Westafrika ausgebreitet, um von dort aus zu operieren. Ziel dieser Maßnahme ist es, den Drogentransport auf dieser Route in abgestimmter Weise zu unterbinden.

Das wachsende Problem des Drogenhandels über Westafrika wurde mit einigen internationalen Partnern der EU erörtert, unter anderem im Rahmen des **Dialogs zwischen der EU und den Vereinigten Staaten zum Thema Drogen** und des **Dialogs zwischen der EU und dem Westbalkan zum Thema Drogen** im November 2025.

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

Angesichts der globalen Reichweite krimineller Netzwerke ist es von entscheidender Bedeutung, die Partnerschaften zwischen der EU und einzelnen Mitgliedstaaten mit Drittländern zu stärken, insbesondere mit den Drittländern, die an den wichtigsten Drogenhandelsrouten liegen. Die **Länder Lateinamerikas und der Karibik** (LAK) sind in dieser Hinsicht zentrale Partner, auch im Rahmen der **Partnerschaft EU-LAK für Justiz und Sicherheit**. Mehrere Vorsitze haben an der Förderung der biregionalen Zusammenarbeit mit diesen Ländern gearbeitet und sich in den Ratsgremien mehrfach mit dieser Priorität befasst. Auf dem jüngsten, **vierten Gipfeltreffen CELAC-EU** (vom 9. November 2025 in Santa Marta, Kolumbien) wurde in der gemeinsamen Erklärung das Engagement beider Regionen für die Bekämpfung des Drogenhandels und generell der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität bekräftigt. Am Rande der Konferenz wurde eine **EU-LAK-Allianz für die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger** ins Leben gerufen, die derzeit von 19 LAK-Staaten unterstützt wird, um diese Zusammenarbeit im Rahmen eines ressortübergreifenden und gesamtgesellschaftlichen Ansatzes weiter zu vertiefen und auszuweiten.

Was die Zusammenarbeit mit den **Ländern Lateinamerikas und der Karibik** im Rahmen des **EU-CELAC-Mechanismus zur Koordinierung und Zusammenarbeit im Bereich der Drogenbekämpfung** anbelangt, so war die **Einigung auf die Erklärung von La Paz<sup>28</sup>** auf der **hochrangigen Tagung** des EU-CELAC-Mechanismus zur Koordinierung und Zusammenarbeit im Bereich der Drogenbekämpfung vom 22. Februar 2024 ein wichtiger Meilenstein. In der Erklärung von La Paz wurden fünf Prioritäten für diese Zusammenarbeit im Laufe der nächsten fünf Jahre festgelegt. Die Ko-Vorsitze des Mechanismus haben gemeinsam an der Umsetzung der von ihm abgegebenen Erklärung von La Paz gearbeitet. Im Herbst 2024 und 2025 wurden mehrere Sitzungen des Technischen Ausschusses EU-CELAC abgehalten, an denen die Leiter der nationalen Drogenbehörden aus der CELAC-Region teilnahmen. Im Mai 2025 fand in Warschau (Polen) die 25. hochrangige Tagung des **EU-CELAC-Mechanismus zur Koordinierung und Zusammenarbeit im Bereich der Drogenbekämpfung** statt, auf dem neue kurzfristige Ziele für den Zeitraum von Mai 2025 bis zur nächsten hochrangigen Tagung 2026 gebilligt wurden. Spezifische Dialoge über Drogen leisten ebenfalls einen Beitrag zur biregionalen Zusammenarbeit, wie etwa der **Dialog zwischen der EU und Brasilien zum Thema Drogen**, der **Dialog zwischen der EU und Kolumbien zum Thema Drogen** und der **Dialog über innere Sicherheit zwischen der EU und Ecuador**, die alle die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit bestätigten, auch in Bezug auf den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren.

