



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 7. Dezember 2012
(OR. en)**

17432/12

**GENVAL 92
CRIMORG 147
JAI 890**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 30. November 2012

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union,
Herr Uwe CORSEPIUS

Nr. Komm.dok.: COM(2012) 717 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT
Evaluierungsbericht über das Europäische Netz für Kriminalprävention

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2012) 717 final.

Anl.: COM(2012) 717 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.11.2012
COM(2012) 717 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

Evaluierungsbericht über das Europäische Netz für Kriminalprävention

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

Evaluierungsbericht über das Europäische Netz für Kriminalprävention

1. EINLEITUNG

Die Kriminalprävention wird als wichtiger Beitrag zur Sicherheit der Bürger anerkannt. Der **Vertrag von Lissabon** nennt sie als einen wichtigen Baustein für die Schaffung und Aufrechterhaltung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts¹. Auch im **Stockholmer Programm** wurde die Bedeutung der Kriminalprävention wieder aufgegriffen: „*Die Kriminalitätsrate lässt sich am besten dadurch senken, dass wirksame Maßnahmen — u. a. Förderung der sozialen Eingliederung — ergriffen werden, die verhindern, dass Kriminalität überhaupt erst entsteht; dazu sollte ein multidisziplinärer Ansatz verwendet werden, der auch administrative Maßnahmen und die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden umfasst. Die Unionsbürger machen, was Kriminalität und die damit verbundene Unsicherheit betrifft, ähnliche Erfahrungen und sind in ihrem Alltag auf ähnliche Weise dadurch betroffen.*“

Während in Europa systematische Kosten-Nutzen-Analysen in Bezug auf Programme zur Kriminalprävention oder Studien über die Kosten der Kriminalität², die zur Entwicklung von Maßnahmen zur Kriminalprävention genutzt werden können, noch keine verbreitete Praxis sind, deuten Studien aus Ländern mit einer längere Tradition in der Erstellung dieser Analysen oder Studien (USA, Vereinigtes Königreich, Neuseeland und Australien) darauf hin, dass die Kriminalprävention „funktioniert“ und dass die Kosten der Kriminalität (einschließlich sowohl der materiellen als auch der psychologischen Schäden, die dem Opfer zugefügt werden) sehr oft höher sind als die Kosten für ihre Prävention. Auch Fachgremien der Vereinten Nationen³ fördern und unterstützen proaktiv den allmählichen Übergang von der Bestrafung zu innovativen Methoden der Kriminalprävention.

Das Europäische Netz für Kriminalprävention (ENKP) wurde durch den Beschluss des Rates 2001/427/JI eingerichtet, der mit dem **Beschluss des Rates 2009/902/JI** aufgehoben wurde. Das vorrangige Ziel des Ratsbeschlusses vom Mai 2001 zur Errichtung des ENKP war die Förderung von Maßnahmen zur Kriminalprävention und die Bereitstellung eines Wegs für den Austausch bewährter Praktiken bei der Kriminalprävention. Im Jahr 2009 legte ein neuer Ratsbeschluss die Aufgaben des ENKP wie folgt fest:

¹ Artikel 2 des Vertrags von Lissabon lautet wie folgt: *Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern. Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem —in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität —der freie Personenverkehr gewährleistet ist.* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:DE:PDF>

² Beispiele umfassen die Kosten der Gewalt (Corso, Mercy, Simon, Finkelstein & Miller, 2007) oder der sexuellen Gewalt (Miller, Taylor & Sheppard, 2007), die Kosten für Straftaten im Zusammenhang mit Alkoholmissbrauch (Miller, Levy, Cohen & Cox, 2006; Miller, Levy, Spicer & Taylor, 2006), die Kosten wegen der Angst vor Verbrechen (Dolan & Peasgood, 2007), die Kosten der Kriminalität in bestimmten Staaten (Aos et al., 2001) und die Kosten der psychiatrischen Gesundheitsfürsorge (Cohen & Miller, 1998).

³ Das Netzwerk der Vereinten Nationen UNITED NATIONS CRIME AND JUSTICE INFORMATION NETWORK, Zentrum für Internationale Verbrechensverhütung, Büro für Drogenkontrolle und Verbrechensverhütung (<http://www.uncjin.org/index.html>).

- Es fördert die Zusammenarbeit, die Kontakte sowie den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den auf dem Gebiet der Kriminalprävention tätigen Akteuren.
- Es sammelt, bewertet und verbreitet evaluierte Informationen, einschließlich bewährter Praktiken, über die bestehenden Maßnahmen zur Kriminalprävention.
- Es organisiert Konferenzen, insbesondere eine jährliche Konferenz über bewährte Praktiken, sowie andere Tätigkeiten, darunter den Europäischen Preis für Kriminalprävention, um die Ziele des Netzes zu erreichen und die so erzielten Ergebnisse einem großen Kreis mitzuteilen.
- Es stellt dem Rat und der Kommission bei Bedarf seine Expertise zur Verfügung.
- Es erstattet dem Rat jährlich über das Direktorium und mittels der zuständigen Arbeitsstrukturen Bericht über seine Tätigkeiten. Der Rat wird ersucht, den Bericht zu billigen und ihn dem Europäischen Parlament zu übermitteln.
- Es stellt ein Arbeitsprogramm auf, das sich auf eine klar festgelegte Strategie stützt, die auch der Identifizierung der einschlägigen Bedrohungen durch die Kriminalität und der Reaktion auf diese Rechnung trägt, und setzt dieses Arbeitsprogramm um.

Der Beschluss des Rates beschreibt auch die Struktur des ENKP und die Rahmenbedingungen. Zusätzlich zu einem **Direktorium**, das sich aus **Nationalen Vertretern** zusammensetzt, umfasst die Struktur einen **Exekutivausschuss, Kontaktstellen**⁴ und ein **Sekretariat**. Die Europäische Kommission hat im Direktorium Beobachterstatus⁵ und nimmt an den Sitzungen des Exekutivausschusses teil. Die Geschäftsordnung des ENKP erläutert das Zusammenspiel dieser verschiedenen Elemente miteinander und mit Dritten.

