



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 19. Mai 2016  
(OR. en)

9061/16

JAI 394  
GENVAL 59  
DROIPEN 89  
COPEN 158  
CATS 37  
COSI 85  
CRIMORG 36  
ENFOPOL 151

#### I/A-PUNKT-VERMERK

---

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Vordok.:	8703/16
Betr.:	Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates über den administrativen Ansatz zur Prävention und Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität

---

Der Vorsitz hat im März 2016 einen Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates über den administrative Ansatz zur Prävention und Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität vorgelegt. In diesen Schlussfolgerungen werden die Mitgliedstaaten unter anderem ersucht zu verhindern, dass Personen, die sich an kriminellen Handlungen beteiligen, legale Verwaltungsinfrastrukturen für kriminelle Zwecke nutzen.

Im Anschluss an die Beratungen der Gruppe "Allgemeine Angelegenheiten einschließlich Bewertung" hat der Ständige Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit den Entwurf von Schlussfolgerungen in seiner Sitzung vom 17. Mai 2016 geprüft und Einvernehmen über den in der Anlage wiedergegebenen Text erzielt.

Vorbehaltlich der Zustimmung des Ausschusses der Ständigen Vertreter wird der Rat (Justiz und Inneres) ersucht, diese Schlussfolgerungen auf seiner Tagung am 9./10. Juni 2016 anzunehmen.

(Entwurf)

**Schlussfolgerungen des Rates über den administrativen Ansatz zur Prävention und Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität**

**DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –**

IN DER ERKENNTNIS, dass die Mitgliedstaaten von organisierten kriminellen Gruppen betroffen sind, die legale Verwaltungsstrukturen für ihre illegalen Tätigkeiten nutzen;

IN ANBETRACHT DER TATSACHE, dass die weitverbreitete grenzüberschreitende Kriminalität – insbesondere, wenn es sich um schwere und organisierte Kriminalität handelt – erhebliche Auswirkungen auf den Alltag der EU-Bürger hat;

UNTER HINWEIS DARAUF, dass unter diesen Umständen wirksamere Präventionsmaßnahmen und die Anwendung eines disziplinübergreifenden Ansatzes erforderlich sind, der zusätzlich zu strafrechtlichen Maßnahmen administrative Maßnahmen umfasst, die auf nationaler und europäischer Ebene sowie in grenzüberschreitenden Fällen, die zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffen, zu ergreifen sind;

IM BEWUSSTSEIN der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Anwendung administrativer Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene;

UNTER VERWEIS auf die Europäische Sicherheitsagenda<sup>1</sup>, in der betont wird, dass parallel zur Tätigkeit der Strafverfolgungs- und Justizbehörden die örtlichen Behörden eine maßgebliche Rolle bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität spielen müssen. In der Agenda ist festgehalten, dass ein disziplinübergreifender Ansatz erforderlich ist, um die organisierte Kriminalität wirksam zu verhindern und zu bekämpfen, was durch das Kombinieren verschiedener Verwaltungsinstrumente, mit denen der Unterwanderung der legalen Wirtschaft vorgebeugt werden soll, und durch den Austausch von Informationen zwischen Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden erfolgen kann, wobei den Einschränkungen aufgrund nationaler Rechtsvorschriften Rechnung zu tragen ist;

---

<sup>1</sup> COM(2015) 185, S. 18.

UNTER VERWEIS auf die Schlussfolgerungen des Rates über die Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität in den Jahren 2014–2017, in denen darauf hingewiesen wird, dass die zuständigen nationalen Behörden, einschließlich der Verwaltungsbehörden, bei der Umsetzung dieser Prioritäten sehr eng zusammenarbeiten müssen<sup>2</sup>;

UNTER BERÜCKSICHTIGUNG der Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2014 zur Bekämpfung der Unterwanderung der legalen Wirtschaft durch die organisierte Kriminalität im Wege der Rückverfolgbarkeit und Überwachung der Finanzströme, insbesondere in Bezug auf die öffentliche Auftragsvergabe<sup>3</sup>, sowie der Beratungen in den Ratsgremien im zweiten Halbjahr 2014 über den Austausch polizeilicher Erkenntnisse zu Verwaltungszwecken zwischen den Mitgliedstaaten<sup>4</sup>;

