

3. EU- Handbuch über

den administrativen
Ansatz in der
Europäischen Union





Danksagungen

Citation

ENAA (2020). 3rd EU Handbook on the administrative approach in the European Union. Brussels: ENAA.

Legal notice

The contents of this publication do not necessarily reflect the official opinion of any EU Member State or any agency or institution of the European Union or European Communities.

Author

Vincent Lauwers, Policy and Practice Officer, the ENAA Secretariat

Part of the project 'The further implementation of the MAS of the EUCPN and the Informal Network on the Administrative Approach' - ENAA Secretariat, March 2020, Brussels



With the financial support of the European Union's Internal Security Fund - Police

Dieses dritte EU-Handbuch wurde vom Sekretariat in Zusammenarbeit mit den Nationalen Kontaktstellen entwickelt.

Das Sekretariat dankt der rumänischen Präsidentschaft und der Arbeitsgruppe Strafverfolgung des Rates der Europäischen Union für die Zusendung des Antrags auf Initiativen zur administrativen Vorgehensweise.

Unser Dank gilt auch den Nationalen Kontaktstellen des ENAA und ihren Stellvertretern, die zu diesem Handbuch beigetragen haben.

Das Sekretariat bedankt sich bei den Experten, die an den beiden Expertensitzungen, die in Brüssel organisiert wurden, teilnahmen:

- › Herr Geerlings Luud (EURIEC)
- › Frau Idzikowska Ilona (Polnisches Ministerium für Inneres und Verwaltung)
- › Prof. Dr. Janssens Jelle (Universität Gent)
- › Frau Liagre Febe (EUCPN)
- › Frau Linmans Anna (Niederländisches Ministerium für Justiz und Sicherheit)
- › Herr Maassen Tobias (Europäische Kommission)
- › Herr Minten Dirk (belgische föderale Polizei)
- › Frau Mortelmans Nathalie (ARIEC Antwerpen)
- › Herr Pettigrew David (Polizei Schottland)
- › Herr Waldron Tony (National Crime Agency Vereinigtes Königreich)

Zuletzt sind wir besonders den Experten dankbar, die bei der Entwicklung der Abschnitte geholfen und Zeit und Mühe in dieses dritte EU-Handbuch investiert haben:

- › Frau Hutten Lienke (Niederländisches Zentrum für Verbrechensprävention und Sicherheit)
- › Herr Vig Joeri (Niederländisches Zentrum für Verbrechensprävention und Sicherheit)
- › Frau Kok Stella (Praktikantin ENAA/EUCPN)

Inhalt Tabelle

Danksagungen	3
Zusammenfassung	6
Vorwort	9

1

Einführung	10
A. Untergrabung lokaler Regierungen	11
B. Warum organisierte und schwere Kriminalität mit dem administrativen Ansatz bekämpft werden sollte	12

2

Europäisches Netz für den administrativen Ansatz zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität	14
--	-----------

3

Erläuterung des administrativen Ansatzes	18
A. Ein Labyrinth von Definitionen	19
B. Aktueller Stand des administrativen Ansatzes in der EU	21
C. Fünf Säulen für einen erfolgreichen administrativen Ansatz	27
Verhinderung und Bekämpfung des Missbrauchs der legalen Infrastruktur durch schwere und organisierte Kriminalität	27
Ergänzend	29
Zusammenarbeit mehrerer Behörden	30
Informationsaustausch	31
Maßnahmen zur Errichtung von Barrieren ergreifen	33
D. Jüngste Entwicklungen in der EU	34
1. Das Europäische Barrieremodell	34
2. ISEC-Studie - Administrative Ansätze zur Verbrechensbekämpfung. Verwaltungsmaßnahmen auf der Grundlage von Rechtsvorschriften zur Verhütung und Bekämpfung der (schweren und organisierten) Kriminalität. Rechtliche Möglichkeiten und praktische Anwendungen in 10 EU-Mitgliedstaaten	46
3. Confine	46
4. Information Expertise Centra	48

4

Schlussfolgerung und Empfehlungen	50
Endnotes	52
Bibliografie	53

Zusammenfassung

Organisierte Banden sind weltweit aktiv, und ihre Aktivitäten stellen eine der Hauptbedrohungen für die Sicherheit der europäischen Bürger dar. Sie werden nicht von Grenzen aufgehalten und haben eine zerstörerische Wirkung auf Volkswirtschaften und Gemeinschaften in der gesamten EU. Das organisierte Verbrechen wirkt sich destabilisierend auf die Gesellschaft aus, da es die legale Infrastruktur untergräbt. Laut den jüngsten Zahlen von Europol sind derzeit in der EU mehr als 5.000 organisierte Banden Gegenstand von Ermittlungen. Der Modus operandi der meisten Arten von organisierten Banden erfordert die Nutzung legaler Einrichtungen. Die Regierungen haben ein Interesse daran, diese organisierten Banden daran zu hindern, die legale Infrastruktur zu nutzen.

Öffentliche Verwaltungen verlassen sich bei der Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität nicht ausschließlich auf repressive Strafverfolgungsmaßnahmen. Das Strafrecht allein ist bei einem Berufsverbrecher nicht immer wirksam. Daher können administrative Maßnahmen wirksam sein. Ein administrativer Ansatz soll die traditionellen Instrumente des Strafrechts ergänzen, und kann ein potentiell wirkungsvolles Instrument zur Prävention und Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität sein. Dieser neue Ansatz nutzt Verwaltungs- und

Regulierungsmechanismen und verfolgt einen multidisziplinären Ansatz, indem er ein breites Spektrum von Akteuren einbezieht. Im Rahmen des administrativen Ansatzes gehen die öffentlichen Verwaltungen, insbesondere auf lokaler Ebene, in Ausübung einiger ihrer spezifischen Befugnisse und Verantwortlichkeiten vor, die die Aktivitäten des organisierten Verbrechens behindern oder vereiteln.

Im Jahr 2010 wurde ein Informelles Netz von Kontaktstellen für den administrativen Ansatz zur Prävention und Bekämpfung

der organisierten Kriminalität geschaffen. Das Netzwerk besteht aus Nationalen Kontaktstellen (NKS). Sie fungieren als Portal zu den Strafverfolgungsbehörden, Regierungsabteilungen, Verwaltungsbehörden und der Wissenschaft in ihren jeweiligen Ländern. Der Schwerpunkt liegt insbesondere auf jenen Teams, Einheiten und Abteilungen, die im Rahmen eines multidisziplinären Ansatzes zur Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität regelmäßig Verwaltungsbefugnisse oder nicht traditionelle Arbeitsweisen auf praktischer Ebene einsetzen. 2018 wurde beschlossen, das Netz zu formalisieren und den Namen in Europäisches Netz für den administrativen Ansatz zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität (ENAA) zu ändern. Die Aufgabe des ENAA besteht darin, das Verständnis, das Bewusstsein und die Anwendung des administrativen Ansatzes bei der Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität in der gesamten EU zu verbessern.

Die Terminologie des administrativen Ansatzes umfasst viele verschiedene Definitionen, Ansätze und Praktiken in der gesamten EU. Die erste (und einzige) Definition des administrativen Ansatzes, auf die sich alle Mitgliedstaaten (MS) geeinigt haben, findet sich in den Schlussfolgerungen des Rates vom 6. Juni 2016. Der administrative Ansatz kombiniert die folgenden Elemente, in voller Übereinstimmung mit dem administrativen und rechtlichen Rahmen der MS:

1. Verhindern, dass Personen, die in kriminelle Aktivitäten verwickelt sind, die legale administrative Infrastruktur für kriminelle Zwecke nutzen, gegebenenfalls einschließlich Verfahren zur Erlangung von Genehmigungen, Ausschreibungen und Subventionen;
2. Anwendung aller einschlägigen Arten von Verwaltungsvorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung illegaler Aktivitäten, soweit dies nach innerstaatlichem Recht möglich ist, einschließlich der präventiven Prüfung

und Überwachung von Antragstellern (natürliche und juristische Personen) auf Genehmigungen, Ausschreibungen und Subventionen sowie der Schließung oder Enteignung von Räumlichkeiten, wenn in oder um diese Räumlichkeiten herum öffentliche Belästigungen infolge untergrabender krimineller Aktivitäten auftreten;

3. Koordinierung von Interventionen unter Einsatz administrativer Instrumente als Ergänzung zu strafrechtlichen Maßnahmen, um schwere und organisierte Kriminalität zu verhindern, zu bekämpfen, zu stören und zu unterdrücken.

Am 8. November 2019 einigte sich das ENAA auf eine kürzere, unkomplizierte und leicht übersetzbare Definition des administrativen Ansatzes, die auf der Schlussfolgerung des Rates von 2016 basiert:

„Ein administrativer Ansatz für schwere und organisierte Kriminalität ist eine ergänzende Möglichkeit, den Missbrauch der rechtlichen Infrastruktur durch behördenübergreifende Zusammenarbeit zu verhindern und zu bekämpfen, indem Informationen ausgetauscht und Maßnahmen zur Errichtung von Barrieren ergriffen werden.“

Aus der Definition wurden fünf Säulen herauskristallisiert, um den Praktikern zu verdeutlichen, worin genau die Initiativen des administrativen Ansatzes bestehen. Es ist nicht notwendig, dass alle fünf Säulen in einer konkreten Initiative vorhanden sind, aber es ist ein guter Indikator für die erfolgreiche Anwendung des administrativen Ansatzes.

1. Verhinderung und Bekämpfung des Missbrauchs der legalen Infrastruktur durch schwere und organisierte Kriminalität

Sowohl die nationalen als auch die lokalen Verwaltungen müssen mit Instrumenten ausgestattet werden, um gegen Schwerekriminalität und organisiertes Verbrechen vorzugehen, da beide eine wichtige Rolle spielen. Die Behörden haben daher ein besonderes Interesse daran, Kriminelle

daran zu hindern, entweder die wirtschaftliche und legale Infrastruktur zu nutzen, um sich ein legales Einkommen zu verschaffen, oder Unternehmen zu missbrauchen, um Verbrechen zu erleichtern, und ihre kriminellen Erlöse für diesen Zweck zu verwenden. Es gibt auch administrative Maßnahmen, die sich auf öffentliche Ärgernisse konzentrieren, aber im Rahmen des ENAA nutzen wir den administrativen Ansatz zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität.

2. Ergänzend

Der administrative Ansatz umfasst die Nutzung von Verwaltungs- und Regulierungsmechanismen sowie einen multidisziplinären Ansatz, bei dem ein breites Spektrum von Akteuren einbezogen wird, um die traditionellen Maßnahmen der Strafjustiz mit dem Ziel der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu ergänzen. Ein administrativer Ansatz, der in Koordination mit den traditionellen Instrumenten des Strafrechts angewandt wird, ist ein mächtigeres Instrument als wenn er lediglich als Zusatz implementiert wird. Mehr noch, allein mit administrativen Maßnahmen wird man organisierte Banden nicht in den Griff bekommen. Daher ist der administrative Ansatz als Ergänzung zu den traditionellen Ansätzen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu sehen.

3. Zusammenarbeit mehrerer Behörden

Neben rechtlichen Hindernissen sehen sich viele MS leider auch mit Problemen in Zusammenhang mit Organisationsstrukturen konfrontiert. Häufig verfügen die Behörden über ein eigenes Backoffice, das sich auf den Schutz ihrer eigenen Interessen konzentriert und auf sich gegenseitig ausschließenden Zuständigkeits-, Kontroll- und politischen Verantwortungsbereichen beruht. Dies kann Probleme für einen effektiven administrativen Ansatz verursachen. Der administrative Ansatz wird oft als „Zusammenarbeit in getrennten Bereichen“ bezeichnet, was bedeutet, dass verschiedene Behörden und Verwaltungen schwere und organisierte Kriminalität im Rahmen ihrer Möglichkeiten bekämpfen. Daher hängt der Erfolg des administrativen Ansatzes von der Zusammenarbeit mit anderen Partnern im Sicherheitsbereich, wie Polizei, Staatsanwaltschaft und Steuerbehörden, ab.

4. Informationsaustausch

Der Schlüssel für die „Zusammenarbeit in getrennten Bereichen“ ist der Informationsaustausch zwischen Verwaltungs-, Steuer- und Strafverfolgungsbehörden innerhalb eines einzelnen Staates oder einer Region. Für lokale Behörden ist der Zugang zu Informationen und offenen Quellen von grundlegender Bedeutung, um fundierte Entscheidungen treffen zu können. Daher sind für diesen Zugang und für den Informationsaustausch zwischen den relevanten Akteuren rechtliche Grundlagen erforderlich. Gerichtliche Daten müssen für die lokalen Behörden zugänglich sein, um vermutete Verbindungen zwischen organisierten Banden, Unternehmern, Unternehmen und Bürgern zu bestätigen. Die örtliche Verwaltung ist in hohem Maße von den Informationen der Staatsanwaltschaft und der Polizei abhängig. Leider beschränkt sich in vielen MS der Informationsaustausch derzeit auf eine Richtung von den lokalen Behörden zu den anderen Partnern und nicht in die andere Richtung. Dies ist problematisch und wird hauptsächlich durch rechtliche Barrieren verursacht.

5. Maßnahmen zur Errichtung von Barrieren ergreifen

Öffentliche Verwaltungen, insbesondere auf lokaler Ebene, haben die Macht, im Rahmen ihrer Zuständigkeit Maßnahmen zu ergreifen, um organisierte Banden zu behindern. Die Idee des administrativen Ansatzes besteht darin, die lokalen Verwaltungen mit den notwendigen Instrumenten auszustatten (z.B. Entzug von Lizenzen aus gesundheitlichen Gründen), um zu verhindern, dass die legale Infrastruktur von Kriminellen genutzt wird. Sie können Möglichkeiten des Vorgehens, sowohl gegen kriminellen Phänomene als auch gegen organisierte Banden finden. Die Behörden können Bereiche identifizieren, in denen die *Unterwelt* die legitime Gesellschaft „berührt“. Dann können sie Interventionen in diesen Bereichen mit verschiedenen Partnern oder Verwaltungsinstrumenten koordinieren, die die strafrechtlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität ergänzen.

Vorwort

Das Netzwerk freut sich, diese dritte Version des EU-Handbuchs über den administrativen Ansatz in der EU vorzustellen. Dieses EU-Handbuch richtet sich an politische Entscheidungsträger, Beamte, Strafverfolgungsbeamte und andere wichtige Akteure in den EU-Mitgliedstaaten, die an der Prävention und Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität beteiligt sind.

Dieses Handbuch enthält eine kurze Geschichte der Entwicklung des Netzwerks und konzentriert sich anschließend auf die Definition und die fünf Säulen des administrativen Ansatzes am Beispiel von Initiativen des administrativen Ansatzes. Am Ende wird ein Überblick darüber gegeben, was in der EU bereits getan wurde.