Die grundlegenden Ziele des ENKP wurden in der **Mehrjährigen Strategie** für das ENKP bestätigt, die vom Direktorium im Dezember 2010 für den Zeitraum bis Ende 2015 angenommen wurde. Sie arbeitet die Aufgabe des ENKP aus und definiert sie wie folgt: „*Zur Entwicklung und Förderung eines multidisziplinären und präventiven Ansatzes an die Kriminalität und die Unsicherheitsgefühle auf europäische Ebene beitragen. In diesem Sinne spielt das Netz eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung der Entscheidungsträger und Praktiker auf europäischer, nationaler und örtlicher Ebene*“. Darüber hinaus definiert die Mehrjährige Strategie Vision, Aufgabe, Zielgruppen und strategische Ziele, die das ENKP in dem Fünfjahreszeitraum erreichen soll. Sie legt die Politikansätze vor und legt den Schwerpunkt auf vier Arten von Aktivitäten: (i) ein Bezugspunkt für die Zielgruppen des ENKP sein; (ii) Wissen über die Kriminalprävention verbreiten; (iii) die Kriminalprävention auf nationaler und örtlicher Ebene unterstützen und (iv) eine EU-Politik und Strategien in Bezug auf die Kriminalprävention entwickeln.

Die folgenden Gruppen werden als Zielgruppen des ENKP identifiziert: (i) Praktiker und Entscheidungsträger auf örtlicher Ebene; (ii) Praktiker und Entscheidungsträger auf nationaler

⁴ Gemäß Artikel 6 des Ratsbeschlusses unterstützen die Kontaktstellen die nationalen Vertreter dabei, nationale Informationen und Expertise auf dem Gebiet der Kriminalprävention innerhalb des Netzes auszutauschen.

⁵ Derzeit gibt es fünf Beobachter, die Kroatien, EU-Agenturen (Europol, EBDD), die Europäische Kommission und das Ratssekretariat vertreten. Beobachter können an Sitzungen des ENKP-Direktoriums teilnehmen, sie haben jedoch kein Stimmrecht.

Ebene und (iii) einschlägige internationale und EU-Agenturen, Organisationen, Arbeitsgruppen usw. Jährliche Arbeitsprogramme und Festlegen spezifischerer Prioritäten.

Derzeit erhält das ENKP finanzielle Unterstützung im Rahmen des Programms ISEC⁶ in Form einer Finanzhilfe in Höhe von 845 000 EUR für den Zeitraum von Mitte 2011 bis Mitte 2014.

Gemäß Artikel 9 des Ratsbeschlusses von 2009 legt die Kommission dem Rat bis zum 30. November 2012 einen Bewertungsbericht über die Tätigkeiten des Netzes mit besonderem Schwerpunkt auf der Effizienz der Arbeit des Netzes und seines Sekretariats vor, wobei die Interaktion zwischen dem Netz und anderen einschlägigen Akteuren gebührend zu berücksichtigen ist.

Im Stockholmer Programm hat der Europäische Rat die Kommission ersucht, einen Vorschlag für die Einrichtung einer **Beobachtungsstelle für Kriminalprävention** (OPC) vorzulegen, „*deren Aufgabe es ist, Wissen über Kriminalität, unter anderem über organisierte Kriminalität (einschließlich Statistiken) und Kriminalprävention, zu sammeln, zu analysieren und zu verbreiten, die Mitgliedstaaten und die Unionsorgane bei präventiven Maßnahmen zu unterstützen und Informationen über bewährte Praktiken auszutauschen. Die OPC sollte auf der im Rahmen des [Europäischen Netzes für Kriminalprävention] EUCPN [ENKP] durchgeführten Arbeit und deren Bewertung aufbauen. Sie sollte das EUCPN [ENKP] einschließen oder ersetzen, über ein Sekretariat bei einer bestehenden Unionseinrichtung verfügen und als eigenständige Einheit funktionieren.*“ Im Stockholmer Programm ist festgelegt, dass der Vorschlag bis spätestens 2013 vorzulegen ist.

Folglich bewertet das vorliegende Dokument die Arbeit des ENKP während der vergangenen zweieinhalb Jahre und gibt Empfehlungen für die Zukunft. Es bewertet auch die Durchführbarkeit der Einrichtung einer Beobachtungsstelle für Kriminalprävention.

2. EXTERNE BEWERTUNG

In den ersten Monaten des Jahres 2012 wurde eine unabhängige, externe Bewertung des ENKP durchgeführt⁷, um über die weitere Entwicklung des ENKP zu informieren. Die externe Bewertung betraf verschiedene Aspekte des ENKP, einschließlich seiner Leistung während der vergangenen zweieinhalb Jahre, seiner Organisation und Leitung und legte schließlich eine Reihe von Optionen für die Entwicklung vor.

Insgesamt kam die externe Bewertung zu dem Schluss, dass das ENKP relativ gut funktioniert und gute Fortschritte in Bezug auf die im Ratsbeschluss von 2009 und in der Mehrjährigen Strategie 2010-2015 niedergelegten Ziele gemacht hat. Nach der Annahme des Ratsbeschlusses von 2009 und nach den nachfolgenden Maßnahmen, weist das ENKP eine deutlich klarer definierte Strategie und klarer definierte Zielgruppen auf. Es wurde gestärkt und professioneller gestaltet, insbesondere nach der Einrichtung des neuen Sekretariats, das den Tätigkeiten des Netzes die erforderliche Unterstützung gewährt.

