



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION



**Schlussfolgerungen des Rates zur
FESTLEGUNG DER EU-PRIORITÄTEN FÜR DIE BEKÄMPFUNG
DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT AUF DER
GRUNDLAGE DER BEWERTUNG DER BEDROHUNGSLAGE IM
BEREICH DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT 2007**

*2807. Rat "JUSTIZ und INNERES"
Luxemburg, 12. und 13. Juni 2007*

Der Rat hat folgende Schlussfolgerungen angenommen:

"in Anbetracht des Haager Programms und insbesondere der Nummer 2.3 dieses Programms, unter der Europol aufgefordert wird, seine Lageberichte zur organisierten Kriminalität durch Bewertungen der Bedrohungslage betreffend schwere Formen der organisierten Kriminalität zu ersetzen,

im Hinblick auf die Notwendigkeit, dass die EU eine Architektur ihrer inneren Sicherheit¹ aufbaut und eine Methodik für die erkenntnisgestützte Strafverfolgung festlegt und anwendet und dabei besonderes Gewicht auf das Sammeln und Analysieren von Informationen und Erkenntnissen legt, um die Bereiche aufzuzeigen, in denen die Maßnahmen von Strafverfolgungs- und Anklagebehörden besonders wirkungsvoll wären,

unter Berücksichtigung der Mitteilung der Kommission über die Entwicklung eines Strategiekonzepts für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität² und des damit einhergehenden Aktionsplans sowie des Aktionsplans des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms³,

¹ Dok. 9596/06 JAI 271 CATS 104.

² Dok. KOM(2005) 232 endg. vom 2.6.2005.

³ ABl. C 198 vom 12.8.2005, S. 1.

P R E S S E

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Oktober 2005 zur erkenntnisgestützten Polizeiarbeit und zur Entwicklung der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität (Organised Crime Threat Assessment – OCTA) ⁴,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Rates vom 4./5. Juni 2006 zur Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität auf der Grundlage der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität (OCTA) 2006⁵ und des Stands der Umsetzung der Prioritäten durch die Mitgliedstaaten und die EU-Gremien,

in Anbetracht der von Europol vorgenommenen Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität 2007 ⁶ –

NIMMT FOLGENDE SCHLUSSFOLGERUNGEN AN:

Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität

1. Die von Europol vorgenommene Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität (OCTA) 2007 baut auf der Bewertung der Bedrohungslage durch derzeitige und zu erwartende Trends im Bereich der organisierten Kriminalität (OK) innerhalb der EU, die im Rahmen des OCTA-Prozesses zum ersten Mal 2006 vorgenommen wurde, auf. Die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen der OCTA 2007 sollten deshalb im Rahmen der nationalen Prioritäten berücksichtigt werden, jedoch auch durch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere zwischen den Mitgliedstaaten, in denen gemeinsame (regionale) Probleme auftreten, umgesetzt werden.
2. Nach Überzeugung des Rates sollte der Schwerpunkt bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität auf der Verringerung der von ihr ausgehenden Bedrohung und des durch sie verursachten Schadens liegen und insbesondere darin bestehen, dass
 - die Hindernisse bei der Zerschlagung von OK-Gruppen, die auf deren Aktivitäten bzw. Einfluss auf internationaler Ebene zurückgehen, beseitigt werden;
 - das Ausmaß der Infiltration der organisierten Kriminalität in die Gesellschaft (unter anderem in die öffentliche Verwaltung und die Wirtschaft), insbesondere der Missbrauch legaler Unternehmensstrukturen (und namentlich des Verkehrssektors) eingedämmt wird;
 - der Missbrauch moderner Technologie durch OK-Gruppen verhindert wird.
3. Nach Auffassung des Rates sollten ausgehend von der OCTA 2007 die folgenden Kriminalitätsbereiche im Jahr 2007 Prioritäten der EU sein:
 - Drogenhandel, insbesondere der Handel mit synthetischen Drogen;
 - Schleusung und Menschenhandel, insbesondere im Zusammenhang mit illegaler Einwanderung;
 - Betrug, insbesondere im Bereich der hoch besteuerten Waren und von Mehrwertsteuer-Karussells;

⁴ Dok. 10180/4/05 CRIMORG 56 ENFOPOL 75.

⁵ Dok. 10181/06 CRIMORG 94 ENFOPOL 115 ENFOCUSTOM 50.