Dieses Handbuch ergänzt die erste (2011) und die zweite (2014) Version des EU-Handbuchs, die einen Überblick über die in den MS angewandten Initiativen zum administrativen Ansatz gaben und zur Sensibilisierung beitrugen. Die dritte Version wird in alle EU-Sprachen übersetzt. Das Handbuch wird auf der Website www.administrativeapproach.eu öffentlich zugänglich sein. Die Initiativen zum administrativen Ansatz werden nur auf der Europol-Plattform für die Expertengruppe administrativer Ansatz und der Mitgliedern vorbehaltenen Seite der ENAA-Website verfügbar sein. Sie können sich jederzeit an Ihre Nationale Kontaktstelle wenden, wenn Sie Zugang zu diesen Informationen wünschen.

Wir hoffen, dass das Handbuch auch weiterhin ein wertvolles Nachschlagewerk für Praktiker und politische Entscheidungsträger sein wird, das das Verständnis für die Vorteile der Anwendung einer nicht-traditionellen Methode zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität verbessert und zu einer stärkeren Zusammenarbeit und zum Austausch von Erfahrungen und Wissen in der gesamten EU anregt.

Zu guter Letzt hoffen wir, dass diese dritte Veröffentlichung des EU-Handbuchs eine weite Verbreitung unter den wichtigsten Akteuren in den zuständigen nationalen Verwaltungsbehörden in den MS finden wird. Jegliches Feedback und neue Beiträge für künftige Ausgaben sind willkommen und können über die benannten Nationalen Kontaktstellen an das Netzwerk gerichtet werden.

1

Einführung

Das organisierte Verbrechen ist ein dynamisches und sich ständig weiterentwickelndes Phänomen mit globaler Reichweite. Es hat eine korrosive Wirkung auf die Wirtschaft und die Gemeinschaften in der gesamten EU. Laut den jüngsten Zahlen von Europol sind in der EU mehr als 5.000 organisierte Banden Gegenstand von Ermittlungen¹. Die Zahl der international operierenden organisierten Banden verdeutlicht das beträchtliche Ausmaß und die potentiellen Auswirkungen der schweren und organisierten Kriminalität auf die EU. Diese organisierten Banden sind äußerst vielseitig und beweisen Flexibilität hinsichtlich der Geschwindigkeit, mit der sie ihre Arbeitsweise ändern. Sie sind auch sehr widerstandsfähig und sehr geschickt darin, sich dem Gesetz zu entziehen. Unabhängig von geografischen Grenzen nutzen organisierte Banden die durch den Schengen-Raum geschaffene Freizügigkeit aus

und entwickeln neue Routen, um Menschenhandel, Geldwäsche und den Handel mit Drogen, Waffen und anderen illegalen Gütern zu erleichtern. Diese kriminellen Aktivitäten werden immer komplexer, und ihre Ausführung erfordert eine Vielzahl von Fähigkeiten sowie technisches Fachwissen. Die bedrohlichsten organisierten Banden sind diejenigen, die in der Lage sind, ihre Gewinne in die legale Wirtschaft zu investieren und die legale Infrastruktur zu untergraben².

Der administrative Ansatz soll traditionelle strafrechtliche Maßnahmen ergänzen, indem das organisierte Verbrechen gestört und verhindert wird. Dieser neue Ansatz nutzt Verwaltungs- und Regulierungsmechanismen und verfolgt einen multidisziplinären Ansatz, indem er ein breites Spektrum von Akteuren einbezieht. Die Terminologie des administrativen Ansatzes umfasst viele verschiedene Definitionen, Ansätze und Praktiken in der gesamten EU. Dies führt manchmal zu Verwirrung darüber, worin dieser Ansatz eigentlich besteht. Eines der Ziele dieses Handbuchs ist es, diese Verwirrung aufzulösen und eine klare Beschreibung dessen zu geben, was der administrative Ansatz ist und was erforderlich ist, um ihn effektiv zu nutzen.

A. Untergrabung lokaler Regierungen

Das organisierte Verbrechen wirkt sich destabilisierend auf die Gesellschaft aus, da es die legale Infrastruktur untergräbt. Wenn wir von organisierter Kriminalität sprechen, meinen wir vor allem die systematische Kriminalität. Dabei kann es sich um Gewalttaten handeln, die z.B. im Rahmen des Funktionierens illegaler Drogenmärkte, als Teil der Lieferung, Verteilung und des Gebrauchs von Drogen begangen werden³. Diese Verbrechen generieren illegale Vermögenswerte und führen zu wirtschaftlich dominanten Positionen mit Korruption und Störung des Marktes sowie zu einer wechselseitigen Abhängigkeit zwischen der *Unterwelt* und der legitimen Gesellschaft. Diese Art von Verbrechen ist oft unsichtbar, kann sich aber auch im öffentlichen Raum durch Einschüchterung und Gewalt manifestieren⁴. Organisierte Banden wenden Gewalt als Kontrollstrategie in verschiedenen Situationen an, unter anderem bei territorialen Streitigkeiten, zur Bestrafung für Betrug, bei der Schuldeneintreibung und bei Zusammenstößen mit der Polizei.

Während die Täter oft überregional oder international agieren, äußert sich untergrabende Kriminalität in vielen Formen und hat viele Verbindungen zur lokalen Ebene⁵.

Eines der Hauptmerkmale der Untergrabung besteht darin, dass Kriminelle versuchen, die Macht des Staates durch Umsetzung ihrer eigenen Regeln zu ersetzen.

Zum Beispiel: „Kriminelle fahren mit schicken, teuren Autos in armen Vierteln herum. Es ist klar, dass etwas nicht stimmt. Sie wollen nur zeigen, dass die Straßen ihnen gehören“. Es besteht kein Zweifel, dass die Untergrabung Teil der kriminellen Industrie ist, jeder, der nicht kooperieren will, wird durch Gewalt oder Korruption bedroht oder beseitigt. Doch Untergrabung ist mehr: Sie ist Ausdruck eines Wunsches nach Autonomie und einer Abneigung gegen das Fortschreiten der Zivilgesellschaft. Sie ist auch eine Opposition gegen die etablierte Ordnung und den Staat als deren Vertreter⁶.

B. Warum organisierte und schwere Kriminalität mit dem administrativen Ansatz bekämpft werden sollte

Öffentliche Verwaltungen verlassen sich bei der Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität nicht ausschließlich auf repressive Strafverfolgungsmaßnahmen. Das Strafrecht allein ist bei einem Berufsverbrecher nicht immer wirksam. Eine Gefängnisstrafe wird von Kriminellen im Allgemeinen als Teil des Berufsrisikos empfunden. Dagegen könnten Verwaltungsmaßnahmen ein ganzes kriminelles Unternehmen und seine kriminellen Prozesse aufhalten und daher wirksamer sein⁷.

Kriminelle, die an schwerer und organisierter Kriminalität beteiligt sind, beschränken ihre Aktivitäten oft nicht auf rein illegale Aktivitäten wie Drogenhandel, Betrug oder Eigentumsdelikte. Sie investieren auch Geld in legale Aktivitäten und Geschäfte, zum Beispiel um die Einnahmen aus ihren Straftaten auszunutzen oder um ein legales Einkommen zu erzielen. Kriminelle können ein Bauunternehmen gründen oder übernehmen und sich dann um staatliche Aufträge bewerben. Die „Geschäftsprozesse“ der meisten Arten des organisierten Verbrechens erfordern auch rechtliche Möglichkeiten. Die Behörden haben daher ein besonderes Interesse daran, Kriminelle daran zu hindern, entweder die wirtschaftliche Infrastruktur zu nutzen, um sich ein legales Einkommen zu verschaffen, oder Unternehmen zu missbrauchen, um Verbrechen zu erleichtern, und ihre kriminellen Erlöse für diesen Zweck zu verwenden.

Ein administrativer Ansatz, der mit den traditionellen Instrumenten des Strafrechts angewandt oder koordiniert wird, ist ein potentiell wirkungsvolles Instrument zur Prävention und Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität.

Ein Beispiel: In einigen Ländern können lokale Behörden oder einschlägige Inspektionen unter Nutzung des geltenden Verwaltungsrechts beschließen, ein Cannabis-Treibhaus für eine bestimmte Zeit zu schließen. Die Steuerbehörden und die Sozialdienste können zusätzliche Forderungen und Bußgelder geltend machen. Die Strafverfolgung der Besitzer des Treibhauses gehört in den Bereich des Strafrechts.

Der administrative Ansatz kann auch administrative Maßnahmen umfassen, wie z.B. die Überprüfung oder Durchleuchtung von Unternehmen, die sich um öffentliche Aufträge bewerben und/oder die Verweigerung oder den Widerruf von Genehmigungen für Unternehmen, die eine Verbindung zum organisierten Verbrechen haben. Im Rahmen des administrativen Ansatzes gehen die öffentlichen Verwaltungen, insbesondere auf lokaler Ebene, in Ausübung einiger ihrer spezifischen Befugnisse und Verantwortlichkeiten vor, die die Aktivitäten organisierter Banden behindern oder vereiteln. Es geht darum, die Verwaltung mit den notwendigen Instrumenten auszustatten, um zu verhindern, dass die legale Infrastruktur für kriminelle Zwecke genutzt wird, und um die kriminellen Phänomene sowie die Handlungsmöglichkeiten der Banden zu bekämpfen.

Zentraler Grundsatz dieses Ansatzes ist, dass die nationalen und lokalen Verwaltungsbehörden (d.h. die Kommunen und die Ministerien für Inneres, Finanzen, Beschäftigung und soziale Angelegenheiten) eine wichtige Rolle bei der Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität spielen.

In diesem Zusammenhang ist der Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Organisationen, nicht nur auf nationaler Ebene, eine der wichtigsten Voraussetzungen.

Nicht nur nationale und lokale Verwaltungsbehörden können von einer „Zusammenarbeit in getrennten Bereichen“ profitieren. Dies kann auch auf internationaler Ebene von Vorteil sein. So läuft beispielsweise der belgische Teil der Euregio Maas-Rhein Gefahr, aufgrund verstärkter repressiver Maßnahmen gegen Outlaw Motorcycle Gangs (OMCG) in Deutschland und den Niederlanden mit einer Zunahme der OMCG-Aktivitäten konfrontiert zu werden. In der belgischen Provinz Limburg zum Beispiel wurden zunehmend Clubhäuser eingerichtet, Territorium beansprucht und markiert, und gegenseitige Konfrontationen führten zu Morden⁸. Deshalb müssen die Regierungen einen Verdrängungseffekt berücksichtigen. Organisierte Banden suchen den Weg des geringsten Widerstandes und verlagern deshalb ihre Aktivitäten in Städte/Regionen, wo sie weniger behindert werden. Dies wird auch als Verdrängungs- oder *Wasserbetteffekt*⁹ bezeichnet. In **Kapitel 3.D.1.** finden Sie die allerersten Barrieremodelle der EU. Diese Barrieremodelle sind wichtig bei der Bekämpfung eines Kriminalitätsphänomens auf europäischer Ebene, um einen Verdrängungseffekt in anderen MS zu verhindern.

Der Erfolg dieses administrativen Ansatzes hängt von der Zusammenarbeit mit anderen Partnern im Sicherheitsbereich, wie Polizei und Staatsanwaltschaft ab.

2

Europäisches Netz für den administrativen Ansatz zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität

Im Vertrag von Lissabon¹⁰ wurde festgelegt, dass das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (nachstehend „der Rat“) gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen zur Förderung und Unterstützung der Tätigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Kriminalprävention unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten festlegen können.

2009 wurde im Stockholmer Programm¹¹ erstmals festgestellt, dass ein multidisziplinärer Ansatz als wirksame Maßnahme zur Senkung der Kriminalitätsrate eingesetzt werden kann. Verwaltungsmaßnahmen können als Teil einer Gesamtreaktion zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität angewandt werden. Verwaltungsbehörden (d.h. Kommunen und die Ministerien für Inneres, Finanzen, Beschäftigung und Soziales) sind häufig für die Überwachung der Einhaltung von Vorschriften und Regelungen (z.B. Genehmigungen und Lizenzsysteme) in Bezug auf bestimmte Wirtschaftssektoren zuständig, die von Kriminellen in den EU-Mitgliedstaaten genutzt werden.

Als Reaktion darauf wurde unter der belgischen Präsidentschaft (2010) in der Schlussfolgerung des Rates vom 5. November 2010 das **Informelle Netz der Kontaktstellen für den administrativen Ansatz zur Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität** (im Folgenden „Informelles Netz“ genannt) eingerichtet¹². Es wurde beschlossen, dass es aus nationalen Kontaktstellen (NKS) bestehen soll, die als Portal zu den Strafverfolgungsbehörden, Regierungsabteilungen, Verwaltungsbehörden und der Wissenschaft in ihren jeweiligen Ländern fungieren. Der Schwerpunkt liegt insbesondere auf jenen Teams, Einheiten und Abteilungen, die im Rahmen eines multidisziplinären Ansatzes zur Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität regelmäßig Verwaltungsbefugnisse oder nicht traditionelle Arbeitsweisen auf praktischer Ebene einsetzen.

Es wurde beschlossen, dass die Ziele des informelles Netzes darin bestehen, ein Netzwerk von Kontaktstellen anzuregen und zu erleichtern, die auf dem Gebiet der administrativen Maßnahmen zur Bekämpfung des Phänomens organisierter Banden und erforderlichenfalls auch anderer einschlägiger Kriminalitätsbereiche zuständig sind, wobei den nationalen Bedürfnissen und besonderen Umständen Rechnung zu tragen ist.

Während der ungarischen Präsidentschaft (2011) wurde das erste EU-Handbuch veröffentlicht. Das EU-Handbuch trug den Titel „Komplementäre Ansätze und Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität“¹³ und bot eine Sammlung von Beispielen guter Praxis aus den EU-Mitgliedstaaten.

Unter der polnischen Ratspräsidentschaft (2011) wurde vereinbart, dass das Informelle Netz seinen Schwerpunkt auf alle Bereiche der organisierten Kriminalität ausdehnen sollte, da erkannt wurde, dass administrative Maßnahmen sinnvoll gegen ein breites Spektrum krimineller Bedrohungen eingesetzt werden können, nicht nur gegen mobile kriminelle Gruppen. Zusätzlich wurde vorgeschlagen, dass das Informelle Netzwerk folgende Anforderungen erfüllen sollte:

- › Förderung des Konzepts der Verwaltungsmaßnahmen;
- › Prüfung von Möglichkeiten zur Stärkung des Informationsaustauschs zwischen Verwaltungsbehörden und traditionellen Strafverfolgungsorganisationen
- › Förderung des Austauschs bewährter Praktiken;
- › Vorschlag neuer Initiativen zur Entwicklung von Verwaltungsmaßnahmen;
- › über den Ratsvorsitz Berichterstattung an die zuständige Ratsarbeitsgruppe über die Schlussfolgerungen des Treffens; und
- › Treffen mindestens alle 6 Monate.

Während der folgenden Präsidentschaften des Rates der Europäischen Union trug eine Kerngruppe von MS- und EU-Institutionen dazu bei, diese Vorschläge umzusetzen und die Rolle des informellen Netzwerks zu entwickeln und zu stärken. Diese Arbeit beinhaltete die Entwicklung der Europol-Expertenplattform (EPE) für den administrativen Ansatz und die Ausarbeitung und Veröffentlichung des zweiten EU-Handbuchs mit dem Titel „Komplementäre Ansätze und Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität“. Das zweite Handbuch wurde während der litauischen Präsidentschaft 2013 veröffentlicht¹⁴.