⁶ Finanzhilfeprogramm der Europäischen Kommission für die Kriminalprävention und die Kriminalitätsbekämpfung. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm

⁷ Die Bewertung wurde von dem Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) vorgenommen. Die Studie ist auf der Website der GD HOME verfügbar: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/index_en.htm

Verglichen mit der Situation zum Zeitpunkt der Durchführung der letzten Bewertung⁸ wurden viele Defizite behoben; die Aktivitäten des ENKP sind zielgerichteter und die Qualität und Quantität der Leistungen wurde verbessert. So erstellt das Sekretariat des ENKP seit 2012 „**Thematische Papiere**“. Das erste Papier zu „Sport, science and art in the prevention of crime among children and youth“ basierte auf der Arbeit, die von dem ehemaligen Dreiviertelsitz abgeschlossen worden war. Im Juni 2012 hat das Sekretariat des ENKP den ersten halbjährlichen „**European Crime Prevention Monitor**“ veröffentlicht, der basierend auf Statistiken, Untersuchungen und Berichten verschiedener Quellen Informationen zu Situationen und Trends der Kriminalität vorlegt. Mit diesen Berichten soll ein schneller und umfassender, aber ausgewählter Überblick über die Situation und die Trends im Bereich der Kriminalität und der Kriminalprävention gegeben werden. Zielgruppen sind örtliche, nationale und europäischer Praktiker und Entscheidungsträger.

Darüber hinaus haben neue Initiativen wie das Einrichten einer **Datenbank für die Akteure**, die Verbreitung eines **neu gestalteten Newsletters**, die **World Cafés** bei Sitzungen des Direktoriums und das Einleiten einer **Studie zum Feedback der Akteure** zu einer besseren Zusammenarbeit, zu besseren Kontakten sowie zu einem besseren Austausch von Informationen und Erfahrungen unter den Akteuren im Bereich der Kriminalprävention geführt (so stützt sich die kürzlich in Bulgarien angenommene nationale Kriminalpräventionsstrategie in hohem Maße auf Informationen des ENKP). Die Direktoriums-Sitzungen des ENKP befassen sich in zunehmendem Maße mit substanziellem Punkten statt mit Verfahrensfragen. Jetzt nimmt auch eine größere Zahl an Mitgliedstaaten am **Europäischen Preis für Kriminalprävention** teil.

Andere substanzielles Aktivitäten umfassen insgesamt **18 Forschungsprojekte**, die seit 2009 unter den Arbeitsprogrammen des ENKP gefördert wurden. Diese Projekte befassten sich mit den folgenden Themen: Verhütung häuslicher Gewalt, opferorientierte Justiz, Entwicklung von Schätzungen zu den wirtschaftlichen Kosten von Straftaten, Entwicklung von administrativen Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Verringerung der Rückfallquote bei Jugendlichen, Mediation bei Nachbarschaftsstreitigkeiten, Förderung der sozialen Eingliederung, Entwicklung bewährter Praktiken im Community Conflict Management usw.. Die Ergebnisse aller Projekte können auf der Website des ENKP eingesehen werden. Im Jahr 2008 wurde eine große Anzahl **systematischer Überprüfungen** verschiedener Initiativen und Aktivitäten zur Kriminalprävention durchgeführt. Seitdem wurden jedoch bis Mai 2012 keine neuen systematischen Überprüfungen mehr veröffentlicht, als das dänische Netz für Kriminalprävention auf der Website des ENKP eine systematische Überprüfung über die Wirksamkeit des Mentorenprogramms und von Freizeitaktivitäten für gefährdete Jugendliche veröffentlichte.

Die Website des ENKP verfügt jetzt trotz ihrer technischen Einschränkungen über eine weiter entwickelte **durchsuchbare Online-Datenbank** bewährter Praktiken und aktueller **Informationen zu Strategien und Maßnahmen der Kriminalprävention**.

Bei der externen Bewertung wurden jedoch auch eine **Reihe von Schwachpunkten** festgestellt: (1) bei der Bewertung konnte nicht festgestellt werden, dass die Aktivitäten des ENKP immer mit den Prioritäten der EU und der Mitgliedstaaten zur Kriminalprävention verknüpft sind; (2) die Qualität der Leistungen des ENKP ist in der Regel gut und die Ergebnisse sind hilfreich, aber sie sollten stärker auf die Zielgruppen zugeschnitten sein; (3)

⁸ Bewertung des ENKP, durchgeführt 2008 und 2009 von CSES [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/evaluation_of_eucpn_final_report_\(cses_11_03_09\).pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/evaluation_of_eucpn_final_report_(cses_11_03_09).pdf)

das ENKP erreicht im Allgemeinen die Zielgruppen auf örtlicher Ebene mit geringerem Erfolg als auf nationaler oder EU-Ebene (auch wenn die beiden vorgenannten Produkte - die thematischen Papiere und der European Crime Prevention Monitor - speziell auf die Praktiker auf nationaler und örtlicher Ebene abzielen); (4) eine beträchtliche Anzahl von Projekten zur Kriminalprävention, die unter dem ISEC-Programm gefördert werden, werden umgesetzt, ohne dass das ENKP hinzugezogen oder zumindest informiert wird; (5) die Fähigkeit des rotierenden Vorsitzes, dem ENKP eine Führungsrolle zu verschaffen, ist sehr unterschiedlich ausgeprägt; (6) die Absicht, wichtige Dokumente in verschiedenen EU-Sprachen auf der Website bereitzustellen, um so eine größere Leserschaft anzuziehen und den Akteuren insbesondere auf örtlicher Ebene Begleitdokumente bereitzustellen, wurde nicht erfüllt; (7) viele der Kontaktstellen scheinen für das Funktionieren und die Sichtbarkeit des ENKP keinen Mehrwert zu bieten und in einer Reihe von Mitgliedstaaten gibt es keine Kontaktstellen; (8) die Aktivitäten des ENKP werden nur mit geringen Mitteln unterstützt und die Aktivitäten und Leistungen sind proportional zu der Finanzausstattung; (9) es muss mehr unternommen werden, um das Profil des ENKP zu verbessern.