Im Rahmen der Zusammenarbeit der EU mit dem CLASI fand im Mai 2024 das **erste Treffen hoher Beamter EU-CLASI** statt. Im November 2024 fand ein **institutionelles Treffen zwischen der EU und dem CLASI** statt, um das **EU-CLASI-Ministertreffen** vorzubereiten, das im März 2025 in Brüssel stattfand und auf dem eine neue gemeinsame Ministererklärung<sup>29</sup> und ein Fahrplan für die Umsetzung der Prioritäten der operativen Zusammenarbeit 2025-2026 vereinbart wurden. Am 19. November 2025 fand ein Treffen hoher Beamter der EU und des CLASI statt. Als Folgemaßnahme zum Fahrplan für die operative Zusammenarbeit mit dem CLASI kamen die Hauptverantwortlichen für die Prioritäten bei der Kriminalitätsbekämpfung und für die operativen Aktionspläne gegen Menschenhandel, Drogen und Feuerwaffen sowohl aus der EU (EMPACT) als auch des CLASI im Oktober 2025 in einem Workshop-Format in Madrid (Spanien) zusammen. Dieses Format wurde im Rahmen des Programms EL PACCTO 2.0 organisiert und ausgerichtet mit dem Ziel, Synergien auszuloten und mögliche gemeinsame Maßnahmen abzustimmen. Diese drei Prioritäten für die Kriminalitätsbekämpfung wurden vom CLASI 2025 erstmals seit seiner Gründung angenommen. Die operativen Aktionspläne der EMPACT für den Zeitraum 2026-2027 wurden vom COSI am 18. November 2025 gebilligt.

---

<sup>28</sup> Dok. ST 6914/24.

<sup>29</sup> Dok. 6403/25.

Parallel dazu veranstaltete der Vorsitz im Mai 2024 auf Ebene des CATS ein erstes **Treffen hoher Beamter zur justiziellen Zusammenarbeit** zwischen der EU und Lateinamerika. Ziel ist es, einen strukturierten und regelmäßigen biregionalen Dialog über die Strafrechtspolitik entstehen zu lassen.

Am 5. März 2025 unterzeichnete die EU ein **internationales Abkommen mit Brasilien**, das den Austausch personenbezogener und nicht personenbezogener Daten zwischen Europol und der Bundespolizei Brasiliens zur Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus ermöglicht. Das Abkommen ist am 29. September 2025 geschlossen worden. Am 24. September 2025 wurde ein **ähnliches Abkommen mit Ecuador** unterzeichnet. Die EU verhandelt derzeit über ähnliche Abkommen mit Bolivien, Peru und Mexiko.

Am 9. November 2023 unterzeichneten darüber hinaus 14 CLASI-Mitglieder den **AMERIPOL-Vertrag**; Peru ist vor Kurzem beigetreten. Ecuador war das erste Land, das den AMERIPOL-Vertrag ratifiziert hat, der in Kraft treten wird, sobald er von mindestens fünf Unterzeichnern ratifiziert wurde. Dies würde es AMERIPOL ermöglichen, eine Arbeitsvereinbarung mit Europol zu schließen. Die lateinamerikanische Organisation wurde bereits als vorrangiger Partner ermittelt. Darüber hinaus verhandelt die EU auch über internationale Abkommen mit Kolumbien, Argentinien und Brasilien, um den Austausch personenbezogener Daten mit Eurojust zu ermöglichen. Ende Mai 2025 unterzeichnete die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa) eine **Arbeitsvereinbarung mit der Iberoamerikanischen Vereinigung der Staatsanwaltschaften** zur Verbesserung ihrer strategischen Zusammenarbeit sowie bilaterale Vereinbarungen mit den Staatsanwaltschaften Argentinien, Brasiliens, Costa Ricas, Panamas, Paraguays und Perus mit Unterstützung des EL PACCTO 2.0, das Kooperationsprogramm der EU zur Stärkung der Partnerschaft zwischen der EU und den Staaten Lateinamerikas und der Karibik in den Bereichen Justiz und Sicherheit zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität.