Unter dem niederländischen Vorsitz (2016) wurde beschlossen, dass es notwendig ist, den administrativen Ansatz zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität, insbesondere der schweren und organisierten Kriminalität, weiterzuentwickeln und weiter zu verbessern. Zu diesem Zweck wurde erstmals eine Definition des administrativen Ansatzes von allen (MS) in den Schlussfolgerungen des Rates vom 6. Juni 2016 formuliert¹⁵.

Der administrative Ansatz kombiniert die folgenden Elemente, in voller Übereinstimmung mit dem administrativen und rechtlichen Rahmen der MS:

- › Verhindern, dass Personen, die in kriminelle Aktivitäten verwickelt sind, die legale administrative Infrastruktur für kriminelle Zwecke nutzen, gegebenenfalls einschließlich Verfahren zur Erlangung von Genehmigungen, Ausschreibungen und Subventionen;
- › Anwendung aller einschlägigen Arten von Verwaltungsvorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung illegaler Aktivitäten, soweit dies nach innerstaatlichem Recht möglich ist, einschließlich der präventiven Prüfung und Überwachung von Antragstellern (natürliche und juristische Personen) auf Genehmigungen, Ausschreibungen und Subventionen sowie der Schließung oder Enteignung von Räumlichkeiten, wenn in oder um



Stockholmer Programm



belgische Präsidentschaft

Schlussfolgerung des Rates vom 5. November (15875/10), in der das Informelle Netzwerk geschaffen wurde



ungarische Präsidentschaft

Erstes EU-Handbuch

**ZEITACHSE DER GESCHICHTE
DES ENAA**

2010

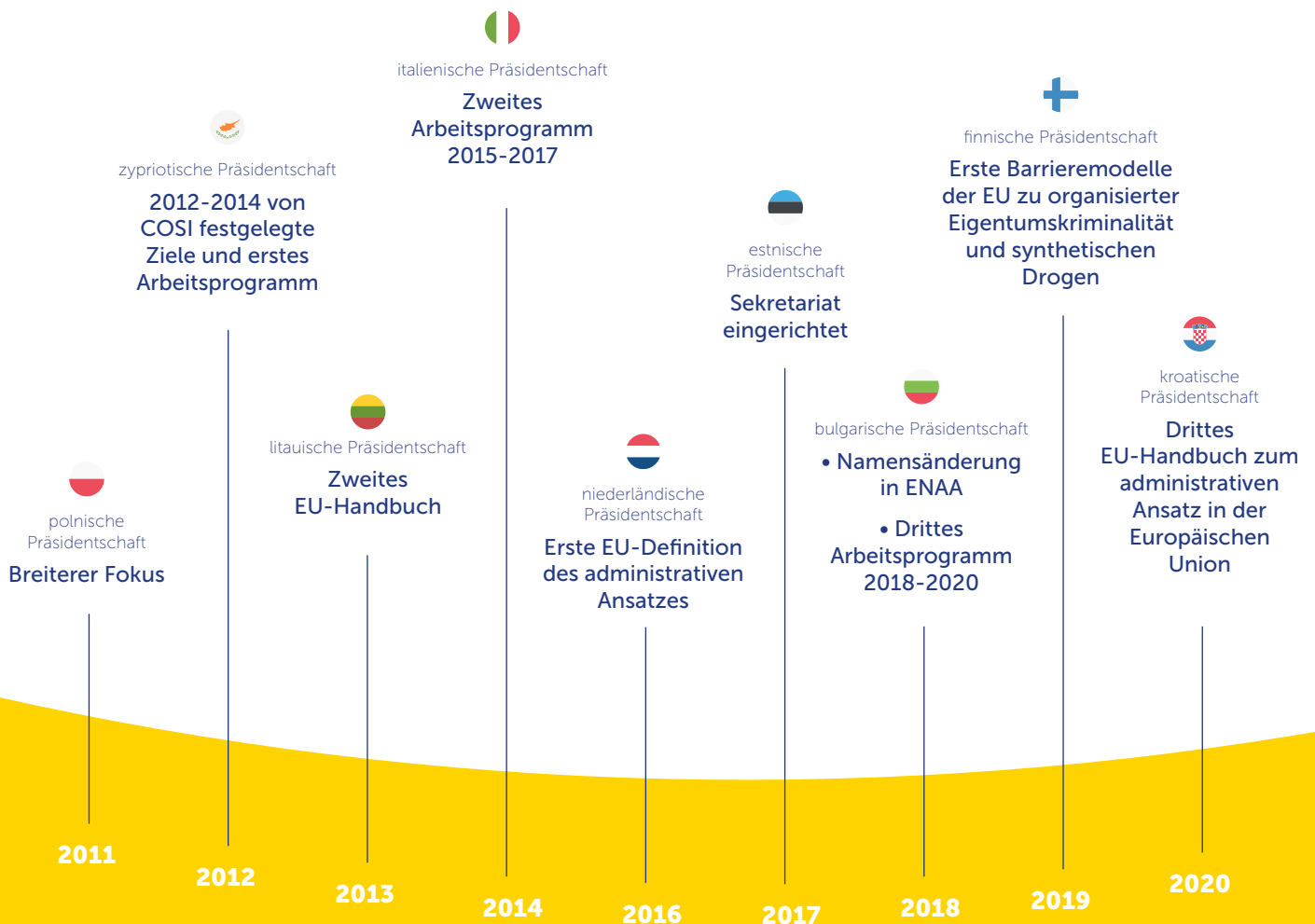
2011

diese Räumlichkeiten herum öffentliche Ärgernisse infolge untergrabender krimineller Aktivitäten auftreten;

- › Koordinierung von Interventionen unter Einsatz administrativer Instrumente als Ergänzung zu strafrechtlichen Maßnahmen, um schwere und organisierte Kriminalität zu verhindern, zu bekämpfen, zu stören und zu unterdrücken.

Im August 2017 wurde das ENAA-Sekretariat im Sekretariat des Europäischen Netzes für Kriminalprävention (European Crime Prevention Network, EUCPN) eingerichtet. Das Grundprinzip bestand darin, die Belastung der NKS zu verringern und ein voll funktionsfähiges Sekretariat einzurichten, das sich um die tägliche Arbeit des Netzwerks kümmert und diese verwaltet.

Auf der Vollversammlung des Netzwerks am 1. Februar 2018 wurde das dritte mehrjährige Arbeitsprogramm für 2018-2020 von den MS verabschiedet. Es soll auf den im Rahmen des vorangegangenen Programms erzielten Ergebnissen aufbauen. Im März 2018 wurde in der Arbeitsgruppe Strafverfolgung (Law Enforcement Working Party, LEWP) ein Abschlussbericht zum Arbeitsprogramm 2015-2017 vorgelegt. Bei diesem Treffen wurde auch vorgeschlagen, das informelle Netz dem LEWP anzuschließen und den Namen von „Informelles Netz“ in *Europäisches Netz für den administrativen Ansatz zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität (ENAA)* zu ändern. Am 30. Oktober 2018 wurde eine neue Geschäftsordnung geschaffen, um das Netzwerk auf eine formellere Grundlage zu stellen.



3

Erläuterung des administra- tiven Ansatzes

A. Ein Labyrinth von Definitionen

Die Terminologie des administrativen Ansatzes umfasst viele verschiedene Definitionen, Ansätze und Praktiken in der gesamten EU. Dies kann manchmal zu Verwirrung darüber führen, worin dieser Ansatz eigentlich besteht. Neben all den unterschiedlichen nationalen Interpretationen und Definitionen gibt es derzeit drei Definitionen mit einer europäischen Dimension.

Erstens konzentriert sich die folgende Definition in erster Linie auf die Prävention von Kriminalität. Diese Definition wird in dem von der Universität Tilburg & Leuven im Jahr 2015 veröffentlichten Buch verwendet. Während der Untersuchung wurde deutlich, dass ein administrativer Ansatz für die Unterdrückung und Behinderung von Verbrechen gleichermaßen relevant ist, und dies veranlasste sie, die Definition wie folgt zu ändern:

„Ein administrativer Ansatz (in Bezug auf schwere und organisierte Kriminalität) umfasst die Verhinderung der Erleichterung illegaler Aktivitäten durch Verweigerung der Nutzung der legalen administrativen Infrastruktur durch Kriminelle sowie koordinierte Interventionen („Zusammenarbeit in getrennten Bereichen“), um die (schwere und organisierte) Kriminalität und Probleme der öffentlichen Ordnung zu stören und zu unterdrücken¹⁶.“

Zweitens, und das ist am wichtigsten, gibt es die Definition, auf die man sich während der niederländischen Präsidentschaft 2016 einigte. Dies ist die erste (und einzige) Definition des administrativen Ansatzes, auf die sich alle MS in den Schlussfolgerungen des Rates vom 6. Juni 2016 einigten¹⁷.

Der administrative Ansatz kombiniert die folgenden Elemente, in voller Übereinstimmung mit dem administrativen und rechtlichen Rahmen der MS:

1. Verhindern, dass Personen, die in kriminelle Aktivitäten verwickelt sind, die legale administrative Infrastruktur für kriminelle Zwecke nutzen, gegebenenfalls einschließlich Verfahren zur Erlangung von Genehmigungen, Ausschreibungen und Subventionen;
2. Anwendung aller einschlägigen Arten von Verwaltungsvorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung illegaler Aktivitäten, soweit dies nach innerstaatlichem Recht möglich ist, einschließlich der präventiven Prüfung und Überwachung von Antragstellern (natürliche und juristische Personen) auf Genehmigungen, Ausschreibungen und Subventionen sowie der Schließung oder Enteignung von Räumlichkeiten, wenn in oder um diese Räumlichkeiten herum öffentliche Ärgernisse infolge untergrabender krimineller Aktivitäten auftreten;
3. Koordinierung von Interventionen unter Einsatz administrativer Instrumente als Ergänzung zu strafrechtlichen Maßnahmen, um schwere und organisierte Kriminalität zu verhindern, zu bekämpfen, zu stören und zu unterdrücken.

In der EU, vor allem in den Niederlanden und Belgien, werden mehr Schritte im administrativen Bereich unternommen als bisher angenommen. Daher einigte man sich zu Beginn des CONFINE-Projekts **(siehe Kapitel 3.D.3.)** auf eine klare gemeinsame Definition, um zu betonen, dass dieser Begriff viel mehr bedeuten kann, als ursprünglich erwartet:


„Ein administrativer Ansatz bezüglich des organisierten und/oder subversiven Verbrechens bedeutet, dass Organisationen mit Verwaltungsbefugnissen die Erleichterung illegaler Aktivitäten verhindern und/oder bekämpfen, indem sie den Missbrauch legaler Verwaltungsstrukturen für kriminelle Aktivitäten verhindern¹⁸.

Während der beiden Expertentreffen, die zur Vorbereitung dieses dritten EU-Handbuchs organisiert wurden, waren sich mehrere Experten, politische Entscheidungsträger und Akademiker einig, dass die obigen Definitionen komplex

formuliert sind. Derzeit ist die in der Schlussfolgerung des Rates von 2016 vereinbarte Definition die einzige Definition, auf die sich alle EU-Mitgliedstaaten geeinigt haben, und damit die einzige offizielle Definition des administrativen Ansatzes. Die Definition und der Umfang der Aktivitäten, die in der Schlussfolgerung des Rates verabschiedet wurden, waren recht kompliziert. Es war klar, dass eine einfache und praktische Präsentation der Idee eines administrativen Ansatzes notwendig war. Als Resultat der Expertentreffen einigte sich das Netzwerk einstimmig auf eine unkomplizierte und leicht übersetzbare Definition des administrativen Ansatzes, die auf der Schlussfolgerung des Rates von 2016 basiert:

Am 8. November 2019 einigte sich das ENAA auf eine kürzere, unkomplizierte und leicht übersetzbare Definition des administrativen Ansatzes, die auf der Schlussfolgerung des Rates von 2016 basiert:

„Ein administrativer Ansatz für schwere und organisierte Kriminalität ist eine ergänzende Möglichkeit, den Missbrauch der legalen Infrastruktur durch behördenübergreifende Zusammenarbeit zu verhindern und zu bekämpfen, indem Informationen ausgetauscht und Maßnahmen zur Errichtung von Barrieren ergriffen werden.“



B. Aktueller Stand des administrativen Ansatzes in der EU

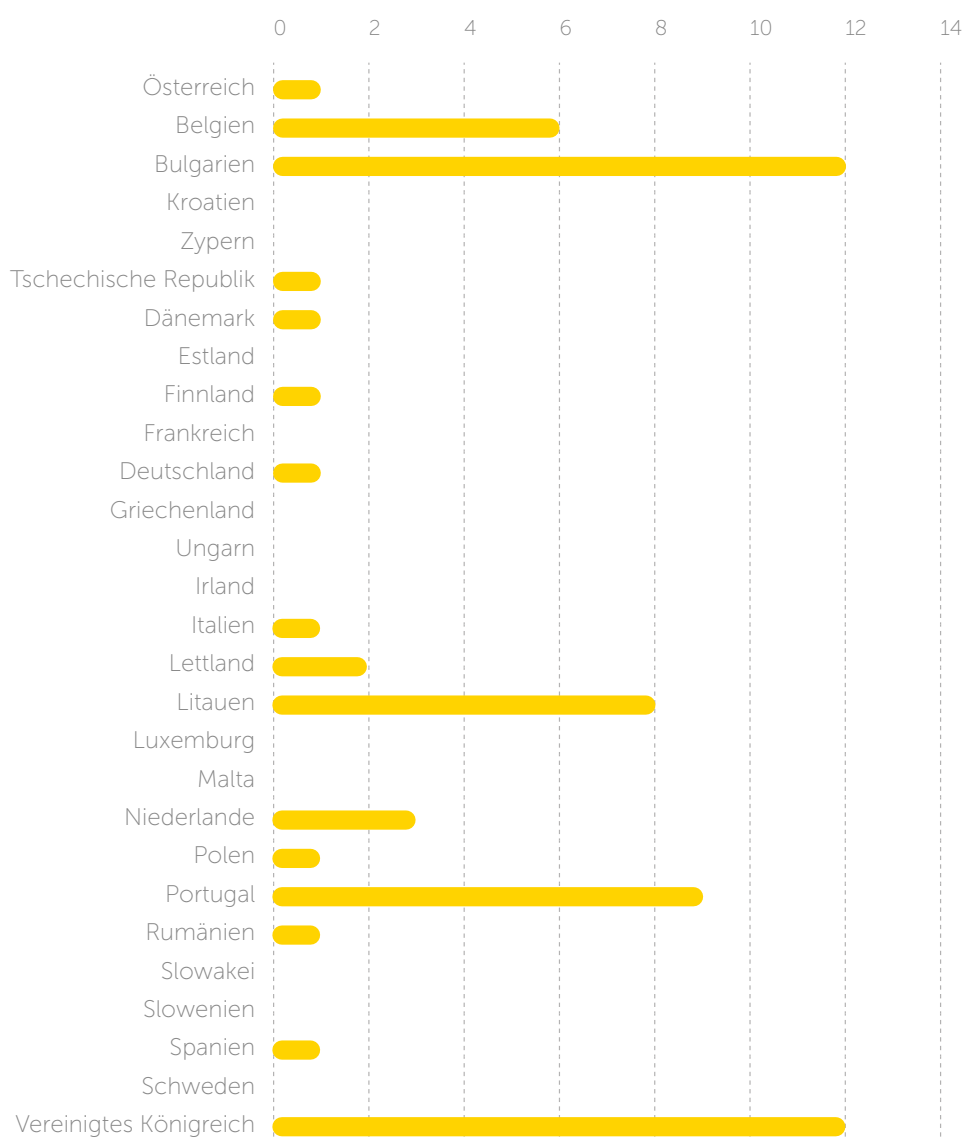
ANMERKUNG: Eines der Ziele dieses Handbuchs ist der Austausch über Initiativen für administrative Ansätze. Diese Initiativen zum administrativen Ansatz finden sich in einem Anhang, der auf der Expertenplattform (EPE) von Europol in der Gruppe „Administrativer Ansatz zur Bekämpfung organisierter Kriminalität“ veröffentlicht wird.¹⁹ Die NKS beschließen, die Initiativen zum administrativen Ansatz nicht öffentlich herauszugeben. Grund dafür ist der Schutz der Informationen vor Personenkreisen mit schlechten Absichten. Der Anhang wird auch auf der Mitgliederseite der ENAA-Website veröffentlicht. Für weitere Informationen können Sie sich jederzeit an die Nationale Kontaktstelle des ENAA wenden, die auf der Website www.administrativeapproach.eu zu finden ist.