3. DIE ROLLE DES ENKP

Während eines großen Teils des letzten Jahrzehnts hat die Entwicklung des ENKP unter Abwesenheit eines starken EU-Rechtsrahmens stattgefunden. Die EU hatte eingeschränkte Kompetenzen⁹ in der Kriminalprävention und ihre Befugnisse bezogen sich hauptsächlich auf das Gebiet der organisierten Kriminalität. Durch die Änderungen, die der Vertrag von Lissabon am Vertrag über die Europäische Union (EUV) und am Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bewirkt hat, hat die EU eine stärkere Rolle bei der Kriminalprävention erhalten.

Artikel 84 der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) spiegelt das wider und stellt fest, dass das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren „*unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten Maßnahmen festlegen [können], um das Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der Kriminalprävention zu fördern und zu unterstützen.*“

Insgesamt kann gesagt werden, dass der Einfluss der EU im Bereich der Kriminalprävention in den letzten Jahren auf vielerlei Weise gestärkt wurde; auch durch einer Reihe von Initiativen, mit denen die Mitgliedstaaten bei ihren Anstrengungen zur Bekämpfung der Kriminalität unterstützt werden sollen¹⁰. Mit der zunehmend grenzüberschreitenden Natur der

⁹ Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union lautet wie folgt: „die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die **Verhütung** und Bekämpfung der Kriminalität der freie Personenverkehr gewährleistet ist“; Artikel 29 Absatz 2 bezieht sich auf die „... **Verhütung** und Bekämpfung der - organisierten oder nichtorganisierten - Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, des Menschenhandels und der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung und Bestechlichkeit sowie des Betrugs...“ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/ce321/ce32120061229de00010331.pdf>

¹⁰ Sowohl in Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (Artikel 18) als auch in Richtlinie 2011/93/EU zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie (Artikel 23) wurden gezielte Bestimmungen zur Kriminalprävention aufgenommen. Die Prävention des Menschenhandels ist eine der wichtigsten Prioritäten (Priorität B) der Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016 - KOM(2012) 286 endgültig.

Kriminalität und dem Verschwinden¹¹ des Unterschieds zwischen organisierter Kriminalität und sogenannter „Massenkriminalität“ ist ein wirkungsvoller EU-Rahmen erforderlich, damit die Anstrengungen zur Kriminalprävention auf allen Ebenen eine größere Chance auf Erfolg haben.

Auch wenn die Kriminalitätsraten in Europa seit vielen Jahren sinken¹², gibt es jetzt in einigen EU-Mitgliedstaaten¹³ Anzeichen, dass sich dieser Trend umkehrt, möglicherweise aufgrund der wirtschaftlichen Rezession¹⁴. Außerdem haben die EU-Bürger nach wie vor Sicherheitsbedenken¹⁵. Folglich bleibt die Kriminalprävention - und die Zusammenarbeit auf EU-Ebene zur Förderung der Prävention - eine Priorität der wichtigen Akteure des ENKP und der EU-Bürger im Allgemeinen¹⁶. Also bleibt die Grundlage für eine weitere Entwicklung des ENKP bestehen.

4. DIE ZUKÜNTIGE ENTWICKLUNG DES ENKP

Der folgende Abschnitt gibt Empfehlungen zur Beseitigung der Schwächen, die bei der externen Bewertung festgestellt wurden. Zwei scheinen besonders wichtig zu sein: erstens die Notwendigkeit, die Sichtbarkeit des ENKP zu stärken¹⁷ und - im Zusammenhang damit - die Notwendigkeit, die Aktivitäten des ENKP besser mit den vereinbarten Prioritäten auf EU-Ebene zu koordinieren, auch durch die Schaffung von Synergien mit anderen Initiativen und Einrichtungen. Dies würde zu einer gezielteren Ausrichtung beitragen sowie zur Schaffung von Fachwissen in bestimmten Bereichen der Kriminalität. Das würde bei der Interaktion sowohl auf örtlicher als auch auf EU-Ebene einen größeren Mehrwert ermöglichen und damit auch das Problem der mangelnden Sichtbarkeit angehen.

¹¹ Straftaten, die von mobilen „umherziehenden“ kriminellen Gruppen begangen werden, sind ein gutes Beispiel für das Verschwinden zwischen organisierter Kriminalität und Massenkriminalität. Dazu zählen Ladendiebstahl, Metalldiebstahl, Frachtdiebstahl, Wohnungseinbrüche und Taschendiebstahl.

¹² In den meisten EU-Staaten sind die Kriminalitätsraten seit ungefähr 2002-2003 gleichmäßig gesunken, auch wenn in einigen Mitgliedstaaten ein Aufwärtstrend bestand (Dänemark, Finnland, Luxemburg, Portugal, Rumänien und Schweden). In Zypern, Griechenland, Malta, Polen und dem Vereinigten Königreich war der Rückgang der Gesamtkriminalität am auffälligsten. Selbst die jüngsten Zahlen weisen für das Vereinigte Königreich (Straftaten, die von der Polizei in England und Wales verzeichnet wurden) einen weiteren Rückgang um 4,2 % für den Zeitraum zwischen Ende März 2011 und März 2012 auf. In neun von zehn Kategorien ging die Gesamtzahl an verzeichneten Straftaten im Vergleich zum Vorjahr zurück, wobei Sachbeschädigungen um fast 10 % zurückgingen (Quelle: Tabellen der Polizei des Vereinigten Königreichs). Diesen allgemeinen Tendenzen liegen aber beträchtliche Unterschiede in der Entwicklung bestimmter Arten von Straftaten zugrunde. Seit 2006-2007 verzeichnet die Polizei in einer Reihe von Mitgliedstaaten mehr Straftaten, insbesondere bei Wohnungseinbrüchen und beim Drogenhandel. Der stärkste Rückgang war andererseits beim Diebstahl von Motorfahrzeugen zu verzeichnen, gefolgt von Gewaltverbrechen und Raubüberfällen. Quelle: EUROSTAT - Statistics in Focus crime and criminal justice http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-006/EN/KS-SF-12-006-EN.PDF

¹³ Siehe: Medienberichte über Griechenland (<http://www.balkanalysis.com/greece/2011/05/15/organized-crime-in-greece-statistics-trends-and-police-countermeasures-in-2011-2/>).