⁶ Dok. 6939/07 CRIMORG 44 RESTREINT EU.

- Eurofälschung;
- Warenfälschung und Diebstahl an geistigem Eigentum;
- Geldwäsche.

4. Die OCTA 2007 zeigt die zunehmende Bedeutung von regionalen Kriminalitätsschwerpunktgebieten ("hubs") in den Mitgliedstaaten, da die in diesen Schwerpunktgebieten tätigen OK-Gruppen keine komplexen Netze zur Versorgung aus anderen Kontinenten mehr aufbauen müssen, weil illegale Waren bereits durch die Schwerpunktgebiete gesteuert und dort konzentriert werden. Dies eröffnet den OK-Gruppen, die bereits auf den von den Schwerpunktgebieten aus versorgten Absatzmärkten tätig sind, neue Wachstumschancen, insbesondere wenn die Zusammenarbeit mit den in den Schwerpunktgebieten operierenden Kriminellen dadurch erleichtert wird, dass sie der gleichen Ethnie oder dem gleichen Ursprungsland entstammen. Außerdem kann das Phänomen der mangelnden Integration insbesondere bei ethnischen Gemeinschaften von außerhalb der EU zu "virtuellen" Regionen oder isolierten Schwerpunktgebieten ("seclusion hubs") führen, in denen die organisierte Kriminalität stark Fuß fassen und neue Möglichkeiten nutzen kann, so dass die Zahl der Opfer der OK noch steigt. Vor diesem Hintergrund ist der Rat der Ansicht, dass in Bezug auf die in der OCTA 2007 genannten regionalen Kriminalitätsschwerpunktgebiete folgende Formen der organisierten Kriminalität in den als EU-Prioritäten für das Jahr 2007 ausgewählten Kriminalitätsbereichen besondere Aufmerksamkeit erhalten sollten:

- Schwerpunktgebiet Nord-West: Kokain-, Heroin- und Cannabishandel sowie die Herstellung von synthetischen Drogen und der Handel damit;
- Kriminalitätsschwerpunktgebiet Süd-West: Cannabis- und Kokainhandel, Kfz-Verschlebung und Schleusung im Zusammenhang mit illegaler Einwanderung;
- Kriminalitätsschwerpunktgebiete Nord-West und Süd-West: organisierte Kriminalität von einheimischen, türkischen und marokkanischen OK-Gruppen und externer Einfluss von süd- und zentralamerikanischen OK-Gruppen;
- Schwerpunktgebiet Nord-Ost: organisierte Kriminalität von bestimmten litauischen OK-Gruppen sowie polnischen OK-Gruppen, die sowohl im Bereich der Versorgung mit Zigaretten, Ausgangsstoffen für synthetische Drogen, Kokain und Haschisch sowie des illegalen Handels mit hoch besteuerten Waren tätig sind;
- Schwerpunktgebiet Süd-Ost, insbesondere der Kriminalitätsschwerpunktgebiet Schwarzes Meer: organisierte Kriminalität bestimmter OK-Gruppen aus Rumänien, Bulgarien, der Türkei und der Ukraine und zusätzlich italienischer und ungarischer OK-Gruppen, die ebenfalls in der Region tätig sind;
- Kriminalitätsschwerpunktgebiet Süden: organisierte Kriminalität bestimmter italienischer OK-Gruppen, wie Cosa Nostra, 'Ndrangheta und Camorra, insbesondere der Versuch, Kontrolle über bestimmte Aspekte des sozialen und wirtschaftlichen Lebens in bestimmten geografischen Gebieten auszuüben, sowie die laufende Zusammenarbeit dieser Gruppen mit albanischen und chinesischen OK-Gruppen in einigen Kriminalitätsbereichen.

5. Die in diesen Schlussfolgerungen und in der OCTA 2007 festgelegten Prioritäten müssen mit den Prioritäten verknüpft werden, die unter anderem in anderen Kriminalitätsbereichen als der organisierten Kriminalität, auf nationaler Ebene (in Fragen der organisierten Kriminalität) und als Reaktion auf frühere oder andere Schlussfolgerungen des Rates und/oder Aktionspläne festgelegt wurden. Dazu gehören der EU-Drogenaktionsplan, der Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels und die mehrjährige Planung der operativen Aktivitäten der Zollverwaltungen.