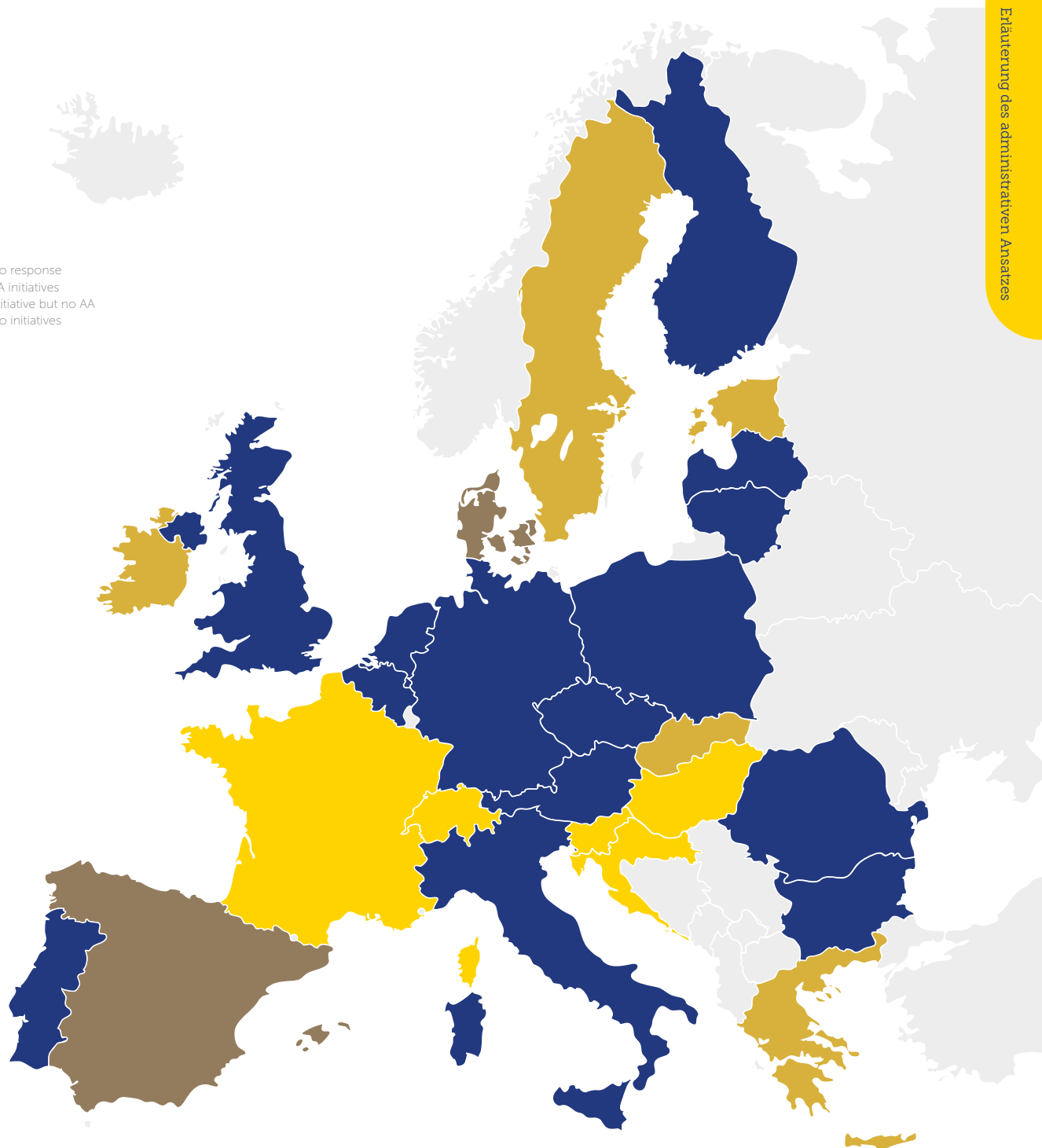
Die Initiativen zum administrativen Ansatz wurden aufgrund einer Anfrage gesammelt, die von der Arbeitsgruppe Strafverfolgung des Rates der Europäischen Union (LEWP) und ENAA versandt wurde. Diese besten Praktiken wurden dann während eines Expertentreffens analysiert. Insgesamt erhielt ENAA 61 Initiativen aus 16 MS²⁰. 5 MS²¹ antworteten, dass sie derzeit keine laufenden Initiativen zum administrativen Ansatz haben, und 7 MS²² antworteten nicht auf die Anfrage.

Von den 61 eingereichten Initiativen zum administrativen Ansatz wurden 29 von den Experten als Initiativen zum administrativen Ansatz eingestuft. Der Hauptgrund, warum 32 Initiativen zurückgehalten wurden, liegt darin, dass in den meisten Fällen ein Informationsaustausch zwischen verschiedenen Behörden fehlte. Dieser Aspekt ist jedoch für einen effektiven administrativen Ansatz von entscheidender Bedeutung.

Von MS erhaltene Initiativen



- No response
- AA initiatives
- Initiative but no AA
- No initiatives



Von MS erhaltene Initiativen

Country	Initiative	Organised crime	Complementary	Multi-Agency	Sharing of information	Actions	Additional comments
Austria	1. EMPACT EnviCrime OA 2.7	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Belgium	1. Written scenario to tackle domicile fraud	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. Written scenario for integrated 'Flex'-actions	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	3. Written scenario: admin. approach of OMG	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	4. Protocols	✓	?	x	x	?	Not AA, but guideline/ toolbox material.
	5. Roadshows	✓	x	x	✓	x	Not AA, but guideline/ toolbox material.
	6. SPOC's	✓	x	x	✓	x	Not AA, but guideline/ toolbox material.
Bulgaria	1. National Strategy for Prevention and Fight against Irregularities and frauds affecting the EU financial interests	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. Interdepartmental Coordination Centre for Counteracting the Contraband/ the Smuggling and Control of the Movement of Goods and Goods at Risk	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	3. National Council on Crime Prevention	✓	x	x	x	x	Not AA
	4. Spasi dete (Save a Child)	✓	x	x	x	?	Not AA
	5. Signed a Memorandum of Understanding between the General Directorate Combating Organized Crime – Ministry of Interior and the Association of Banks in Bulgaria	✓	x	x	x	x	Not AA
	6. Control of the Narcotic Substances and the Precursors/Countering the trafficking and the trade with narcotics	✓	x	?	x	?	Not AA
	7. Interdepartmental Commission on Control of Precursors	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	8. Mechanism for the identification of victims of telephone fraud and prevention	✓	x	x	x	x	Not AA
	9. Programme proposed by the General Directorate National Police to the local authorities for triggering an informative preventive campaign against the phone frauds	✓	x	x	x	x	Not AA
	10. Specialized Interdepartmental Unit for Support the Investigation of Organized Crime Related to Tax Offenses	✓	✓	✓	?	✓	AA
	11. Collaboration between the General Directorate Combating Organized Crime of Ministry of Interior and National Customs Agency of the Republic of Bulgaria	✓	✓	✓	✓	?	AA
	12. National Referral Mechanism for Support of Trafficked Persons	✓	x	x	x	x	Not AA
Czech Republic	1. Tax Cobra	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Denmark	1. Mobile Organized Crime Groups Systematic monitoring of "tourists" in DK.	✓	x	x	x	x	Not AA
Finland	1. Administrative approach to tackling organised crime	✓	?	?	?	?	Start-up of an AA
Germany	1. Curafair	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Italy	1. The fight against criminal organizations' illegal assets. The system of prevention measures.	✓	?	✓	?	✓	AA
Latvia	1. Combatting and prevention of Money Laundering	✓	x	x	x	x	Not AA
	2. Legislative approach to the control of circulation of new psychoactive substances	✓	?	✓	?	✓	AA

Country	Initiative	Organised crime	Complementary	Multi-Agency	Sharing of information	Actions	Additional comments
Lithuania	1. Blocking of IMEI and SIM in Mobile Devices	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. A Search for Missing Children in the Rapid Child Search System "Amber Alert Facebook"	x	x	x	x	?	Not AA
	3. Municipality Coordination Committees for the Fight against Trafficking in Human Beings.	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	4. Voluntary declaration of data on CCTV observation cameras possessed (managed) by individuals in the Lithuanian Police	x	x	x	x	x	Not AA
	5. Agreement with the Digital Coding and Tracking Association (DCTA) on the use of digital systems of the association	✓	x	x	x	x	Not AA
	6. Risk Analysis Centre	✓	?	?	?	?	Start-up of an AA
	7. The group of Santa Marta	✓	x	?	x	x	Not AA
	8. A Joint Operation Centre	✓	✓	✓	✓	✓	AA
The Netherlands	1. The administrative ban of organisations (e.g. OMCGs) that pose a threat to the public order	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. Multi Agency approach to Outlaw Motorcycle Gangs (OMCGs) – Stop Letter	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	3. Multi Agency approach to Outlaw Motorcycle Gangs (OMCGs) – Stop Talks	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Poland	1. National Safety Threat Map	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Portugal	1. Establishment of the Portuguese Authority for the Prevention and Fight against Violence in Sport (APCVD)	✓	x	?	x	x	Not AA
	2. New Generation of Local Security Contracts	✓	x	x	x	x	Not AA
	3. Project Safer Night	x	x	x	x	x	Not AA
	4. Salvage vehicles	✓	?	?	?	?	Start-up of an AA
	5. Cash machines– ATM	✓	x	x	x	x	Not AA
	6. Investigations into the fate of missing persons / unidentified dead bodies	x	x	x	x	x	Not AA
	7. SOS AZULEJO	x	x	x	x	x	Not AA
	8. Safe Church–Open Church	x	x	x	x	x	Not AA
	9. Transactions	✓	x	x	x	x	Not AA
Romania	1. Action Plan for preventing and combatting irregularities and criminal offences in the field of real estate and construction developers	✓	✓	✓	?	✓	AA
Spain	1. Royal Decree-Law 16/2018 of October 26th about measures to combat the illicit trafficking of people and goods in relation to the RHIBS (Rigid Hull Inflatable Boat) and RIBS (Rigid Inflated Boat) used for this purpose.	✓	?	?	?	?	Not AA
United Kingdom	1. Government Agency Intelligence Network (GAIN)	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. Joint Financial Analysis Centre (JFAC)	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	3. Joint Money Laundering Intelligence Taskforce (JMLIT)	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	4. Proactive Asset Denial Strategy	✓	✓	?	✓	✓	AA
	5. UK Financial Intelligence Unit (UKFIU)	✓	x	x	x	x	Not AA
	6. National Economic Crime Centre (NECC)	✓	✓	✓	?	✓	AA
	7. Declaration of Non-involvement in Human Trafficking / Modern Slavery	✓	x	x	x	x	Not AA
	8. Declaration of Non-involvement in Serious Organised Crime (SOC)	✓	x	x	x	x	Not AA
	9. Local Authority SOC Readiness checklist	✓	✓	✓	?	✓	AA
	10. Positive Lifestyles Programme	✓	x	x	x	x	Not AA
	11. SOC Prevention Regional Course – Public Sector	✓	x	x	x	x	Not AA
	12. Third Sector – SOC checklist	✓	?	?	?	?	Start-up of an AA

- ✓ present
- ? moderately present
- x not applicable

Es wurde deutlich, dass neben einer klaren Beschreibung (siehe oben) des administrativen Ansatzes auch „Säulen“ erforderlich sind, um den MS einen besseren Rahmen zu bieten, um sie darüber zu informieren, wie der administrative Ansatz genau aussieht. Darüber hinaus waren diese Säulen für das Netzwerk ein nützliches Instrument zur Analyse der Initiativen.

Im nächsten Kapitel finden Sie die Erläuterungen der fünf Säulen und kurze Zusammenfassungen einiger Initiativen des administrativen Ansatzes zur Klärung dieser Säulen.



C. Fünf Säulen für einen erfolgreichen administrativen Ansatz

Aus der Definition wurden fünf Säulen herauskristallisiert, um den Praktikern zu verdeutlichen, worin genau die Initiativen des administrativen Ansatzes bestehen. Es ist nicht notwendig, dass alle fünf Säulen in einer konkreten Initiative vorhanden sind, aber es ist ein guter Indikator für die erfolgreiche Anwendung des administrativen Ansatzes.



01 Verhinderung und Bekämpfung des Missbrauchs der legalen Infrastruktur durch schwere und organisierte Kriminalität

Sowohl die nationalen als auch die lokalen Verwaltungen müssen mit Instrumenten ausgestattet werden, um gegen Schwermriminalität und organisiertes Verbrechen vorzugehen, da beide eine wichtige Rolle spielen. Die Behörden haben daher ein besonderes Interesse daran, Kriminelle daran zu hindern, entweder die wirtschaftliche und legale Infrastruktur zu nutzen, um sich ein legales Einkommen zu verschaffen, oder Unternehmen zu missbrauchen, um Verbrechen zu erleichtern, und ihre kriminellen Erlöse für diesen Zweck zu verwenden. Es gibt auch administrative Maßnahmen, die sich auf das öffentliche Ärgernis konzentrieren, aber im Rahmen des ENAA nutzen wir den administrativen Ansatz zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität.

BEISPIEL:

Administrativer Ansatz bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität (FI)


+ Ziel des Projekts ist es, den aktuellen Stand der administrativen Maßnahmen zu ermitteln, die zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zur Verfügung stehen. Finnland will einen nationalen Ansatz schaffen, um das Arbeitsumfeld für schwere und organisierte Kriminalität durch einen administrativen Ansatz zu stören. Ziel ist es, bei Bedarf Empfehlungen und gesetzgeberische Verbesserungen vorzunehmen. Neben der Stärkung der Zusammenarbeit soll es internationale bewährte Praktiken identifizieren, die in einem nationalen Ansatz genutzt werden

können. Es werden erkenntnisgestützte operative Maßnahmen durchgeführt, um das operative Umfeld für schwere und organisierte Kriminalität zu stören, und die gewonnenen Erfahrungen werden zur Entwicklung eines nationalen administrativen Ansatzes genutzt.