¹⁴ Siehe auch OCTA (2011) S. 6: „Die jüngste globale Wirtschaftskrise und die damit verbundenen finanziellen Einschränkungen sorgen dafür, dass Gemeinschaften illegale Wirtschaftsgüter und insbesondere nachgeahmte Waren toleranter sehen.“

¹⁵ Neun von zehn Europäern sehen die organisierte Kriminalität als eine ernst zu nehmende Bedrohung der Sicherheit in der EU an, siehe EUROBAROMETER 371 von 2011, S. 28.

¹⁶ Bei einer Umfrage unter den wichtigsten Akteuren, die für diese Bewertung durchgeführt wurde, haben fast zwei Drittel (65,2 %) der Befragten angegeben, dass die Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten auf EU-Ebene zur Förderung der Kriminalprävention entweder „sehr“ oder „ziemlich“ wichtig ist. Das bestätigt die Ergebnisse eines Berichts des Spezial-Eurobarometers 380 „Awareness of Home Affairs“ vom Juni 2012, Seiten 51 - 60. In diesem Bericht wurde festgestellt, dass neun von zehn Europäern (91 %) zustimmten, dass die EU-Organne und die jeweiligen Regierungen der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität enger zusammenarbeiten sollten.

¹⁷ Die insgesamt niedrige Antwortquote bei der Umfrage sowie der große Teil an „weiß ich nicht“ sind nur zwei Beispiele für die Tatsache, dass das ENKP und seine Aktivitäten nach wie vor nicht sehr bekannt sind.

4.1. Welche Änderungen des ENKP sind vorrangig erforderlich?

Erstens könnte eine Reihe von Maßnahmen ergriffen werden, um die Leistung, die Wirkung und den Mehrwert des ENKP zu erhöhen.

- (1) Das ENKP sollte seine Prioritäten systematischer mit den **vereinbarten EU-Prioritäten koordinieren**, einschließlich der Prioritäten, die in der Strategie der inneren Sicherheit, dem EU-Politikzyklus und anderen sicherheitsbezogenen Initiativen, die von den Mitgliedstaaten unterstützt werden, definiert sind (es gibt beispielsweise offensichtliche Verbindungen zwischen dem ENKP und dem informellen Netz an Kontaktstellen im Rahmen des administrativen Ansatzes¹⁸ zur Verhütung und zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität¹⁹, die nützlicherweise weiter geprüft werden könnte).
- (2) In direktem Zusammenhang mit oben Stehendem sollte das ENKP seine Rolle in Bezug auf die **Vorlage von Beiträgen zu den politischen Strategien der EU und der Mitgliedstaaten** im Bereich der Kriminalprävention stärken. Derzeit sind die Beiträge des ENKP auf EU-Ebene noch bescheiden.
- (3) Ein strategischer Ansatz zur Festlegung der Aktivitäten des ENKP und eine Stärkung seiner Rolle in Bezug auf die Vorlage von Beiträgen zu den politischen Strategien auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten sollte langfristig von der Entwicklung einer **beobachtenden Überwachungsfunktion²⁰ unterstützt werden**. Der Aufbau einer besseren Wissensbasis zur Kriminalprävention auf EU-Ebene sollte primär unter Nutzung der verfügbaren Daten (beispielsweise von EUROPOL und EUROSTAT) durchgeführt werden. Die Überschneidung mit bestehenden Initiativen sollte vermieden werden.
- (4) Das ENKP sollte zur Unterstützung dieser Überwachungsaktivitäten seine **Zusammenarbeit²¹ mit Eurostat und anderen** fortsetzen, um auf EU-Ebene bessere statistische Informationen einzuführen und Überschneidungen mit laufenden oder geplanten Aktivitäten zu vermeiden.

¹⁸ Der sogenannte „administrative Ansatz“ zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität kann am besten als Kombination von Maßnahmen auf administrativer Ebene beschreiben werden, mit denen verhindert werden soll, dass die organisierte Kriminalität den öffentlichen Sektor, die Wirtschaft oder wichtige Bereiche der öffentlichen Verwaltung infiltriert. Im November 2010 wurden Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung von Straftaten angenommen, die von mobilen (umherziehenden) kriminellen Gruppen begangen werden. Sie enthielten Bestimmungen für den Aufbau eines informellen Netzwerks von Kontaktstellen im Bereich des administrativen Ansatzes. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf Das Netzwerk wurde im Jahr 2011 errichtet. Es hat jedoch keine Sekretariatsunterstützung.

¹⁹ Der Beschluss des Rates über das ENKP (Artikel 2 Absatz 2) ermöglicht dem ENKP die Prüfung „alle[r] Maßnahmen, die zum Ziel haben oder dazu beitragen, dass Kriminalität und Unsicherheitsgefühle bei den Bürgern [...] zurückgedrängt werden“. Gleichermaßen stellt die mehrjährige Strategie für das ENKP fest, dass das ENKP „zur Förderung eines multidisziplinären und präventiven Ansatzes an die Kriminalität“ beitragen sollte. Aus Gründen der Effizienz und der Nachhaltigkeit sollten größere Synergien zwischen dem ENKP und dem Netzwerk bestehen, möglicherweise auch von einem organisatorischen Gesichtspunkt aus.