## **Aktionsbereich 16: Bildung von Bündnissen zur Abwehr der Gefahren durch synthetische Drogen**

Angesichts der **zunehmenden Produktion, Verfügbarkeit und Beschlagnahme synthetischer Opioide** in Europa bestand die Zielsetzung dieses Aktionsbereichs darin, das Bewusstsein für Bedrohungen durch synthetische Drogen zu schärfen und die Bereitschaft zu erhöhen, diese Bedrohungen abzuwehren.

In der Horizontalen Gruppe „Drogen“ wurden **thematische Aussprachen über synthetische Opioide sowie synthetische Cathinone** geführt, um Informationen über die neuesten Trends und bewährte Verfahren auszutauschen. Aufbauend auf den Ergebnissen dieser thematischen Aussprachen wurden spezifische Maßnahmen für das weitere Vorgehen vorgeschlagen, darunter die Notwendigkeit, den Drogenmarkt zu überwachen, indem der Austausch von Informationen über das Aufspüren synthetischer Opioide und die Zerschlagung von Laboren verbessert wird, um sicherzustellen, dass im Gesundheitsbereich geeignete Maßnahmen als Reaktion auf die potenzielle Verbreitung synthetischer Opioide ergriffen werden, um Regelungslücken zu schließen, in Durchsetzungskapazitäten zu investieren und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit innerhalb der EU zu stärken. Der Vorsitz war außerdem bestrebt, die zugrundeliegenden sozialen und wirtschaftlichen Faktoren, die zu Drogenkonsum beitragen, anzugehen, und zwar indem die Bereitstellung zugänglicher Dienstleistungen im Bereich der psychischen Gesundheit gefördert, sicherer Orte für die Erholung geschaffen und der Zugang zu Dienstleistungen zur Minderung von Schäden ausgeweitet werden. Darüber hinaus wurden die Zusammenhänge zwischen der Herstellung synthetischer Drogen und der Umweltkriminalität in der Sitzung des COSI vom 18. September 2024 erörtert.

Die von synthetischen Opioiden ausgehende Bedrohung wird auch gezielt durch den **operativen Aktionsplan von EMPACT zu synthetischen Drogen und neuen psychoaktiven Substanzen** für den Zeitraum 2024-2025 angegangen. Es sei darauf hingewiesen, dass der Hauptverantwortliche dieses operativen Aktionsplans eine operative Maßnahme leitet, die speziell für die Zusammenarbeit mit den US-Behörden und anderen Ländern im Rahmen der Globalen Koalition geschaffen wurde.

Angesichts des globalen Charakters der drogenbedingten Herausforderungen wurde über das Thema synthetische Drogen auch **mit internationalen Partnern** beraten. Insbesondere wurde die Bekämpfung der Gefahren durch synthetische Drogen auf bilateraler Ebene mit den Vereinigten Staaten zur Sprache gebracht, und zwar auf mehreren **Ministertreffen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten** zum Thema Justiz und Inneres, auf mehreren Treffen im Rahmen des **Dialogs zwischen der EU und den Vereinigten Staaten zum Thema Drogen** sowie auf **Treffen hoher Beamter der EU und der Vereinigten Staaten**. Die EU und ihre Mitgliedstaaten hatten auch einen Beitrag zur Global Coalition to Address Synthetic Drug Threats (Globale Koalition zur Bewältigung der Gefahren durch synthetische Drogen) geleistet. Fragen im Zusammenhang mit synthetischen Drogen und Drogenausgangsstoffen kamen auch beim fachlichen Austausch mit China im Oktober und November 2024 im Anschluss an den dritten **Dialog zwischen der EU und China zum Thema Drogen** vom April 2024 sowie im Rahmen des vierten Dialogs zwischen der EU und China zum selben Thema und der **Gemischten Follow-up-Gruppe EU-China für die Kontrolle der Grundstoffe und chemischen Stoffe** im September 2025 in Peking zur Sprache. Während des **Dialogs zwischen der EU und dem Westbalkan zum Thema Drogen** vom November 2024 in Brüssel wurde die Situation in Bezug auf synthetische Drogen sowohl in der EU als auch in der Westbalkanregion behandelt. Das Thema synthetische Drogen wurde im April 2025 auch mit den **zentralasiatischen Ländern** erörtert.