Gegenwärtig ist dies noch kein umgesetzter administrativer Ansatz. Das finnische Beispiel zeigt, dass man, bevor man einen administrativen Ansatz anwendet, sich die bereits vorhandenen Instrumente ansehen und prüfen muss, ob Gesetzesänderungen erforderlich sind, um den administrativen Ansatz zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität anwenden zu können.

BEISPIEL


Das administrative Verbot von Organisationen, die eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellen (NL)

 Dieses Verbot basiert auf den/ist beeinflusst durch die administrativen Verbote der Outlaw Motorcycle Gangs (OMCG) in Deutschland. Das niederländische Ministerium für Sicherheit und Justiz kann ein landesweites Verbot von kriminellen Organisationen (z.B. hauptsächlich OMCG) verhängen, die eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung darstellen. Dieses Verbot ist als letztes Mittel oder „ultimum remedium“ gedacht und erfordert wegen seiner Auswirkungen im Zusammenhang mit dem verfassungsmäßigen Recht auf Versammlungsfreiheit eine schwere Beweislast. Das administrative Verbot wird unmittelbar nach dem Erlass wirksam, und Gerichtsverfahren und Berufungen können es nicht auf Eis legen.

Diese Verwaltungsmaßnahme hat unmittelbare und direkte Auswirkungen auf kriminelle Organisationen. Sie entzieht einer organisierten Bande unmittelbar den Boden.

BEISPIEL

Kommunale administrative Sanktionen (BE)

 Kommunale administrative Sanktionen (GAS) sind Strafen, die Kommunen bei Verstößen gegen kommunale Vorschriften verhängen können. Mit diesen GAS-Bußgeldern kann die Kommune Ärgernisse wie rechtswidrige Ablagerung von Abfällen, öffentliches Urinieren, Sprühen von Graffiti usw. bestrafen²³.

Bevor es die Sanktionen gab, wurden kleinere Zwischenfälle oft nicht geahndet. Seit es das Gesetz gibt, gehen die Gemeinden gegen solche Vergehen vor. Die vollzogenen Sanktionen werden nicht an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet, sondern von einem Beamten bearbeitet. Er kann schlichten, Geldstrafen verhängen oder gemeinnützige Dienste anordnen. GAS-Bußgelder können gegen Jugendliche ab 14 Jahren verhängt werden. Jede Kommune entscheidet, ab welchem Alter sie GAS-Bußgelder verhängt und für welche Form der Belästigung.

Es ist klar, dass es sich hierbei um eine administrative Maßnahme zur Bekämpfung von Belästigungen handelt. Es ist zu beachten, dass in einigen Fällen möglicherweise organisierte Banden ins Visier dieser Verwaltungsmaßnahme geraten, wenn es sich um den Entzug einer Genehmigung oder die Schließung eines Betriebs handelt. In den meisten Fällen dienen die GAS-Geldbußen der Bekämpfung von öffentlichen Ärgernissen und nicht der von schwerer und organisierter Kriminalität.

In contrast to the administrative approach as understood in this Handbook, this project focuses on nuisance and not on serious and organised crime.



Ergänzend

Der administrative Ansatz umfasst die Nutzung von Verwaltungs- und Regulierungsmechanismen sowie einen multidisziplinären Ansatz, bei dem ein breites Spektrum von Akteuren einbezogen wird, um die traditionellen Maßnahmen der Strafjustiz mit dem Ziel der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu ergänzen. Ein administrativer Ansatz, der in Koordination mit den traditionellen Instrumenten des Strafrechts angewandt wird, ist ein mächtigeres Instrument als wenn er lediglich als Zusatz implementiert wird. Außerdem wird man allein mit administrativen Maßnahmen organisierte Banden nicht in den Griff bekommen. Daher ist der administrative Ansatz als Ergänzung zu den traditionellen Ansätzen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu sehen.

BEISPIEL

Spezialisierte dienststellenübergreifende Einheit zur Unterstützung der Untersuchung der organisierten Kriminalität im Zusammenhang mit Steuerdelikten (BG)

Die Einheit wird durch eine Vereinbarung zwischen der Staatsanwaltschaft der Republik Bulgarien und dem Innenministerium, der Staatlichen Behörde für Nationale Sicherheit, der Nationalen Zollbehörde und der Nationalen Steuerbehörde geschaffen. Eines der Ziele der Einheit ist die Verbesserung der Interaktion zwischen der Staatsanwaltschaft und anderen staatlichen Stellen, die an der Bekämpfung von Steuerdelikten beteiligt sind. Die operative Leitung, Koordinierung und Kontrolle der Einheit wird von Staatsanwälten der Obersten Kassationsstaatsanwaltschaft wahrgenommen, die in Abstimmung mit den Direktoren der entsprechenden Strukturen des Innenministeriums, der Staatlichen Behörde für Nationale Sicherheit, der Nationalen Zollbehörde und der Nationalen Steuerbehörde handeln. Als Teil des Innenministeriums handelt die Generaldirektion für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität nach dem Gesetz des Innenministeriums zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Die Einheit wurde als ergänzende Einheit zu den traditionellen Behörden geschaffen, die bereits gegen Steuervergehen vorgingen. Eines der Ziele besteht in der Verbesserung der Interaktion, was zu einem besseren Informationsaustausch führen wird.

BEISPIEL:

Europol EMPACT Operativer Aktionsplan für Umweltkriminalität (AT)

Im Rahmen des operativen Aktionsplans der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohung (EMPACT) von Europol geht Österreich gemeinsam mit anderen EU-Mitgliedstaaten im Donauraum gegen illegale Abfallverbringungen vor. Dies geschieht durch die Identifizierung aller relevanten nationalen Akteure und zuständigen Behörden (z.B. Polizei, Zoll, Umweltbehörden usw.) auf und nahe der Donau im Bereich der Abfallwirtschaft und -verbringung. Verbindung zu Interessengruppen aufnehmen und Informationen unter ihnen austauschen, um mögliche Themen und Ziele für eine operative Phase zu finden.

Die operativen EMPACT-Aktionspläne von Europol können in den meisten Fällen als Ergänzung betrachtet werden. In diesem Fall ist deutlich, dass dieser Ansatz die nationalen Ansätze ergänzt. Alle zuständigen nationalen Behörden gehen bereits auf eigene Faust gegen illegale Abfallaktivitäten vor. Auch auf nationaler Ebene ist es ein ergänzender Ansatz, da Polizei und Zoll mit den für Umwelt und Abfall zuständigen nationalen Behörden zusammenarbeiten.

03




Zusammenarbeit mehrerer Behörden

Neben rechtlichen Hindernissen sehen sich viele MS leider auch mit Problemen in Zusammenhang mit Organisationsstrukturen konfrontiert. Häufig verfügen die Behörden über ein eigenes Backoffice, das sich auf den Schutz ihrer eigenen Interessen konzentriert und auf sich gegenseitig ausschließenden Zuständigkeits-, Kontroll- und politischen Verantwortungsbereichen beruht²⁴. Dies kann Probleme für einen effektiven administrativen Ansatz verursachen. Der administrative Ansatz wird oft als „Zusammenarbeit in getrennten Bereichen“ bezeichnet, was bedeutet, dass verschiedene Behörden und Verwaltungen schwere und organisierte Kriminalität im Rahmen ihrer Möglichkeiten bekämpfen. Daher hängt der Erfolg des administrativen Ansatzes von der Zusammenarbeit mit anderen Partnern im Sicherheitsbereich, wie Polizei, Staatsanwaltschaft und Steuerbehörden, ab²⁵.

BEISPIEL

Tax Cobra (CZ)

 Die Hauptziele von Tax Cobra sind die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Steuererhebung, die Rückforderung illegal erworbener Finanzmittel, die Verhinderung von Verlusten für den Staatshaushalt und die strafrechtliche Verfolgung der Täter. Tax Cobra ist ein gemeinsames Team, das aus der Nationalen Agentur für organisierte Kriminalität der tschechischen Polizei, der Generaldirektion für Finanzen und der Generaldirektion Zoll besteht. Seine Mitglieder arbeiten zusammen, um Steuerhinterziehung und Steuerkriminalität zu bekämpfen, insbesondere im Bereich der Mehrwertsteuer und der Verbrauchssteuer. Die Vertreter von Tax Cobra tauschen rasch operative Informationen aus, was es ihnen ermöglicht, Steuerbetrug zu erkennen und einzelne Verfahren zu koordinieren, bevor weiterer Schaden entsteht. Die Zusammenarbeit basiert auf einer Absichtserklärung, die von den höchsten Vertretern aller Behörden unterzeichnet wurde. Tax Cobra hat keine Mitarbeiter

als Institution, sondern nur designierte Mitglieder der teilnehmenden Behörden. Wie bereits erwähnt, zeigen diese Beispiele, dass verschiedene Agenturen alle „in getrennten Bereichen zusammenarbeiten“. Dies bedeutet, dass jede Behörde unter Nutzung ihrer eigenen Ressourcen an der Bekämpfung von Steuerdelikten arbeitet.

04




Informationsaustausch

Der Schlüssel für die „Zusammenarbeit in getrennten Bereichen“ ist der Informationsaustausch zwischen Verwaltungs-, Steuer- und Strafverfolgungsbehörden innerhalb eines einzelnen Staates²⁶. Für lokale Behörden ist der Zugang zu Informationen und offenen Quellen von grundlegender Bedeutung, um fundierte Entscheidungen treffen zu können. Daher sind für diesen Zugang und für den Informationsaustausch zwischen den relevanten Akteuren rechtliche Grundlagen erforderlich. Gerichtliche Daten müssen für die lokalen Behörden zugänglich sein, um vermutete Verbindungen zwischen organisierten Banden, Unternehmern, Unternehmen und Bürgern zu bestätigen. Die örtliche Verwaltung ist in hohem Maße von den Informationen der Staatsanwaltschaft und der Polizei abhängig. Leider beschränkt sich in vielen MS der Informationsaustausch derzeit auf eine Richtung von den lokalen Behörden zu den anderen Partnern und nicht in die andere Richtung. Dies ist problematisch und wird hauptsächlich durch rechtliche Barrieren verursacht²⁷.

BEISPIEL:

Das Gesetz über die Integrität der öffentlichen Verwaltung bei der Entscheidungsfindung (Bibob-Gesetz) (NL)


 Im derzeitigen niederländischen System kann eine Kommunalverwaltung in den Niederlanden den Hintergrund eines Unternehmens oder einer Person untersuchen, wenn es/sie eine Lizenz oder eine Subvention beantragt oder sich um einen öffentlichen Auftrag bewirbt. Auf diese Weise vermeidet die Regierung die Unterstützung von Kriminellen oder kriminellen Organisationen. Bei Vorstrafen können staatliche Stellen die Lizenz oder Subvention verweigern oder das Angebot für den Auftrag ablehnen. Wenn die Kommune Zweifel an der Integrität hat, kann sie im Rahmen einer eingehenden Untersuchung das Bibob-Büro um Rat fragen. Das Bibob-Büro, das zum Justiz- und Sicherheitsministerium gehört, überprüft nicht nur die Vorgeschichte des Antragstellers, sondern auch sein unmittelbares Umfeld, wie z.B. andere Personen in Führungspositionen in

der betreffenden Organisation und Geschäftsbeziehungen. Daraus kann sich eine Empfehlung über den Grad des Risikos ergeben, das die Verwaltungsbehörde eingeht, wenn sie Kriminellen unbeabsichtigt Hilfe leistet, wenn die Dienstleistung gewährt werden soll.

Dies ist ein Beispiel für eine Situation, in der ein spezielles Gesetz geschaffen wurde, um die Bereitstellung von Informationen von verschiedenen Behörden zu ermöglichen.

BEISPIEL:

Curafair (DE)

 Das Projekt sollte die Strukturen und den Modus operandi aufdecken, mit denen russischsprachige Pflegedienste Abrechnungsbetrug im Gesundheitssektor begehen. Informationen aus Ermittlungsverfahren sowie Open-Source-Daten waren in diesem Zusammenhang die wichtigsten Informationsquellen. Um

dieses Kriminalitätsphänomen in einem ganzheitlichen Ansatz wirksam aufzuklären und zu bekämpfen, bedurfte es nicht nur des Informationsaustausches mit den Polizeibehörden, sondern auch der Gewinnung neuer Kooperationspartner. Dementsprechend wurde auch eine enge Zusammenarbeit mit Vertretern der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung (Körperschaften des öffentlichen Rechts) und der Sozialhilfebehörden (Verwaltungsbehörden) aufgebaut.


In diesem Fall war der Informationsaustausch zwischen der Polizei und den neuen Partnern entscheidend für die Bekämpfung des Phänomens.

Nachdem der Benutzer eine der 27 im Verzeichnis verfügbaren Bedrohungen ausgewählt hat, gibt er den Ort an, an dem sie auftritt, und markiert dann mit der Schaltfläche „ANWENDEN“ eine Bedrohung auf der Karte.

Diese Anwendung ist ein Beispiel dafür, wie Informationen auf einfache und direkte Weise ausgetauscht werden können. Bürgerinnen und Bürger können öffentliche Ärgernisse, Schlaglöcher in der Straße oder den Verdacht auf organisierte Verbrechen melden. Diese Signale werden dann von der Polizei oder der öffentlichen Verwaltung verwendet. Die Informationen in der App werden auch zwischen den Verwaltungen und der Polizei ausgetauscht.

BEISPIEL:

Nationale Sicherheitsbedrohungskarte (PL)

 Die polnische Nationale Sicherheitsbedrohungskarte (KMZB) ist eine Anwendung, die vom Präventionsbüro des Generalpräsidiums der polnischen Polizei mit Unterstützung des Ministeriums für Inneres und Verwaltung erstellt wurde. Der Benutzer hat die Möglichkeit, sich mit Bedrohungen vertraut zu machen, die in dem betreffenden Gebiet auftreten (sowohl auf der Grundlage statistischer Daten als auch auf der Grundlage von Bedrohungen, die von anderen Benutzern vorgebracht und von der Polizei bestätigt wurden), und er kann die Bedrohung und ihren Standort selbst bestimmen, indem er seine Erkenntnisse über das Sicherheitsniveau an seinem Wohnort mitteilt. Es sollte betont werden, dass die nicht bestätigten verifizierten Bedrohungen zwar von der öffentlich zugänglichen Bedrohungskarte entfernt werden, für die Polizei aber weiterhin sichtbar sind. Solche Informationen werden nach wie vor für den Einsatz von Polizeistreifen verwendet. Der Prozess der Übertragung der Bedrohung auf die Karte ist anonym und sollte nicht länger als einige Sekunden dauern.