UNTER VERWEIS auf die jüngsten Initiativen zur weiteren Verstärkung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität in Bezug auf verbotene Motorradgangs unter Nutzung von Justiz- und geeigneten Verwaltungsmaßnahmen<sup>5</sup>;

IN ANBETRACHT der Ziele, die der Ständige Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit für die Entwicklung des administrativen Ansatzes zur Prävention und Bekämpfung der Kriminalität im mehrjährigen Arbeitsprogramm 2015-2017 für das informelle Netz der Kontaktstellen für den administrativen Ansatz zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität<sup>6</sup> ("informelles Netz") festgelegt hat;

UNTER BERÜCKSICHTIGUNG des in den Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2010<sup>7</sup> vorgebrachten Ersuchens des Rates an das informelle Netz, die Möglichkeiten zur Stärkung des Informationsaustauschs zwischen Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten zu beurteilen, das Konzept der administrativen Maßnahmen voranzubringen und neue Initiativen bei der Entwicklung von administrativen Maßnahmen vorzuschlagen;

---

<sup>2</sup> 9849/13.

<sup>3</sup> 13311/5/14 REV 5.

<sup>4</sup> 15617/14.

<sup>5</sup> 12041/15.

<sup>6</sup> 16407/14.

<sup>7</sup> 15875/10.

UNTER BERÜCKSICHTIGUNG der Schlussfolgerungen und Empfehlungen der über das Programm "Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung" (ISEC) finanzierten Studie zu administrativen Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Straftaten<sup>8</sup> in Bezug auf die rechtlichen Möglichkeiten und die praktische Anwendung des administrativen Ansatzes in den Mitgliedstaaten sowie das Potenzial für einen Informationsaustausch zwischen deren Behörden zur Unterstützung eines administrativen Ansatzes zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität;

IN ANBETRACHT der Ergebnisse, gewonnenen Erkenntnisse, Schwierigkeiten und Empfehlungen des durch ISEC geförderten Projekts "Verwaltungstechnische Vorgehensweise gegenüber organisierter Kriminalität: Unterstützung lokaler Behörden in Europa beim Kampf gegen die örtlichen Auswirkungen von organisierter Kriminalität", das im Zeitraum 2013-2015 durch die belgische Stadt Genk entwickelt wurde, und unter Verweis auf das an Lokalbehörden in der Europäischen Union gerichtete Handbuch und Instrumentarium für den administrativen Ansatz für die organisierte Kriminalität;

UNTER BERÜCKSICHTIGUNG der Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Studie "Administrative approach – towards a general framework" (Administrativer Ansatz – hin zu einem allgemeinen Rahmen)<sup>9</sup> mit Schwerpunkt auf dem Konzept eines administrativen Ansatzes und auf bewährten Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Unterstützung eines administrativen Ansatzes zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität;

IN ANBETRACHT einer Reihe von Initiativen, die bereits zur Förderung eines administrativen Ansatzes und zur Verbreitung dessen Nutzens ergriffen wurden, darunter die Veröffentlichung von zwei Handbüchern der EU über komplementäre Ansätze für Kriminalität und die Schaffung einer Europol-Expertenplattform auf der Grundlage des administrativen Ansatzes;

UNTER HERVORHEBUNG der Tatsache, dass in der EU die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsbehörden bei der Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität über die bereits bestehende Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Strafverfolgung und Justiz hinaus weiter verbessert und förmlich geregelt werden muss;

---

<sup>8</sup> SPAPENS A.C.M., PETERS, M. & VAN DAELE, D., "Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime – Legal possibilities and practical applications in 10 EU Member States", Eleven International Publishing, 2015.

<sup>9</sup> Europäisches Netz für Kriminalprävention, Instrumentarium Nr. 5, im Rahmen des Projekts "Hin zu einem europäischen Fachzentrum für Kriminalprävention" – ENKP-Sekretariat, Juni 2014.