²⁰ Dazu könnte der Aufbau eines besseren Verständnisses der Trends in Bezug auf die Kriminalität auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten gehören, das Erstellen einer Übersicht über den institutionellen Aufbau, die Strategien und Politiken der Mitgliedstaaten zur Kriminalprävention (einige dieser Informationen sind bereits verfügbar) und sofern bewertbar, eine Bewertung der Auswirkungen der Maßnahmen zur Kriminalprävention auf die verschiedenen kriminellen Aktivitäten.

²¹ Das ENKP und EUROSTAT sind beide Teilnehmer der Expertengruppe, die die Kommission bei der Umsetzung des Statistik-Aktionsplan 2011-2015 zur Kriminalität unterstützt, KOM(2011) 713 endgültig.

- (5) Das ENKP sollte seine **Leistungen weiter entwickeln**, um in stärkerem Maße auf die Bedürfnisse der wichtigen Akteure reagieren zu können, sofern die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stehen. In dieser Hinsicht spielt das Sekretariat des ENKP eine wichtige Rolle. Die Mitgliedstaaten sollten entsprechend dazu ermutigt werden, aktiver zur Arbeit des ENKP beizutragen (z. B. indem sie regelmäßiger Daten übermitteln oder über bewährte Praktiken informieren) und dadurch bessere Leistungen zu garantieren.
- (6) Eine wichtige Priorität des ENKP sollte die Erstellung von **Material über bewährte Praktiken für die Praktiker der Kriminalprävention auf regionaler und örtlicher Ebene** sein. Dies sollte auch auf Anfrage geschehen. Damit das ENKP dazu in der Lage ist, ist eine Intensivierung der Vernetzung auf EU-Ebene auch der Praktiker erforderlich und die Fähigkeit, die Ergebnisse dieser und anderer Aktivitäten (z. B. ECPA) in nützliches Material umzuwandeln.
- (7) Während des Beobachtungszeitraums hat das ENKP **engere Beziehungen zu einer Reihe anderer Einrichtungen aufgebaut**. Diesbezüglich sollte EUROSTAT, CEPOL (weil das ENKP auf diese Weise Praktiker auf örtlicher Ebene möglicherweise besser erreicht) und EUROPOL Priorität eingeräumt werden (aufgrund der Rolle, die EUROPOL bei der Identifizierung zukünftiger Herausforderungen und Prioritäten bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität spielt).
- (8) Der Inhalt, die Aufmachung und Nutzerfreundlichkeit der **Website des ENKP** sollte verbessert werden, vorzugsweise durch das Einrichten einer neuen Website, da die aktuelle in Bezug auf ihre technischen Möglichkeiten zur weiteren Anpassung an die Bedürfnisse der Nutzer an ihre Grenzen gestoßen zu sein scheint.

Zweitens: Zwar haben die Änderungen, die durch den Ratsbeschluss von 2009 eingeführt wurden, die Organisation und Leitung des ENKP gestärkt, mit Hilfe einer Reihe von Maßnahmen könnten jedoch weitere Verbesserungen eingeführt werden.

- (1) Beim **rotierenden Vorsitz des ENKP ist die Wirksamkeit und Effektivität** des ENKP in Bezug auf die Übernahme einer Führungsrolle nach wie vor sehr unterschiedlich ausgeprägt. Während der rotierende Vorsitz hauptsächlich wichtig bleibt, um bei den Mitgliedstaaten „ein Gefühl der Beteiligung“ hervorzurufen, sollten diese sich verpflichten, dem ENKP-Vorsitz ausreichende Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Das Sekretariat sollte eng mit eingebunden werden, um bei der Planung und Umsetzung der Prioritäten unterstützend mitzuwirken.
- (2) Auch die Rolle der **Nationalen Vertreter (Mitglieder des Direktoriums)** sollte insbesondere in Bezug auf eine Förderung des ENKP in ihren Ländern detaillierter festgelegt werden. Nationale Vertreter der Mitgliedstaaten, die der EU in den letzten Jahren beigetreten sind, stehen noch vor einem gewaltigen Lernprozess in Bezug auf die Integration der Kriminalprävention in ihre gesamte Sicherheitspolitik. Für sie ist das ENKP in erster Linie eine nützliche Quelle für Informationen und Inspirationen. Die meisten anderen Mitgliedstaaten blicken auf eine lange Erfahrung bei der Kriminalprävention zurück und einige von ihnen teilen diese aktiv. Dennoch hängt der Erfolg des ENKP entscheidend von dem aktiven Beitrag aller Nationalen Vertreter zu den Aktivitäten des Netzes während und auch über die Sitzungen des ENKP hinaus ab.

- (3) In Bezug auf die Rolle der **Beobachter** des ENKP-Direktoriums sollte (a) geklärt werden, wer in den Genuss dieses Status kommen sollte und sollte (b) anhand der Anwesenheit der Beobachter bei den Sitzungen des Direktoriums festgelegt werden, ob ihnen dieser Status weiterhin gewährt wird.
- (4) Da es keine oder nur geringfügige Nachweise dafür gibt, dass die **Kontaktstellen** des ENKP einen Mehrwert bei der Förderung des ENKP und seiner Aktivitäten erbringen, sollte ihre Rolle überprüft²² und zumindest besser definiert werden, beispielsweise indem sichergestellt wird, dass alle Mitgliedstaaten Kontaktstellen ernennen, die dann zu einem aktiven Netzwerk von Kriminalpräventionspraktikern verknüpft werden sollten, das eng mit der Arbeit des ENKP verbunden ist. Alternativ könnte das Konzept der Kontaktstellen des ENKP vollständig aufgegeben und beispielsweise durch ein Netzwerk von Akademikern ersetzt werden, die im Einzelfall wissenschaftlichen Input für die Aktivitäten des ENKP liefern.
- (5) Die Studien bestätigen insgesamt, dass das **Sekretariat** des ENKP das Netz trotz seiner eingeschränkten Kapazität (drei Vollzeitbeschäftigte) gut unterstützt. Tatsächlich ist die Errichtung des Sekretariats vielleicht die wichtigste strukturelle Änderung, die zur Verbesserung der Gesamtleistung des Netzes beigetragen hat. Ein stärkeres Sekretariat wäre ein wichtiger Aktivposten für eine weitere Entwicklung des ENKP.