05



Maßnahmen zur Errichtung von Barrieren ergreifen

Öffentliche Verwaltungen, insbesondere auf lokaler Ebene, haben die Macht, im Rahmen ihrer Zuständigkeit Maßnahmen zu ergreifen, um organisierte Banden zu behindern. Die Idee des administrativen Ansatzes besteht darin, die lokalen Verwaltungen mit den notwendigen Instrumenten auszustatten (z.B. Entzug von Lizenzen aus gesundheitlichen Gründen), um zu verhindern, dass die legale Infrastruktur von Kriminellen genutzt wird. Sie können Möglichkeiten des Vorgehens, sowohl gegen kriminellen Phänomene als auch gegen organisierte Banden finden. Die Behörden können Bereiche identifizieren, in denen Verbindungen zwischen *Unterwelt* und legitimer Gesellschaft bestehen. Dann können sie Interventionen in diesen Bereichen mit verschiedenen Partnern oder Verwaltungsinstrumenten koordinieren, die die strafrechtlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität ergänzen.

BEISPIEL


Sperrung von IMEI und SIM in Mobilgeräten (LT)

 Die litauische Polizei und das litauische Innenministerium haben das Gesetz über elektronische Kommunikation geändert, was der Polizei die Möglichkeit bietet, IMEI und SIM-Karten von Mobilfunkgeräten im Rahmen einer Voruntersuchung zu sperren. Die Polizei kann dies von öffentlichen Kommunikationsnetzen verlangen, wenn Informationen vorliegen, die darauf hinweisen, dass ein mobiles Gerät zur Begehung von Straftaten benutzt wurde.

Diese Maßnahme ist eine sehr spezifische und unmittelbare Barriere, die sehr nützlich sein kann. Sie blockiert die Kommunikationskanäle organisierter Banden sofort.

BEISPIEL:

Flex-actions (BE)

 Flex-actions sind koordinierte Maßnahmen verschiedener lokaler, regionaler und nationaler

Verwaltungsdienste. Mit diesem Ansatz sollen kriminelle Netzwerke nicht nur durch Anwendung des Strafrechts, sondern auch durch administrative Maßnahmen bekämpft werden. Lokale Behörden können restriktiv und abschreckend handeln, indem sie administrative Instrumente einsetzen und so verhindern, dass sich organisierte Banden in der legalen Oberwelt einnisten.

Genauer gesagt führte ein interdisziplinäres Team, bestehend aus dem lokalen Raumplanungsdienst, der Wohnungsinspektion, der Sozialinspektion, dem nationalen Arbeitsamt, dem Finanzamt, dem Ausländeramt und der Polizei, im Rahmen einer Flex-action zur Bekämpfung von Handautowaschbetrieben in der Stadt Genk Kontrollen von mutmaßlich betrügerischen Handautowaschbetrieben durch. Jeder Dienst traf danach eigene Maßnahmen. Das Ergebnis war, dass einige der Autowaschanlagen schließlich von den Sozialinspektionsdiensten versiegelt wurden. Die Personen, die als Leiter der Organisation eingestuft wurden, wurden strafrechtlich zu Freiheitsstrafen von zwei Jahren verurteilt. Ein schönes Beispiel für komplementäre Ergebnisse: Verschiedene Organisationen gehen Phänomene an, indem sie in getrennten Bereichen zusammenarbeiten.

D. Jüngste Entwicklungen in der EU

1. Das Europäische Barrieremodell

Gemeinsam verfasst von Joeri Vig und Lienke Hutten, Niederländisches Zentrum für Verbrechenverhütung und Sicherheit (het CCV)



Das Barrieremodell wird eingesetzt, um eine komplexe Form der Kriminalität transparent abzubilden. Es zeigt die Schritte auf, die Kriminelle unternehmen müssen, um ein Verbrechen begehen zu können. Das Modell zeigt auch, welche Parteien und Chancen das Verbrechen möglich machen. Auf diese Weise lässt sich feststellen, welche Barrieren von öffentlichen und privaten Partnern errichtet werden können, um das Vorgehen der Kriminellen wirksam zu stören. Das Barrieremodell kann auch angewendet werden, um potentielle Missbräuche in einem Geschäftsprozess aufzuzeigen.

Das Barrieremodell ist eine Methode, um zu bestimmen, welche Barrieren die Partnerorganisationen gegen kriminelle Aktivitäten errichten können. Für jede Komponente der Produktion, des Transports, des Verkaufs usw. wird geprüft, welcher Partner am besten in der Lage ist, kriminelle Organisationen oder Personen daran zu hindern, legale Strukturen zu missbrauchen. Die verschiedenen Barrieren implizieren verschiedene Signale, wo Regierungsbehörden, Unternehmen, Personen mit einem bestimmten Kriminalitätsphänomen in Berührung kommen und die Behörden benachrichtigen können.

Das Barrieremodell setzt Schwerpunkte im Ermittlungsverfahren und hilft, kriminelle Praktiken aus administrativer und

finanzieller Sicht zu betrachten. Durch die Anwendung des Barrieremodells haben viele Regierungsstellen erkannt, dass sie bei der Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität eine Rolle spielen müssen.



Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT)

Jedes Jahr werden die Mehrjahresstrategiepläne aller Prioritäten des EU-Politikzyklus in operationelle Aktionspläne (OAP) zur Bekämpfung und Prävention von Verbrechen umgesetzt. Zu jeder Priorität gehört daher ein EMPACT-Projekt, das die beschlossenen Maßnahmen durchführt. Die Mitgliedstaaten und EU-Organisationen arbeiten in koordinierter Weise an der Umsetzung der einzelnen OAP. Jedes dieser EMPACT-Projekte wird von einem „Lenker“ und einem „Mitlenker“ geleitet (die Mitgliedstaaten wählen diese unter sich aus), und alle anderen Mitgliedstaaten können sich aktiv an den verschiedenen EMPACT-Projekten beteiligen, wenn sie dies wünschen²⁸.

a. Das europäische Barrieremodell für synthetische Drogen

Das europäische Barrieremodell für synthetische Drogen ist Teil des operativen Europol-Aktionsplans EMPACT für synthetische Drogen. Belgien, die Niederlande und Polen wollen in Zusammenarbeit mit dem ENAA den Handel mit und die Produktion von synthetischen Drogen bekämpfen. Zu diesem Zweck wird das Barrieremodell verwendet.

ENAA bat das niederländische Zentrum für Verbrechensverhütung und Sicherheit (CCV), diesen Prozess zu unterstützen.²⁹ Die erste entsprechende Sitzung fand am 26. Juni 2019 in Brüssel statt. Gemeinsam mit dem ENAA und den drei MS gab das CCV einen ersten Anstoß für ein europäisches Barrieremodell für synthetische Drogen. Ziel des europäischen Barrieremodells für synthetische Drogen ist es, die kriminelle Vorgehensweise in Bezug auf synthetische Drogen auf europäischer Ebene abzubilden.

Indem man die Prozesse, Vermittler, Möglichkeiten und ähnliche Punkte aus der Sicht verschiedener EU-Mitgliedstaaten betrachtet, sollte eine gemeinsame Liste von Barrieren erstellt werden, die errichtet werden können, um die Produktion von und den Handel mit synthetischen Drogen zu stören.

Das letztendliche Ziel dieser EU-Liste von Barrieren besteht darin, in der Lage zu sein, umfassend und gemeinsam mit den verschiedenen MS Barrieren zu errichten. Eine Herangehensweise auf europäischer Ebene könnte ein größeres Potential schaffen, um diese Form der Kriminalität energischer zu bekämpfen. Darüber hinaus wird die Zusammenarbeit zwischen den MS sicherstellen, dass der Ansatz besser koordiniert wird, die Barrieren sich gegenseitig verstärken und die MS sich gegenseitig ergänzen können.

Der erste Schritt des Verfahrens bestand in der Identifizierung des kriminellen

Prozesses in Bezug auf synthetische Drogen. Es gibt bereits eine niederländische Version des Barrieremodells für synthetische Drogen, in der das Verfahren beschrieben wird. Die teilnehmenden Länder wurden gefragt, ob der kriminelle Prozess, der 2015 dokumentiert wurde, immer noch relevant und auch auf die anderen EU-Mitgliedstaaten anwendbar ist. Dies erwies sich als zutreffend, sodass sich der nachstehend beschriebene Prozess ergab:



Anschließend wählten die MS individuell die für ihr Land relevantesten Schritte des kriminellen Prozesses aus. Die drei separaten Barrieremodelle wurden dann in einem einzigen europäischen Modell zusammengefasst. Die Mitgliedstaaten legten fest, welchen Barrieren Priorität eingeräumt werden sollte und wie die Barriere(n) ausgearbeitet werden sollte(n).

Die MS wählte die folgenden Schritte aus:

- › Polen: Rohstoffbeschaffung und Einrichten der Räumlichkeiten
- › Niederlande: Beschaffung von Rohstoffen
- › Belgien: Beschaffung von Rohstoffen von Rohstoffen und Beschaffung von Räumlichkeiten

Die ausgewählten Prozessschritte sind rot markiert:



Nach der Auswahl der Prozessschritte wurden diese von den Mitgliedstaaten getrennt ausgearbeitet und in einem einzigen EU-Barrieremodell für synthetische Drogen zusammengefasst.

Model: European Model - Synthetic drugs

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting up location
Facilitators		
Car rental companies	Owner of location facilities	Family in country sides
Transport sector	Real estate offices	
Drivers	Internet and websites (location)	
Chemical producers	Production of hardware	
Chemical retailers (+hardware)		
Customs		
Packaging industries		
Shipbrokers (cargo)		
Branche shops		
Storage shops		
Authority for funding company abroad		
Trading companies		
China		
India		
Harbours		
Harbour staff		
Airports		
Internet (Dark Web)		
Pharmacist		
Lobby of pharmacist companies		
Postal delivery services		
Family transport business		
Opportunities		
Airports, harbours and trains in EU countries and abroad	Vulnerable 'entrepreneurs' (with financial problems)	No contract for rent
EU border with China		Exploiting poor people
Mislabelling resource		Low education
Legal chemical industry		Willingness to report
Lack of EU equal or common legislation		Cash payment for rent
EU P.O.I. Chemicals		
Registration strangers risk company		
Chemical professionals (recruitment in universities)		
Lack of cooperation		

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting up location
Opportunities		
Open borders		
No customs		
Chemical substance only for illegal products		
Lack of knowledge of chemical material		
Learning on social media		
Learning in prison		
Signals		
Strange or mislabelling	Sudden security measures	High level of water and electricity
Source country route into Europe	Changed abnormal behaviour	Fulltime activity
Persons related to companies		Smell
Fake companies		New people, new activities
New precursors (warning system)		24h process, light during night
Chemical substances only for illegal products		Payment in cash
Partners		
Customs services EU	Local police	Water and electricity companies
Tax authorities	Inhabitants (suspect behaviour)	Private housing market
FIOD	Local communities and mayor	Isolation retailers
Security companies	Fire department	Community
Harbour authorities	Electricity, water and gas companies	
Chemical industries		
Local police		
Couriers (internet)		
Harbour profile analyst risk		
Chamber of Commerce		
Prosecution office		
Toll companies		
Europol (analysis)		
EU legislation		
MAOC		
JMCB – EMCDDA		
Pharmacist		

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting up location
Partners		
Forensic lab		
Postal delivery services		
Transport services		
Barriers		
Act on preparing	No cash transactions (rental)	Health scanners
EU P.O.I. chemicals	Administrative law: in order to enter facilities	Contract for rent
Screening companies (import)	Stop conversations with facilitators (Mayor)	Obligate rent through wire transfer
Cooperation chemical industry (suspect behaviour)		Training of citizens
Social control and awareness (local police)		
Training for professionals: knowledge		
HARK team: multidisciplinary teams		
Bilateral teams: police, justice, customs		
Awareness chemical universities		
Making common law in EU		
List of chemicals		
Training in chemical for LE		
Monitoring prisoners and follow-up		
Easier international cooperation		

Nach gegenseitigen Konsultationen wurde schließlich gemeinsam beschlossen, eine ausgewählte Barriere zu erarbeiten. Es handelt sich um folgende:

„Stopp der Einfuhr von Vorläufersubstanzen und wesentlichen Chemikalien zur Herstellung synthetischer Drogen in europäischen See- und Flughäfen“.

Bislang sind keine weiteren Schritte unternommen worden, aber es wurde beschlossen, dass die Mitgliedstaaten gemeinsam handeln, um organisierte Banden in ihrer Produktions- und Handelstätigkeit zu behindern. Die MS entwickelten gemeinsam einen Ansatz, der auf dem Barrieremodell basiert. Dazu gehören Maßnahmen zur Bekämpfung der ausgewählten Phasen in der Vorgehensweise der Kriminellen. Das ENAA legte einen OAP für 2020 vor, um das Barrieremodell weiterzuentwickeln und Maßnahmen zur Bekämpfung der Herstellung synthetischer Drogen in Europa zu ergreifen.

b. Das europäische Barrieremodell zur organisierten Eigentumskriminalität

Das europäische Barrieremodell zur organisierten Eigentumskriminalität (OPC) ist eine Maßnahme, die Teil des operativen Europol-Aktionsplans EMPACT zur Bekämpfung der organisierten Eigentumskriminalität ist. Belgien, Zypern, Deutschland, Spanien, Frankreich, Lettland, die Niederlande, Polen, Rumänien, Schweden und das Vereinigte Königreich wollen gemeinsam mit dem ENAA gegen OPC vorgehen.

ENAA hat das CCV gebeten, diesen Prozess zu unterstützen. Die erste entsprechende Sitzung fand am 24. Oktober 2019 in Brüssel statt. Gemeinsam mit dem ENAA und den 11 MS gab das CCV einen ersten Anstoß für ein europäisches Barrieremodell für organisierte Eigentumskriminalität. Ziel des europäischen Barrieremodells für organisierte Eigentumskriminalität es, die kriminelle Vorgehensweise in Bezug auf organisierte Eigentumskriminalität auf europäischer Ebene abzubilden.

Während des Workshops ergänzten die Teilnehmer das bestehende niederländische Modell um Fazilitatoren, Signale, Dienstleister, Partner und Barrieren, die ihrer Meinung nach in der ersten Version des Modells noch fehlten. Nachdem das Modell fertiggestellt war, legten sie eine Rangfolge der Prozessschritte des OPC-Barrieremodells fest. Dabei wurde zwischen internationalen und nationalen Prozessschritten unterschieden.

Die Teilnehmer beschlossen, an den internationalen Prozessschritten zu arbeiten, die in **blau (ausgewählt werden)** Einreise, Nutzung der Infrastruktur, Transport und Handel und Gewinnverwendung. Der Grund für die Wahl der zu bearbeitenden internationalen Prozessschritte liegt darin, dass die Teilnehmer an dieser Sitzung auf EU-Ebene zusammenarbeiten können, während die nationalen Prozessschritte auf nationaler Ebene in Angriff genommen werden können.