UNTER HERVORHEBUNG der Tatsache, dass die Rechte, Freiheiten und Grundsätze der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) geachtet werden müssen;

IN DEM BEWUSSTSEIN, dass Artikel 84 AEUV dem Europäischen Parlament und dem Rat gestattet, unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, Maßnahmen festzulegen, um das Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der Kriminalprävention zu fördern und zu unterstützen –

STELLT FEST, DASS ES ERFORDERLICH IST, DEN ADMINISTRATIVEN ANSATZ ZUR PRÄVENTION UND BEKÄMPFUNG DER KRIMINALITÄT, INSBESONDERE DER SCHWEREN UND DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT, WEITER ZU ENTWICKELN UND ZU VERBESSERN UND ERSUCHT ZU DIESEM ZWECK

## **DIE MITGLIEDSTAATEN,**

1. die Zusammenarbeit mit dem bestehenden Europäischen Netz für Kriminalprävention (ENKP) und den administrativen Ansatz optimal zu nutzen und zu verbessern;
2. unter uneingeschränkter Achtung des Verwaltungs- und Rechtsrahmens der Mitgliedstaaten die folgenden Elemente des administrativen Ansatzes zu kombinieren:
  - a) Maßnahmen, um zu verhindern, dass Personen, die an kriminellen Handlungen beteiligt sind, legale Verwaltungsinfrastrukturen, einschließlich – sofern relevant – der Verfahren zur Erlangung von Genehmigungen, Aufträgen und Fördermitteln, für kriminelle Zwecke nutzen;
  - b) Anwendung aller einschlägigen Arten von Verwaltungsvorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung – möglichst nach einzelstaatlichem Recht – illegaler Handlungen, einschließlich durch die präventive Kontrolle und Überwachung natürlicher und juristischer Personen, die Anträge im Zusammenhang mit Genehmigungen, Aufträgen und Fördermitteln stellen, sowie durch Schließung oder Enteignung von Gebäuden, wenn es aufgrund krimineller Handlungen in diesen Gebäuden oder in deren Nähe zur Belästigung der Öffentlichkeit kommt;
  - c) koordinierte Maßnahmen unter Verwendung administrativer Instrumente zur Ergänzung strafrechtlicher Maßnahmen zur Prävention, Bekämpfung, Unterbindung und Verfolgung schwerer und organisierter Kriminalität;
3. die Investitionen in die Förderung der Entwicklung und Nutzung administrativer Maßnahmen lokaler und anderer Verwaltungsbehörden durch politische Entscheidungsträger und Praktiker in den Mitgliedstaaten fortzusetzen, um zu verhindern, dass Personen, die an kriminellen Handlungen beteiligt sind, legale Infrastrukturen wie Genehmigungs- oder Auftragsverfahren missbrauchen;
4. die Bemühungen um die Gewährleistung einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen nationalen Strafverfolgungs- und Verwaltungsbehörden fortzusetzen, insbesondere um den Informationsaustausch zu erleichtern und um gegebenenfalls einen institutionellen und einen Rechtsrahmen anzunehmen oder zu verbessern, damit dieser Austausch ermöglicht wird und einschlägige Fragen in Bezug auf die Privatsphäre und den Datenschutz geklärt werden;

5. bei der Prävention und Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität im Rahmen der Maßnahmen, die für jede Priorität im EU-Politikzyklus in den mehrjährigen strategischen Plänen (MASP) und den jährlichen operativen Aktionsplänen (OAP) vereinbart wurden, insbesondere Maßnahmen gegen Menschenhandel, organisierte Eigentumskriminalität, Geldwäsche, Schleusung von Migranten und Verbrechen, die durch eng vernetzte Gruppen wie mafiaähnlich organisierte kriminelle Gruppen oder verbotene Motorradgangs begangen werden, administrative Instrumente als Ergänzung zum strafrechtlich basierten Ansatz vorzuziehen;
6. gegebenenfalls die Vertretung sowohl lokaler als auch regionaler Verwaltungsbehörden im informellen Netz für den administrativen Ansatz zu fördern.