Konzept für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität

6. Die oben aufgezeigten Prioritäten sind als Bereiche zu verstehen, in denen die EU durch ihre Mitgliedstaaten, Institutionen und Gremien ihre Maßnahmen verstärkt koordinieren und intensivieren sollte, wobei unter diesen Maßnahmen nicht nur Reaktionen, sondern auch präventive und proaktive Maßnahmen zu verstehen sind. Gemeinsam werden diese konzertierten Maßnahmen ein gründliches Verständnis gewährleisten und Werkzeuge für eine verbesserte Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der EU liefern.
7. Wie der Rat bereits in seinen Schlussfolgerungen von 2006 festgestellt hat, erfordert die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ein interdisziplinäres, auf Erkenntnisgewinnung beruhendes Konzept, nicht nur um kriminelle Aktivitäten zu unterbinden, sondern auch um kriminelle Organisationen zu zerschlagen, Straffällige vor Gericht zu bringen und ihnen die Erträge aus Straftaten zu entziehen. Dies setzt aber voraus, dass entsprechende (spezielle) Mittel eingesetzt und Strukturen im Hinblick darauf organisiert werden, alle für die Strafverfolgung verfügbaren Informationen zu nutzen und auf diese Weise die gefährlichsten kriminellen Gruppen zu identifizieren und gegen sie vorzugehen. Es sollte eine neue, erkenntnisgestützte Kontrollstrategie entwickelt werden, die sich auf das gesamte nationale Hoheitsgebiet und wenn möglich das gesamte EU-Gebiet erstreckt und mit der die Kontrollen an den Außengrenzen durch Kontrollen unterwegs oder am Bestimmungsort ergänzt, Finanzvorgänge überwacht und die Analysefähigkeiten der Strafverfolgungsbehörden auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene erweitert werden. Eine Fortführung dieses Konzepts ist von wesentlicher Bedeutung, und das Konzept muss sich als solches auch in der Umsetzung der EU-Prioritäten widerspiegeln.
8. Die Strafverfolgungsmaßnahmen, insbesondere die strafrechtliche Ermittlung und Verfolgung, sollten daher sofern möglich in erster Linie auf die obere Ebene von OK-Gruppen, einschließlich deren Logistik, Finanzierung und Vermögenswerte, und auf diejenigen gerichtet sein, die die Tätigkeiten krimineller Organisationen erleichtern. Die Mitgliedstaaten werden daher ersucht, ihre Bemühungen in Bezug auf die finanziellen Aspekte der Ermittlung und Verfolgung, z.B. die Beschlagnahme von Vermögenswerten, zu verstärken.
9. Es sollten frühzeitig mehr Informationen über Ergebnisse und Schwierigkeiten im Rahmen der strafrechtlichen Ermittlung und Verfolgung an Europol, Eurojust oder OLAF weitergeleitet werden, damit sich die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen gegenseitig zunutze machen und so die Ausgangslage der EU verbessert wird.

10. Da die Grenze zwischen legalen und kriminellen Tätigkeiten fließend ist, sollten sich erfolgreiche Strafverfolgungsmaßnahmen auf kriminalitätsfördernde Faktoren (wie Urkundenfälschung, Technologie, Missbrauch legaler Unternehmensstrukturen und insbesondere des Verkehrssektors, Schwarzmärkte) konzentrieren. Es ist daher eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor erforderlich, um sowohl präventive Mechanismen aufzubauen (im Wege von Konsultationen zu Vorschriften, Produkten, (dem Einsatz von) Technologien) als auch die Aufklärung und Verfolgung von Straftaten zu verbessern.