Die ausgewählten Prozessschritte sind blau markiert:

Prozessschritt 01	Prozessschritt 02	Prozessschritt 03	Prozessschritt 04	Prozessschritt 05	Prozessschritt 06	Prozessschritt 07
Einreise	Wohnung	Nutzung der Infrastruktur	Verbrechen begehen	Lagerung	Transport und Handel	Verwendung
International	National	International	National	National	International	International

Die zweite Entscheidung nach Priorisierung der Prozessschritte war die Auswahl einer Barriere für jeden Prozessschritt. Die MS wählten die Barrieren aus, die die meiste Beachtung verdienen. Eine Ausnahme bildet Prozessschritt drei (Nutzung der Infrastruktur), für den zwei Barrieren ausgewählt wurden. Die folgenden Barrieren wurden als vorrangig eingestuft:

01. Einreise	Targeting Center - Passagierlisten
02. Nutzung der Infrastruktur	ANPR
03. Nutzung der Infrastruktur	Mietwagenfirmen
04. Transport und Handel	Überwachung von Second-Hand-Websites
05. Verwendung von Gewinnen	Gründlichere Untersuchung von Vermögenswerten/Gewinnen

Die MS konkretisierten diese Barrieren. Darüber hinaus wurden einige der Barrieren mit einer Zeitleiste ergänzt.

	5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gainings
Facilitators				
	Hardware stores	Commercial storage facilities	Rental car	Bank
	Accomplice	Hotel room	Black market	Concealer
		Criminal share adresses	Dealers for used cars	Money mule
		Garage boxes	Scrap dealer	Cryptocurrency
		Family houses	Pawn shop	Dark web
		Scrapyard	Cheap bus travel compagnies	Used products second hand website/shop
		Own housing facilities	Port	Social media (Facebook)
		Containers of storage facilities		
		Cheap transport (FlixBus)		
		Anchor persons		
Opportunities				
	Inattentiveness	Anonymous storage facilities	No check of ownership when travelling	Not checking where the money comes from
	Small expensive products	Unlimited places to store	No registration of stolen goods	Money laundering constructions
		Places that look legal	Dark web	Open EU market with 28 legal systems
		Open EU market with 27 different legal systems	Video available with tutorials	
		Cash payments for rent a place like a box	Alternative platform for transporting and transitioning money	
			Very fast information exchange	
			Lack of control in Schengen area	
			A lack of number identification	
			Indication of a population in direct contact with mobile crime groups	

1 Entry	2 Housing	3 Use of infrastructure	4 Use of infrastructure (communication)
------------	--------------	----------------------------	---

Indicators

Small amount of luggage and a long stay	False documents	Small groups travelling in small vans	Use of mobile phones in suspicious countries
False documents	Too many people in one house	Sudden stops at parking spots	
	<ul style="list-style-type: none"> - Seasonal activities - Asian festivals - Metal price - Burglary increase in winter (darker months) 	Patterns / frequencies in traffic movement	

Partners

Customs	Municipality	Highway patrol	<ul style="list-style-type: none"> - Phone companies - Internet providers - Social media companies like Facebook
Airlines	Hotels	Railways	
Ferry lines	<ul style="list-style-type: none"> - Public services - Rubbish/refuse - Container - Housing authorities - Free service - Environment agencies 	Border controls at Railway Seaport Airport Higway	
Airports		Camping providers	
Coastguard		Car rental sector	
		Municipalities	

Barriers

Automatic licence plate recognition	Night registration book	Increase highway patrols	Internet logs / legislative obligation
Information exchange with Europol and between countries	Awareness chalet	Predictive profiling	Accessing communication data legally and quickly
Targeting centre passenger list	Paying by plastic card instead of cash	JAD Intel led (CFR onstrident) boats, buses	Exploiting telematics in domestic cars and lorries (tachograph)
Reaction on entry	To oblige all the companies to have check out for receipts	Automatic licence plate recognition (ANPR)	

	5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gainings
	Indicators			
	Strange behaviour of small groups of men	A lot of traffic around a storage box	Price far too low for a 'new' product	Strange pattern of spending
	Crime scene as destination in navigation system	Messages on social media	Products hidden in containers	Use of stolen tools
		Too much protection for a box or house	Documents	Big spenders without justified income
		Incomes that can not be justified		Owners of different types of legal business
		Too much storage room for what they claim		
		Too high amount of rent for a storage box		
		Use of jammers		
		Number of employees		
	Partners			
	Hardware stores	Police	Gas stations	Financial Intelligence Unit
	Bystanders	Commercial storage facilities	Freight companies	Real estate agents
	Clubs	Cotenants of storage facilities	Pawn shop	Financial
	Owner of goods (for example boats)	Municipalities	Car rental compagnies	Postal services
	Media		Port services	
	Local and national government			
	Barriers			
	Sentencing in own country	Surveillance cameras	Registration of concealed goods or transported	International cooperation taxation authorities
	Burglary prevention and other prevention programs	Rental check	Surveillance of black markets	Check on money laundering
	More cameras/security measures in public places	Unusual use of electricity	Software tools to trace stolen goods	Reporting mechanism for facilitators/partners
	Information exchange between partners/police agencies/international	Registry for authorities	Online surveillance or to mark websites	The law on money laundering

	5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gainings
	Barriers			
	Cooperation between governmental authorities and compagnies	Registry for rent information	Apps	Online auction sites Ebay
	Awareness of patterns and trends	GPS tracking device	Increased control on the roads	Suspicious income regulations
	Cooperation and proper legislation of the arriving date compagnies	Cooperation with storage	Developing ANPR systems	One legal common EU approach
	Running internet apps for communication	Jammer detection	Registration of prepaid sim cards	Deeper investigation - asset recovering
	ANPR	Chop Chop Scrap metals	Lack of legal tools in legislation	No cash regulation in all of the EU
	Physical patrol checks	Environment agency registration	Legislation/check of travellers who travel with bus or train	
		Society information regarding modus used by mobil crime groups in new storage area	Property marking/identification mark	
			International registration scheme	
			Barcode or QR-products	
			Developing common database for institution and administration bodies	
			Protocol / agreement between LEA administration bodies	

2. ISEC-Studie - Administrative Ansätze zur Verbrechensbekämpfung. Verwaltungsmaßnahmen auf der Grundlage von Rechtsvorschriften zur Verhütung und Bekämpfung der (schweren und organisierten) Kriminalität. Rechtliche Möglichkeiten und praktische Anwendungen in 10 EU-Mitgliedstaaten

Während des belgischen EU-Vorsitzes 2010 verabschiedete der Rat Schlussfolgerungen, in denen das Informelle Netzwerk aufgefordert wurde, die Möglichkeiten zur Stärkung des Informationsaustauschs zwischen Verwaltungsbehörden und traditionellen Strafverfolgungsorganisationen zu bewerten. Zu diesem Zweck beantragte das niederländische Ministerium für Sicherheit und Justiz (Koordinator) zusammen mit der Universität Tilburg (Niederlande) und der KU Leuven (Belgien), unterstützt vom belgischen Innenministerium, einen Zuschuss aus dem Programm für Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung der Europäischen Kommission (ISEC). 2011 gewährte die Europäische Kommission diesen ISEC-Zuschuss für die Durchführung einer „Studie über das Potential für den Informationsaustausch zwischen Verwaltungsbehörden und traditionellen Strafverfolgungsorganisationen zur Unterstützung der Anwendung von Verwaltungsmaßnahmen innerhalb der EU-Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene“. Der zugrunde liegende Bericht ist das Ergebnis dieses ISEC-Zuschusses.

Die Studie soll auf folgende Weise einen Beitrag zum vorhandenen Wissen über einen administrativen Ansatz zur Verbrechensbekämpfung in der Europäischen Union leisten. Zunächst untersuchte sie die rechtlichen Möglichkeiten, die den nationalen Verwaltungsbehörden in den ausgewählten MS zur Verfügung

stehen. Optionen, die Kriminelle daran hindern, die legale Infrastruktur zu missbrauchen, wie z.B. Lizenzverfahren oder Ausschreibungsverfahren. So ergaben sich zehn separate Länderberichte (Kapitel 2-11) sowie ein Vergleich dieser rechtlichen Optionen in den zehn MS (Kapitel 12). Zweitens untersuchte sie die praktische Anwendung der in den ausgewählten MS verfügbaren rechtlichen Optionen. Die Ergebnisse dieser empirischen Studie werden in Kapitel 13 besprochen. In Kapitel 14 wurde das Potential für den Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten zur Unterstützung eines administrativen Ansatzes zur Verbrechensbekämpfung untersucht. Zu guter Letzt wurden die Schlussfolgerungen und das weitere Vorgehen in Teil V dieser Studie vorgestellt (Kapitel 15 und 16)^{30,31}.

3. Confine



CONFINE steht für: „Towards operational cooperation on local administrative financial investigations in the fight against human trafficking“ (Hin zu einer operativen Zusammenarbeit bei lokalen administrativen Finanzaufklärungen im Kampf gegen den Menschenhandel). In diesem Projekt haben sich die Städte Genk und Antwerpen, das Regionale Informations- und Kompetenzzentrum (RIEC) von Zeeland, West- und Ostbrabant und die KU Leuven zusammengeschlossen, um einen besseren Einblick in das Phänomen des Menschenhandels zu gewinnen, insbesondere in die administrativen und finanziellen Indikatoren, die Möglichkeiten des Informationsaustauschs und die Art und Weise, wie diesem Phänomen vor Ort begegnet werden kann.

Aufgrund einer zunehmenden Sensibilisierung für das Phänomen sehen sich die lokalen Behörden zunehmend mit Anzeichen von Menschenhandel auf ihrem Territorium konfrontiert. Damit

verbunden ist der Verdrängungseffekt. Beispielsweise wandern kriminelle Gruppen aus den Niederlanden nach Belgien ab, da die Niederlande seit einigen Jahren Anstrengungen auf administrativer Ebene unternehmen. Kriminelle Organisationen nutzen die Beschränkungen der Regierung flexibel aus, finden den Weg des geringsten Widerstands und lassen sich dort nieder, wo die Strafverfolgung am schwächsten ist.

Berichte von Bürgern, städtischen und/oder Polizeidienststellen betreffen oft bestimmte Sektoren, die für den Menschenhandel sensibel sind, wie das Hotel- und Gaststättengewerbe, Massagesalons, Autowaschanlagen, Nachtgeschäfte, Obsternte, Transport- und Baugewerbe. Menschenhändler müssen den legalen Kreislauf nutzen, um z.B. Opfern von Menschenhandel Wohnraum zur Verfügung zu stellen oder Einnahmen aus der Ausbeutung zu waschen. Die Chance liegt in den Bereichen, in denen Verbindungen zwischen der *Unterwelt* und der legitimen Gesellschaft bestehen. Die lokale Regierung kann diese Signale aufgreifen und Maßnahmen zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität ergreifen.

Einige der genannten Sektoren unterliegen der Genehmigungspflicht durch die lokalen Behörden, die auch Voruntersuchungen umfasst, z.B. in Bezug auf die Brandsicherheit der Räumlichkeiten, die Moral des Betreibers und die Finanzen. Die finanzielle Durchleuchtung beschränkt sich jedoch oft auf die Überprüfung aller Ansprüche durch die lokalen Behörden selbst, was nicht immer zur Aufdeckung krimineller Aktivitäten und der möglichen Verweigerung der Betriebsgenehmigung führt. Von Belästigungen geplagte Gebäude werden einer Katasteruntersuchung und einer Untersuchung der Wohnqualität unterzogen. Auch hier beschränkt sich die finanzielle Untersuchung auf eine Überprüfung anderer Besitztümer des Eigentümers anhand der lokal verfügbaren Katasterdaten.

Aufgrund dieser Unzulänglichkeiten können Menschenhändler die legale Wirtschaft

nutzen, um ihre illegalen Aktivitäten zu fördern, manchmal sogar mit staatlicher Unterstützung in Form von Subventionen oder Sozialhilfe.

Sowohl bei der Erteilung der Bewilligung als auch bei der Durchführung der oben genannten Aktivitäten ergeben sich bei einer eingehenden administrativen Prüfung der Finanzdaten - einschließlich der Untersuchung legaler Unternehmensstrukturen und der Untersuchung von Vermögens- und Bankkontogeldströmen - Hinweise auf Menschenhandel. Schließlich stehen Belästigungsmeldungen und Regalvermietungen nicht immer in direktem Zusammenhang mit Menschenhandel, können aber ein Ausgangspunkt für eine gründlichere Untersuchung sein.

Ziel ist es, die aufgelisteten Sektoren auf der Grundlage administrativer und finanzieller Kriterien, die auf Menschenhandel hindeuten, durchleuchten zu können, sodass den Menschenhändlern keine Gelegenheit gegeben wird, ihre illegalen Praktiken zu entwickeln, oder der Menschenhandel frühzeitig erkannt und/oder unterbunden werden kann. Dies liegt daran, dass lokale Behörden die Möglichkeit haben, Kriminelle durch administrative Maßnahmen zu behindern, indem sie Bedingungen schaffen oder ändern, sodass es weniger Möglichkeiten gibt oder eine solche Tätigkeit weniger attraktiv wird. Dies kann durch die Verweigerung einer Betriebsgenehmigung oder Subvention und die Schließung von Unternehmen geschehen, ohne die gerichtliche Untersuchung zu gefährden. Der administrative Ansatz ergänzt den strafrechtlichen Ansatz. Nicht alle Kommunalverwaltungen sind davon überzeugt, dass sie im Kampf gegen den Menschenhandel einen Mehrwert darstellen können. Ziel von CONFINE ist es auch, die Bedeutung des Kampfes gegen den Menschenhandel



in den Kommunalverwaltungen auf die Tagesordnung zu setzen und diesen Kommunalverwaltungen eine Handlungsperspektive zu bieten^{32, 33}.

4. Information Expertise Centra

a. RIEC/LIEC



Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität erfordert eine konzertierte, integrierte Strategie, die strafrechtliche, verwaltungsrechtliche und steuerrechtliche Maßnahmen kombiniert. Die Regionalen Informations- und Kompetenzzentren (RIEC) und das Nationale Informations- und Kompetenzzentrum (LIEC) stärken den administrativen Ansatz und unterstützen die integrierte Gesamtstrategie.

In den Niederlanden unterstützen die 10 RIEC und das LIEC den Kampf gegen die organisierte, untergrabende Kriminalität mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zu fördern und die Regierung und die Gesellschaft widerstandsfähiger zu machen, um die Untergrabung zu bekämpfen.

Die RIEC und LIEC tun dies durch:

- › Stärkung der Sensibilisierung und der Widerstandsfähigkeit der Regierung und privater Parteien in Bezug auf das Problem untergrabender Kriminalität;
- › Unterstützung und Stärkung der Zusammenarbeit innerhalb der Regierung und mit öffentlich-privaten Partnern und
- › Austausch von Wissen und Erfahrung auf dem Gebiet des administrativen

und integralen Ansatzes hinsichtlich untergrabender Kriminalität.