4.2. ENKP versus „Beobachtungsstelle für Kriminalprävention“ gemäß dem Stockholmer Programm

Während es keine deutliche und klare Definition einer „Beobachtungsstelle“ auf EU-Ebene gibt, wird es allgemein akzeptiert, dass die europäischen Beobachtungsstellen (oder Organisationen mit Beobachtermerkmalen) zumindest die folgenden gemeinsamen Schlüsselaufgaben und -aktivitäten haben:

1. Regelmäßige **Erhebung, Überwachung, Analyse, Auslegung und Verbreitung von Daten** an alle betroffenen Parteien in den verschiedenen Ländern in Bezug auf einen spezifischen Politikbereich, um der EU und den Mitgliedstaaten einen Überblick über die Situation, die Maßnahmen oder Aktivitäten zu geben, die in den jeweiligen Verantwortungsbereichen geplant sind.
2. Identifizierung sich **abzeichnender Tendenzen und bewährter Praktiken** in den Mitgliedstaaten, häufig basierend auf einem **gemeinsamen Satz Schlüsselindikatoren**, die den Vergleich zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bis zu einem gewissen Grad ermöglichen.
3. Erstellen eines Satzes von **Fachbeiträgen, Berichten, Studien und sonstigen Unterlagen** speziell für die Verbreitung der Informationen unter den Zielgruppen, wie Entscheidungsträgern, der Wissenschaft, Praktikern und der Öffentlichkeit.
4. Förderung der **Vernetzung von und des Austausches unter den Akteuren** durch die Einrichtung von Arbeitsgruppen, Foren und/oder Sitzungen.

Derzeit weist das ENKP lediglich unausgereifte Funktionen einer „Beobachtungsstelle“ auf.

²²

Siehe Fußnote 4 für ihre Rolle im Sinne des Ratsbeschlusses.

Zusätzlich zu den besonderen Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die vorstehend aufgeführt sind, wurden im Rahmen der externen Bewertung weitere allgemeine Optionen bezüglich der Entwicklung des ENKP untersucht. Diese umfassten die Beibehaltung des Status quo, eine Erweiterung des ENKP, die Errichtung einer europäischen Beobachtungsstelle für Kriminalprävention und die Auflösung des ENKP.

Option 1: Status quo

Eine Beibehaltung der aktuellen Situation würde bedeuten, dass das ENKP wahrscheinlich auf eine ziemlich zufriedenstellende Weise weiter funktioniert. Das würde jedoch auch bedeuten, dass die identifizierten Mängel nicht angegangen würden und der Mehrwert des ENKP nicht vollständig auf eine Weise ausgeschöpft werden könnte, die die dem Beschluss von 2009 zugrunde liegenden Erwartungen erfüllen würde. Das könnte dazu führen, dass die Akteure das Interesse am Netz verlieren. Damit bestünde die Gefahr, dass dies letztendlich zu Option 4, der Auflösung des ENKP, führen würde. Aus diesen und den weiteren unter Option 4 genannten Gründen wird Option 1 nicht empfohlen.

Option 2: ENKP +

Zur Konsolidierung der bislang gemachten Fortschritte und zur Ermöglichung einer weiteren schrittweisen Entwicklung im Sinne der unter Abschnitt IV.1 aufgeführten Empfehlungen, würde die Fähigkeit des ENKP, auf die Prioritäten der Akteure einzugehen, durch ein gestärktes Sekretariat und durch eine Reihe von Maßnahmen gestärkt werden, die die Sichtbarkeit des Netzes erhöhen. Diese Verbesserungen könnten durch eine Verdoppelung der aktuellen, sehr geringen Mittel erreicht werden, die, verglichen mit ähnlichen Netzen, immer noch einen relativ kleinen Haushalt darstellen würden. Zusätzliche Kosten könnten Folgendes umfassen: (i) Vergrößerung des Sekretariats (schätzungsweise 180 000 EUR für 2 weitere Angestellte für 2 Jahre = 360 000 EUR), (ii) Entwicklung und Pflege der Website (= 150 000 EUR für einen Zeitraum von 2 Jahren), und (iii) erweiterte Rolle/Vernetzung der Kontaktstellen oder alternativ Errichten eines Netzwerks von Akademikern (z. B. 2 Sitzungen pro Jahr x 2 = 100 000 EUR). Die Gesamtkosten für das ENKP würden sich ungefähr auf 600 000 EUR jährlich belaufen oder auf 1,2 Mio. EUR für zwei Jahre. Das muss mit dem aktuellen Stand der Finanzierung verglichen werden (ca. 300 000 EUR²³ jährlich).

Option 3: Europäische Beobachtungsstelle für Kriminalprävention

Die Errichtung einer eigenständigen Beobachtungsstelle würde die Fähigkeit des ENKP stärken, Trends bei der Kriminalprävention zu überwachen und zu analysieren. Während diese Art Daten für die wichtigsten Akteure auf nationaler Ebene von Bedeutung ist, waren die Akteure auf regionaler und örtlicher Ebene dagegen vor allem an bewährten Praktiken und anderen Ergebnissen interessiert, die derzeit vom ENKP produziert werden. Bei der Bewertung des Mehrwerts einer Beobachtungsstelle wurden auch die Kosten berücksichtigt, die damit verbunden wären und die deutlich über den Kosten aus Option 2 wären. Beginnend mit den geschätzten Kosten für Option 2 (1,2 Mio. EUR) könnten die zusätzliche Finanzierung Folgendes umfassen: (i) 2 weitere Angestellte im Sekretariat als Hilfe bei der Koordinierung der Erhebung und Analyse der Daten der Beobachtungsstelle (180 000 EUR x 2 Jahre = 360 000 EUR) und (ii) Beihilfen an Kontaktstellen für die Datenerhebung (durchschnittlich 25 000 EUR jährlich je Mitgliedstaat x 2 Jahre = 1,4 Mio. EUR). Die Gesamtkosten würden sich für die Dauer von zwei Jahren auf ungefähr 3 Mio. EUR belaufen.