**RUFT DIE MITGLIEDSTAATEN UND DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION AUF,**

7. ab dem 1. Oktober 2016 ein eigenständiges und unabhängiges Sekretariat zur Unterstützung des informellen Netzes einzurichten, das mit dem ENKP-Sekretariat verknüpft ist, wobei den Aufgaben des Netzes gemäß den Schlussfolgerungen des Rates aus dem Jahr 2010 über den administrativen Ansatz Rechnung zu tragen ist;
8. Folgemaßnahmen zu der durch das Programm "Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung" (ISEC) finanzierten Studie "Administrative Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Straftaten" durchzuführen und grenzübergreifende Projekte wie das Benelux-Pilotprojekt in der Euregio Maas-Rhein weiterzuentwickeln, um die Chancen und Hindernisse für einen zu Verwaltungszwecken durchgeführten grenzübergreifenden Informationsaustausch bei der Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität besser zu ermitteln, den institutionellen Rahmen für einen derartigen Austausch zu schaffen und einschlägige Fragen der Privatsphäre und des Datenschutzes zu klären.

## **RUFT DIE MITGLIEDSTAATEN UND EUROPOL AUF,**

9. den administrativen Ansatz für die Kriminalitätsbekämpfung auf EU-Ebene weiterhin über die Europol-Expertenplattform und möglichst durch Beiträge zu den Sitzungen der "Kerngruppe" der Mitgliedstaaten und EU-Organe<sup>10</sup> des informellen Netzes zu unterstützen und gegebenenfalls Verwaltungsbehörden bei der Umsetzung bestimmter in den jährlichen operativen Aktionsplänen des EU-Politikzyklus für organisierte und schwere grenzüberschreitende Kriminalität vereinbarte Maßnahmen einzubeziehen;
10. Maßnahmen für die grenz- und behördenübergreifende Zusammenarbeit mit den Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden – soweit wie möglich – zu fördern, zu unterstützen und zu erleichtern. Bei diesen Maßnahmen sollten mögliche Lösungen für rechtliche und praktische Probleme vor Ort sondiert werden, wobei der zur Verfügung stehenden und von Europol unterstützten Struktur zum Informationsaustausch Rechnung zu tragen ist;
11. die Möglichkeiten für die Entwicklung eines institutionellen Rahmens für eine moderne behördenübergreifende Plattform auf EU-Ebene zu sondieren, wobei die Verwaltungsbehörden einbezogen werden, die Informationen über grenzüberschreitende Fälle und bewährte Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten austauschen sollen. Eine derartige Plattform sollte so weit wie möglich auf bestehende Strukturen zurückgreifen.

## **RUFT DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION AUF,**

12. zu prüfen, ob die bestehenden EU-Instrumente für den Informationsaustausch über grenzüberschreitende Strafsachen für die Zwecke eines administrativen Ansatzes zur Kriminalitätsprävention und -bekämpfung insbesondere unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen der durch das Programm ISEC finanzierten Studie überarbeitet und ausgeweitet werden können und sollten;

---

<sup>10</sup> Die Kerngruppe besteht aus Belgien, Italien, den Niederlanden, Polen, Ungarn, dem Vereinigten Königreich und dem turnusmäßig wechselnden EU-Vorsitz, der Europäischen Kommission, Eurojust und Europol.



13. die für die Durchführung von Projekten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität notwendigen Ressourcen zuzuweisen, wie in der Europäischen Sicherheitsagenda vorgesehen ist, und
14. zu gewährleisten, dass die erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit das informelle Netz ab dem 1. Oktober 2016 zu seiner Unterstützung ein Sekretariat erhält. Es bietet sich an, das Sekretariat zur Unterstützung des informellen Netzes mit dem ENKP-Sekretariat zu verknüpfen, um vorhandene Kenntnisse und Fachwissen des ENKP-Sekretariats optimal zu nutzen, doch sollte Ersteres selbständig und unabhängig sein. Es besteht – zumindest zum jetzigen Zeitpunkt – keine Absicht, das informelle Netz mit dem ENKP zusammenzulegen.

**WEIST den COSI an**, im Rahmen seines Mandats die Umsetzung und die künftige Entwicklung des administrativen Ansatzes gemäß den vorliegenden Schlussfolgerungen zu koordinieren, zu unterstützen, zu überwachen und zu evaluieren.

**ERSUCHT DEN VORSITZ**, dem Rat oder einem geeigneten Vorbereitungsgremium des Rates über die Fortschritte der EU-Maßnahmen zur Entwicklung des administrativen Ansatzes gemäß den vorliegenden Schlussfolgerungen ab Juni 2017 mindestens alle zwei Jahre Bericht zu erstatten.

---