Die Regionalzentren arbeiten „vor Ort“ eng mit den Kommunen zusammen, die sich direkt mit kriminellen Aktivitäten und deren Auswirkungen befassen, und in der Regel auf deren Ersuchen. In den letzten Jahren haben die Kommunen mehr Möglichkeiten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und zur wirksamen Umsetzung von Verwaltungsmaßnahmen erhalten. Da die Regionalzentren mit ihren Partnern nach dem Prinzip „integriert, es sei denn“ arbeiten, wird diese Strategie auf regionaler Ebene koordiniert. Das Nationale Zentrum erleichtert und bündelt die Bemühungen der Regionalzentren und fungiert als gemeinsames Dienstleistungszentrum und Wissensdrehscheibe für die Regionalzentren und ihre Partner, d.h. die öffentliche Verwaltung, die Steuer- und Zollbehörden, die Polizei und die Strafjustizbehörden. Auf Ersuchen der Regionalzentren (oder ihrer Partner), des Justiz- und Sicherheitsministeriums, der Bürgermeister und/oder nationaler Partner nimmt das Nationale Zentrum auch eine Vielzahl landesweiter, überregionaler Aufgaben wahr. Das Nationale Zentrum ist auch die nationale Anlaufstelle für administrative und grenzüberschreitende Angelegenheiten³⁴.

b. ARIEC/PAALCO

Gemeinsam verfasst von Priscilia Daxhelet, Annemie De Boye, Clara Vanquekelberghe



2017 wurde in Belgien der Startschuss für die Regionalen Informations- und Kompetenzzentren auf Distriktebene (ARIEC/PAALCO) gegeben. Dabei handelt es sich

um Drei-Personen-Zellen, die aus einem koordinierenden Kriminologen, einem Anwalt und einem Informationsvermittler bestehen. Es gibt Zentren in Antwerpen, Limburg und Namur. Eine Bewertung der Arbeit der Zentren steht noch aus.

Die Zentren sensibilisieren die lokalen Behörden für den Umgang mit organisierter Kriminalität in ihrer Verwaltung und unterstützen die lokalen Behörden mit juristischem Fachwissen und bewährten Methoden. Sie tauschen auch Wissen über sinnvolle Praktiken bei Initiativen für Verwaltungsansätze aus und sorgen dafür, dass kommunenübergreifende Phänomene, die mehrere Gemeinden betreffen, verfolgt werden. Der administrative Ansatz kann präventiv eingesetzt werden, z.B. durch Anwendung der polizeilichen Vorschriften.

Die Aufgaben eines ARIEC/PAALCO bestehen in:

- › Sensibilisierung für administrative Ansätze durch verschiedene Initiativen
- › Unterstützung der lokalen Behörden und der Polizei
- › Austausch von Informationen und Wissen zwischen verschiedenen Partnern
- › Entwicklung von Fachwissen
- › Entwicklung von Partnerschaften und Netzwerken

c. EURIEC



Schwere und organisierte Kriminalität macht nicht an Grenzen halt. Zu ihrer Bekämpfung wurde daher ein von der Europäischen Kommission finanziertes grenzüberschreitendes Pilotprojekt zum administrativen Ansatz geschaffen: ein euregionales Informations- und Kompetenzzentrum (EURIEC) für den administrativen Ansatz zur Bekämpfung

der organisierten Kriminalität. Das Zentrum soll eine bessere Zusammenarbeit und einen schnelleren Informationsaustausch vor allem auf administrativer Ebene zwischen Belgien, Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden gewährleisten. Dies erfolgt zusätzlich zu der bestehenden grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft.

Hauptziel ist es, den Verwaltungsbehörden in der Euregio Maas-Rhein-Grenzregion durch den Austausch von Wissen und Informationen schnellere Möglichkeiten zu bieten, gemeinsam gegen Kriminelle vorzugehen. Darüber hinaus kann das Zentrum dazu beitragen, Kriminelle im anderen Land daran zu hindern, ihre kriminellen Aktivitäten ungestört fortzusetzen.

Die Gründung des EURIEC ist eine direkte Folge der Zusammenarbeit der Benelux-Länder auf dem Gebiet des administrativen Ansatzes. 2018 erklärte der niederländische Minister für Justiz und Sicherheit, Ferdinand Grapperhaus: „Wir sind der Benelux-Arbeitsgruppe für den administrativen Ansatz, die dieses Pilotprojekt in ihrem Bericht „Tackling Crime Together“ vorschlug, zu Dank verpflichtet. Dieser Bericht befasste sich vor allem mit der Frage, wie die Benelux-Länder und Deutschland bei der Bekämpfung der so genannten „Outlaw Motorcycle Gangs“ möglichst wirksam zusammenarbeiten können. Der Europäische Rat und die Europäische Kommission begrüßten die Idee für einen Test. (...) Partner aus den Benelux-Ländern und Deutschland, die Fragen zu grenzüberschreitend operierenden Kriminellen haben, können sich an dieses Zentrum wenden, um ihre Probleme zu lösen“.

Die Europäische Union stellte 1 Million Euro für das Projekt zur Verfügung. Das Projekt wird von den Universitäten Leuven, Maastricht und Köln wissenschaftlich betreut und war zunächst auf 2 Jahre ab September 2019 angelegt. Idealerweise hätte dann in allen drei Ländern die Grundlage für Gesetzesänderungen gelegt werden sollen.

4

Schlussfolgerung und Empfehlungen

Als alle Initiativen für den administrativen Ansatz eingegangen sind und analysiert waren, wurde deutlich, dass sich der administrative Ansatz in der EU mit unterschiedlicher Geschwindigkeit entwickelt. In den letzten Jahren wenden immer mehr MS einen administrativen Ansatz an, und die Effektivität und Erfolge werden immer sichtbarer. Einige MS verfügen noch immer nicht über die rechtliche Infrastruktur, um relevante Informationen mit den Behörden auszutauschen, während andere beginnen, grenzüberschreitend zusammenzuarbeiten. Einer der Hauptgründe für die Gründung des Netzwerks und für die Erstellung dieses Handbuchs besteht in der Förderung und Unterstützung dieser Bemühungen. Daher empfehlen daher, die neue Definition, die aus der Definition der Schlussfolgerung des Rates von 2016 hervorgegangen ist, zu verwenden, um klar und einfach zu erklären, was unter einem administrativen Ansatz zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität zu verstehen ist. Die begleitenden Säulen sind gute Indikatoren dafür, was genau erforderlich ist, um eine Initiative für einen wirksamen administrativen Ansatz umzusetzen.

Wenn Initiativen nicht in das Handbuch aufgenommen wurden, dann deshalb, weil sie keinen administrativen Ansatz verfolgten. Sie setzten lediglich die Instrumente des Strafrechts oder der Strafverfolgung um. Dies bedeutet nicht, dass diese Initiativen nicht wirksam zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität beigetragen hätten. Es wurde deutlich, dass der Informationsaustausch und die Anwendung eines multidisziplinären Ansatzes bei den meisten Initiativen fehlten. In den meisten Fällen liegt der Grund dafür darin, dass den MS die Möglichkeiten zum Informationsaustausch mit anderen Behörden fehlen. Folglich suchen die lokalen Behörden nach kreativen Lösungen für den Informationsaustausch bei Verdacht auf Phänomene der organisierten Kriminalität. Diese kreativen Lösungen bergen jedoch eine Reihe von Risiken, wie z.B. die Entwicklung unterschiedlicher Verfahren und die unsachgemäße Anwendung von Verwaltungsinstrumenten. Daher ist ein nationaler Rahmen von entscheidender Bedeutung. Dies kann durch eine Anpassung der Gesetzgebung und der Infrastruktur geschehen, z.B. durch die Einrichtung eines zentralen Organs wie Informationskompetenzzentren, an die sich ratsuchende lokale Verwaltungen wenden können. Auf internationaler Ebene ist es entscheidend, den Informationsaustausch zwischen den MS weiter zu untersuchen. Wenn immer mehr MS Informationen grenzüberschreitend oder auf europäischer Ebene austauschen, würde dies den Verdrängungseffekt stören und es kriminellen Gruppen erschweren, in ihren Aktivitäten zu gedeihen.

Endnotes

- 1 Europol, The European Union (EU) Serious and Organised Crime Threat Assessment (Socta) 2017, The Hague: Europol, 2017, 7.
- 2 Ebd.
- 3 EMCDDA, Drugs and Crime — a Complex Relationship, *Drugs in focus* 16 (2007).
- 4 EMCDDA and Europol, EU Drug Markets Report, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, 55.
- 5 Openbaar Ministerie, Rapportage Aanpak Georganiseerde Ondernemende Criminaliteit 2017, The Hague: Openbaar Ministerie, 2017.
- 6 Pieters Tops and Jan Tromp, *De Achterkant Van Nederland*, Amsterdam: Balans, 2017.
- 7 Ebd.
- 8 General Secretariat of the Benelux Union, Tackling Crime Together. The Benelux and North Rhine-Westphalia Initiative on the Administrative Approach to Crime Related to Outlaw Motorcycle Gangs in the Euregion Meuse-Rhine, Brussels, 2016.
- 9 Annemie De Boye et al., Administrative Approach to Organised Crime. Support European Local Authorities in Combating Local Outcomes of Organised Crime Co-Funded by the Prevention of and Fight against Crime Program of the European Union., Genk: City of Genk, 2015, 16.
- 10 Europäische Union, 2007/C 306/01: Vertrag von Lissabon, Brüssel, 2007.
- 11 Rat der Europäischen Union, Das Stockholmer Programm: Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Brüssel, 4. Mai 2010.
- 12 Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung von Straftaten, die von mobilen (umherziehenden) kriminellen Gruppen begangen werden, Brüssel 2010
- 13 The Informal Network of contact points on the administrative approach to prevent and disrupt organised crime, *EU Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Combat Organised Crime* 2011.
- 14 The Informal Network of contact points on the administrative approach to prevent and disrupt organised crime, *EU Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Disrupt Organised Crime* 2013.
- 15 Council of the European Union, 9935/16: Council Conclusions on the Administrative Approach to Prevent and Fight Serious and Organised Crime, Brussels, 2016.
- 16 Antonius Spapens, Maaïke Peters, and Dirk Van Daele, *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*, The Hague: Eleven International Publishing, 2015.
- 17 9935/16.
- 18 Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking, Genk: City of Genk, 2019.
- 19 Weitere Informationen finden Sie auf: <https://epe.europol.europa.eu/>
- 20 Österreich, Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Dänemark, Finnland, Deutschland, Italien, Lettland, Litauen, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Spanien, Vereinigtes Königreich
- 21 Kroatien, Frankreich, Ungarn, Luxemburg, Slowenien
- 22 Zypern, Estland, Griechenland, Irland, Malta, Slowakei, Schweden
- 23 Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Gemeentelijke Administratieve Sancties, <https://www.besafe.be/nl/veiligheidsthemas/gemeentelijke-administratieve-sancties/algemeen-0>, 2019.
- 24 Victor Bekkers, *The Governance of Back Office Integration in E-Government: Some Dutch Experiences*, ed. Maria A. Wimmer et al. (Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2005), 380.
- 25 Edward R. Kleemans and Wim Huisman, Multi-Agency Approaches in 'Criminogenic' Settings: The Case of the Amsterdam Red Light District, *Crime, Law and Social Change* 64:4 (2015).
- 26 Spapens, Peters, and Van Daele, *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*, 553.
- 27 Loes Kersten and Elke Roevens, Evaluation of the Administrative Approach to Organised Crime in the City of Genk, Genk: KU Leuven, 2015.
- 28 Weitere Informationen finden Sie auf: <https://www.europol.europa.eu/empact>
- 29 Weitere Informationen finden Sie unter: <https://hetccv.nl/english/>
- 30 Weitere Informationen finden Sie in dem Buch „Administrative Approaches to Crime“: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/final_report_eu_study_administrative_approaches_to_crime_en.pdf
- 31 Spapens, Peters, and Van Daele, *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*.
- 32 Weitere Informationen finden Sie unter: <https://www.genk.be/Confine>
- 33 Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking.
- 34 Die regionalen und nationalen Informations- und Kompetenzzentren, Den Haag: Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2014.

Bibliografie

Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking. Genk: City of Genk, 2019. https://www.genk.be/file_uploads/14578.pdf?sc=35E4913BDAF12590CD6B09160414F294.

The Regional and National Information and Expertise Centres. The Hague: Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2014.

Bekkers, Victor. *The Governance of Back Office Integration in E-Government: Some Dutch Experiences*. Edited by Maria A. Wimmer, Roland Traunmüller, Åke Grönlund, and Kim V. Andersen. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2005.

Council of the European Union. 9935/16: Council Conclusions on the Administrative Approach to Prevent and Fight Serious and Organised Crime. Brüssel, 2016.

Rat der Europäischen Union. Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung von Straftaten, die von mobilen (umherziehenden) kriminellen Gruppen begangen werden. Brüssel, 2010.

Rat der Europäischen Union. Rat der Europäischen Union, Das Stockholmer Programm: Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger. Brüssel, 4. Mai 2010.

De Boye, Annemie, Sarah Wouters, Els Moermans, Luud Geerlings, Geert Dreezen, Wim Dries & Paul Salmon. *Administrative Approach to Organised Crime. Support European Local Authorities in Combating Local Outcomes of Organised Crime Co-Funded by the Prevention of and Fight against Crime Program of the European Union*. Genk: City of Genk, 2015.

EMCDDA. *Drugs and Crime — a Complex Relationship. Drugs in focus 16 (2007)*.

EMCDDA & Europol. *EU Drug Markets Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019.

Europäische Union, 2007/C 306/01: Vertrag von Lissabon. Brüssel, 2007.

Europol. *The European Union (EU) Serious and Organised Crime Threat Assessment (Socta) 2017*. The Hague: Europol, 2017.

Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. Gemeentelijke Administratieve Sancties. <https://www.besafe.be/nl/veiligheidstemas/gemeentelijke-administratieve-sancties/algemeen-0>. 2019. (Eingereicht am 27. November 2019).

General Secretariat of the Benelux Union. *Tackling Crime Together. The Benelux and North Rhine-Westphalia Initiative on the Administrative Approach to Crime Related to Outlaw Motorcycle Gangs in the Euregion Meuse-Rhine*. Brüssel, 2016.

Kersten, Loes & Elke Roevens. *Evaluation of the Administrative Approach to Organised Crime in the City of Genk*. Genk: KU Leuven, 2015.

Kleemans, Edward R. & Wim Huisman. *Multi-Agency Approaches in 'Criminogenic' Settings: The Case of the Amsterdam Red Light District*. *Crime, Law and Social Change* 64:4 (2015), 247-61. <https://dx.doi.org/10.1007/s10611-015-9590-6>.

Openbaar Ministerie. *Rapportage Aanpak Georganiseerde Ondernemende Criminaliteit 2017*. Den Haag: Openbaar Ministerie, 2017.

Spapens, Antonius, Maaïke Peters & Dirk Van Daele. *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*. Den Haag: Eleven International Publishing, 2015.

Das Informelle Netzwerk von Kontaktstellen für den administrativen Ansatz zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität. *EU-Handbuch - Ergänzende Ansätze und Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität*, 2011.

Das Informelle Netzwerk von Kontaktstellen für den administrativen Ansatz zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität. *EU-Handbuch - Ergänzende Ansätze und Maßnahmen zur Verhütung und Störung der organisierten Kriminalität*, 2013.

Tops, Pieters & Jan Tromp. *De Achterkant Van Nederland*. Amsterdam: Balans, 2017.





enaa@ibz.eu
www.administrativeapproach.eu

[in www.linkedin.com/company/enaa](https://www.linkedin.com/company/enaa)
[t twitter.com/ENAA_news](https://twitter.com/ENAA_news)