Darüber hinaus hat der Rat (Justiz und Inneres) auf der Grundlage des europäischen Pakts gegen synthetische Drogen von 2011<sup>30</sup> im Juni 2025 den **Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zum Pakt zur Bewältigung der Bedrohungslage durch neue synthetische Drogen und neue psychoaktive Substanzen in der Europäischen Union**<sup>31</sup> gebilligt, um der sich wandelnden Dynamik im Bereich synthetischer Drogen, insbesondere in Bezug auf die steigende Produktion von Cathinonen und den illegalen Handel damit, Rechnung zu tragen. In den Schlussfolgerungen wird betont, dass spezielle Schulungsprogramme für Strafverfolgungsbeamte zur Aufdeckung, Zerschlagung und sicheren Abwicklung der Labore für synthetische Drogen weiterentwickelt, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und internationalen Partnern verstärkt und die Bemühungen um die Verfolgung, Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten intensiviert werden müssen.

Ferner legte Polen im Namen der EU eine **Entschließung über die Sicherheit von Polizeibeamten bei der Zerschlagung von Laboren für synthetische Opioide** vor, die auf der 68. Tagung der Suchstoffkommission vom März 2025 angenommen wurde.

#### **Aktionsbereich 17: Stärkung der Rechtsdurchsetzung und der justiziellen Zusammenarbeit mit vorrangigen Drittländern**

Der Aktionsradius der Mehrzahl der kriminellen Netze, von denen die größte Gefahr ausgeht, reicht über die Grenzen der EU hinaus. Um sicherzustellen, dass aufgegriffene Straftäter ausgeliefert, strafrechtlich verfolgt und verurteilt sowie Erträge aus Straftaten außerhalb der EU eingezogen werden, ist eine wirksame justizielle Zusammenarbeit mit Drittländern dringend erforderlich.

Die Stärkung der justiziellen Zusammenarbeit mit prioritären Drittländern wurde auf der **informellen JI-Ministertagung** im Januar 2024 erörtert und anschließend im **CATS** und in den zuständigen Arbeitsgruppen im April und Mai 2024 weiter behandelt. Ferner erörterten Fachleute auf der **Strafrechtskonferenz** vom April 2024 verschiedene Maßnahmen zur Stärkung der Beziehungen zu Drittländern im Strafrechtsbereich.

---

<sup>30</sup> Dok. 15544/11.

<sup>31</sup> Dok. 8892/25.

Der Rat billigte auf seiner Tagung vom Juni 2024 **Schlussfolgerungen des Rates zur Stärkung der justiziellen Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität**<sup>32</sup>. Mit der kürzlich von Eurojust veröffentlichten **Strategie für die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern für 2024-2027** wurde in dieser Hinsicht wichtige Vorarbeit geleistet. Während der Beratungen in der **Gruppe „Zusammenarbeit in Strafsachen“** im ersten Halbjahr 2025 wurden Pilotprojekte und die nächsten Schritte für das in den Schlussfolgerungen des Rates dargelegte Instrumentarium für Maßnahmen erörtert, darunter der Austausch bewährter Verfahren, die Entsendung von Verbindungsrichtern und -staatsanwälten und die Förderung des Beitritts zu den Übereinkommen des Europarats. Spezifische Maßnahmen, die Eurojust in verschiedenen Regionen – wie dem Westbalkan, dem Mittelmeerraum und Lateinamerika – ergriffen hat, wurden anerkannt. Auch laufende und geplante Initiativen, einschließlich Dialoge auf hoher Ebene, wurden hervorgehoben.