²³ Die maßnahmenbezogene Finanzhilfe in Höhe von 845 000 EUR für drei Jahre erfordert eine Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten in Höhe von 5 %.

Die Risiken sind wegen einer Kombination aus relativ hohen Kosten und einer Schwerpunktverlagerung, die nicht notwendigerweise für alle Mitgliedstaaten gleich vorteilhaft ist, auch höher.

Option 4: Auflösung des ENKP

Es gibt nur wenig Unterstützung für eine Auflösung des ENKP. Nach verbreiteter Ansicht bietet das Netz für die Mitgliedstaaten immer mehr Vorteile, insbesondere seit der Annahme des Ratsbeschlusses von 2009. Die Auflösung würde das Potenzial der EU und der Mitgliedstaaten zur Förderung der Kriminalprävention verringern und es schwieriger machen, die Mitgliedstaaten und andere wichtige Akteure - ergänzend zu klassischen Strafverfolgungsmaßnahmen - bei der Vorbereitung und Umsetzung innovativer und intelligenter Wege zur Kriminalprävention einzubinden. Die meisten Nachteile hätten Mitgliedstaaten, deren Strategien zur Kriminalprävention noch in den Anfängen liegen. Da die Gründe für eine Zusammenarbeit auf EU-Ebene im Bereich der Kriminalprävention nach wie vor überzeugend sind, würde eine Auflösung den Bedürfnissen der wichtigen Akteure nicht gerecht werden. Außerdem wäre die Kostensparnis angesichts der relativ niedrigen Betriebskosten des ENKP nur gering.

5. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Das ENKP hat bewiesen, dass es ein zunehmend nützliches Instrument zur Unterstützung der Entscheidungsträger auf nationaler und auf EU-Ebene ist und ein beträchtliches Potenzial zur Schaffung von Mehrwert auf örtlicher Ebene aufweist. In Anknüpfung an die sich bessende Erfolgsbilanz, ist die Kommission zuversichtlich, dass sich das ENKP auch in Zukunft an neue Herausforderungen anpassen wird.

Aus den unter Abschnitt 4.2 dargelegten Gründen sowie aufgrund der positiven Entwicklungen in den letzten beiden Jahren (vorbehaltlich der Berücksichtigung der Empfehlungen aus Abschnitt 4.1) ist die Kommission der Ansicht, dass die **Einrichtung einer Beobachtungsstelle für Kriminalprävention**, angelehnt an das oder zusätzlich zum ENKP, derzeit **dringend erforderlich noch kurzfristig politisch oder finanziell erstrebenswert ist**.

Die bevorzugte Option ist folglich eine **Erweiterung des ENKP („ENKP+“), insbesondere durch ein mit zusätzlichen Mitteln ausgestattetes Sekretariat**, da es dem ENKP ermöglichen würde, sich auf die Konsolidierung der bislang erzielten Fortschritte und auf die Verbesserung seiner Arbeitsweise gemäß den Empfehlungen aus Abschnitt IV und aus der externen Bewertung zu konzentrieren. Besondere Anstrengungen sind erforderlich, um die Sichtbarkeit der Aktivitäten des ENKP zu erhöhen und die Akteure proaktiv über diese in Kenntnis zu setzen. Das ENKP weist unausgereifte Funktionen einer „Beobachtungsstelle“ auf und könnte diese Funktionen im Laufe der Zeit stärken. Diesbezügliche Vorarbeiten wurden unter der derzeitigen Finanzhilfevereinbarung bereits geleistet, die über ISEC finanziert wird.

Die Kosten für eine schrittweise Entwicklung des ENKP werden auf ungefähr 1,2 Mio. EUR für einen Zweijahreszeitraum ab dem Auslaufen der derzeitigen maßnahmenbezogenen Finanzhilfe (Mitte 2014) geschätzt. Die Mitgliedstaaten können entscheiden, das ENKP selbst zu finanzieren oder alternativ eine Kofinanzierung unter dem Finanzierungsprogramm ISEC zu beantragen (als maßnahmenbezogene Finanzhilfe).

Unabhängig von einem möglichen zukünftigen Antrag auf finanzielle Unterstützung durch das Programm ISEC sollte die zukünftige Entwicklung des ENKP einhergehen mit einer stärkeren Bereitschaft aller EU-Mitgliedstaaten, die Arbeit des ENKP aktiv zu unterstützen.

Die Kommission ist der Ansicht, dass eine vom Sekretariat unterstützte Arbeitsgruppe der Direktoriumsmitglieder des ENKP eingerichtet werden sollte, um die Empfehlungen zu prüfen und anzugehen, die in diesem Bericht in Abschnitt IV und in der externen Bewertung gemacht wurden.

Die Kommission empfiehlt, dass die Arbeit des ENKP der nächsten drei Jahre (2013-2015) im Jahr 2016 erneut bewertet wird. Dann könnte erneut geprüft werden, ob die Einrichtung einer Beobachtungsstelle für Kriminalprävention sinnvoll wäre. Die Kommission erwartet gespannt die Diskussionen über die Entwicklung des ENKP, die auf der Grundlage dieses Berichts insbesondere mit anderen EU-Organen und den Mitgliedstaaten geführt werden.