Umsetzung der Prioritäten der EU

11. Alle zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten sollten bei der Planung ihrer individuellen und gemeinsamen Antworten auf die Bedrohungen, mit denen sie durch die organisierte Kriminalität konfrontiert sind, neben anderen nationalen Erwägungen den vom Rat und im Rahmen der OCTA festgelegten strategischen Prioritäten Rechnung tragen. Bei einem derartigen Vorgehen sollten sie die im Anhang des Aktionsplans genannten Mechanismen und Strukturen nutzen, die Prioritäten aber auch anhand nationaler, bilateraler und regionaler Maßnahmen und in ihren Außenbeziehungen im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften umsetzen.
12. Alle einschlägigen EU-Gremien, -Stellen und -Arbeitsgruppen müssen diesen Prioritäten Rechnung tragen und sie in ihre strategische Planung, Arbeitsprogramme, Haushalte, jährliche Berichterstattung und Außenbeziehungen einfließen lassen. Es müssen regelmäßige praktische Maßnahmen unter entsprechender Aufsicht des Vorsitzes ergriffen werden, um für die horizontale Koordination und die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Beteiligten zu sorgen; um dies zu fördern, sollten gegebenenfalls auch Vereinbarungen zwischen der Polizei, dem Grenzschutz, dem Zoll und anderen spezialisierten Strafverfolgungsbehörden geschlossen werden.
Es sollte eine geeignete Zusammenarbeit zwischen der EU und einschlägigen Drittländern stattfinden, und zwar insbesondere denjenigen, die zur OCTA beigetragen haben.
13. Konkret sollten die Mitgliedstaaten, die einschlägigen Arbeitsgruppen des Rates, die Kommission und die einschlägigen Ämter und Agenturen der EU die im Anhang genannten Aufgaben durchführen. Diese Aufgaben wurden aktualisiert, um die Erfahrungen, die bei der Umsetzung der auf der Grundlage der OCTA 2006 festgelegten EU-Prioritäten gesammelt wurden⁷, und die bisher erzielten Ergebnisse und erreichten Ziele zu berücksichtigen.
14. Der Vorsitz verfasst alle zwei Jahre, das nächste Mal im Jahr 2008, im Benehmen mit der Kommission einen Bericht über die EU-weite Umsetzung der Prioritäten. Die Mitgliedstaaten, die einschlägigen Ratsgruppen, die Kommission und die einschlägigen Ämter und Agenturen der EU werden daher ersucht werden, dem Vorsitz bis 1. März 2008 einen Bericht über ihre Umsetzung der Prioritäten zu übermitteln.

⁷ Dok. 15036/3/06 REV 3 CRIMORG 169 ENFOPOL 189 ENFOCUSTOM 81.

Methodik

15. Eine Bewertung und Verfeinerung der Methodik für die Erstellung der OCTA und die Verbesserung ihres "zukunftsorientierten Ansatzes" sind zweckdienlich. Europol und die Mitgliedstaaten werden die OCTA-Verfahren aufgrund der mit der OCTA 2007 gewonnenen Erfahrungen weiter optimieren. Die anderen Beteiligten, die Beiträge zur OCTA leisten, werden bei diesem Prozess konsultiert. Alle einschlägigen Behörden in den Mitgliedstaaten müssen an der Datenerhebung mitwirken, damit ein umfassendes und ausgewogenes Bild der Bedrohung in allen Bereichen der Kriminalität entsteht, und außerdem an der Erstellung des OCTA-Berichts auf allen Stufen beteiligt werden.
16. Europol wird im Hinblick auf die Ausarbeitung der nächsten OCTA in strukturierter und detaillierter Form den Erkenntnisbedarf mitteilen⁸ und ihn für bestimmte Bereiche/Auskunftgebende nach Bedarf spezifizieren. Die Mitgliedstaaten und andere zur Teilnahme aufgeforderte relevante Akteure (Eurojust, Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX), OLAF, EZB, EU-Lagezentrum, der Privatsektor usw.) werden bis spätestens [31. Oktober 2007] hierauf antworten. Die Feststellung des Erkenntnisbedarfs wird allen Beteiligten frühzeitig übermittelt.
17. Europol wird ersucht, bis Ende [Februar 2008] eine aktualisierte Fassung der OCTA vorzulegen.
18. Erfahrungsgemäß ändern sich die verschiedenen Formen und Merkmale der organisierten Kriminalität sowie der sich daraus ergebende Handlungsbedarf innerhalb eines Jahres nicht wesentlich.
Deshalb wird der Rat ab sofort in der Regel nur noch alle zwei Jahre neue Schlussfolgerungen des Rates zur Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität auf der Grundlage der OCTA annehmen. Die nächsten Schlussfolgerungen des Rates dieser Art werden folglich im Jahr 2009 angenommen. In den Jahren dazwischen (erstmalig 2008) werden dem Rat die OCTA und der Bericht über die EU-weite Umsetzung der Prioritäten vorgelegt, damit dieser darüber beraten kann, ob ein dringender Handlungsbedarf besteht, der eine außerordentliche Festlegung neuer Prioritäten erforderlich macht.

Unterrichtung des Europäischen Parlaments

19. Das Europäische Parlament wird über diese Schlussfolgerungen unterrichtet werden."

⁸ Entsprechend den Vereinbarungen in den Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Oktober 2005 (Dok. 10180/4/05, insbesondere Nummer 2).