Im September 2025 hielt die **Expertengruppe des Europäischen Justiziellen Netzes (EJN) für die Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Ländern** ihre **erste Auftaktsitzung** ab, in der es insbesondere um die Schlussfolgerungen des Rates zur Zusammenarbeit mit Drittländern und die Festlegung der Arbeitsverfahren der Gruppe ging. Die Gruppe **„Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (allgemeine Angelegenheiten)** setzte im September 2025 die Beratungen über die Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates fort, unter anderem mit einem Ersuchen an die Kommission, ein Informationspaket über die Zusammenarbeit mit einem prioritären Drittland zu erstellen, ebenso wie die Beratungen darüber, Verhandlungen über Abkommen zwischen der EU und einer Reihe von Drittländern über die Zusammenarbeit mit Eurojust zu führen, einschließlich der Prüfung vorläufiger Abkommen auf fachlicher Ebene und des Stands bei anderen Verhandlungen. Im November 2025 führte der CATS eine Aussprache darüber, wie die justizielle Zusammenarbeit mit Drittländern, insbesondere in Lateinamerika, gestärkt werden kann.

Im November 2025 richtete das EJN eine **Expertengruppe der EJN-Kontaktstellen ein, die sich speziell mit der justiziellen Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Staaten befassen**; dabei liegt der Schwerpunkt auf der Ermittlung von bewährten Verfahren und Herausforderungen, die die Kontaktstellen in ihrer Zusammenarbeit mit Drittländern ermitteln. In der **zweiten Plenarsitzung des EJOEN** wurden die Ergebnisse der **regionalen Sitzung des EJOEN und des EL PACCTO** vorgestellt, gefolgt von einer Aussprache über die Erfahrungen und Verfahren im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit mit Drittländern.

---

<sup>32</sup> Dok. ST 11333/24

Dieses Thema wurde auch in den Dialogen mit internationalen Partnern angesprochen, unter anderem auf dem **Treffen hoher Beamter der EU und der Vereinigten Staaten** zum Thema Justiz und Inneres im Oktober 2024 und auf dem **Ministerforum EU-Westbalkan zum Thema Justiz und Inneres** im Oktober 2025, auf dem die EU und die Partner im Westbalkan erörterten, wie die justizielle Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Korruption und grenzüberschreitender organisierter Kriminalität gestärkt und gleichzeitig der Austausch einschlägiger Informationen und Beweismittel erleichtert werden kann.

### **Fazit**

Der Rat wird ersucht, Kenntnis von den in diesem Bericht dargelegten Fortschritten zu nehmen und anzuerkennen, dass das anhaltende Engagement der EU und ihrer Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung ist, um weitere greifbare Fortschritte bei der Zerschlagung von Netzen der schweren und organisierten Drogenkriminalität zu erzielen und zusätzliche drogenbedingte Schäden für die EU-Bürgerinnen und Bürger und die Gesellschaft insgesamt abzuwenden. Vor dem Hintergrund der Bewertung der derzeitigen EU-Drogenstrategie und des EU-Drogenaktionsplans (2021-2025) hat der Dreivorsitz – der polnische, der dänische und der künftige zyprische Ratsvorsitz – in Abstimmung mit der Kommission einen Arbeitsplan für die gemeinsame Ausarbeitung des neuen strategischen Rahmens der EU in Bezug auf Drogen durch den Rat und die Kommission erstellt, der spezielle thematische Aussprachen in der Horizontalen Gruppe „Drogen“ über die Gesamtstruktur der künftigen Drogenstrategie und ihre Säulen umfasst. Auf der Grundlage dieser Aussprachen und der schriftlichen Beiträge der Delegationen wird die Kommission voraussichtlich am 3. Dezember 2025 ihre Mitteilungen über die neue EU-Drogenstrategie und den EU-Aktionsplan gegen den Drogenhandel veröffentlichen, die dem Rat zur Prüfung und Festlegung des weiteren Vorgehens übermittelt werden sollen.