

Das europäische Konzept des administrativen Ansatzes sieht zur effektiveren Bewältigung der organisierten Kriminalität (OK) eine Einbindung der Verwaltungsbehörden vor. Dabei steht die Zusammenarbeit mit anderen an der OK-Bewältigung beteiligten Akteuren, die sich vor allem in einem Informationsaustausch auf nationaler und internationaler Ebene vollziehen soll, im Fokus. Durch das Zusammenführen von Erkenntnissen soll die Entscheidungsgrundlage der Verwaltungsbehörden gestärkt und die gemeinsame Erhellung komplexer OK-Strukturen ermöglicht werden. Zur Umsetzung dieses Konzeptes hat es bereits unterschiedliche nationale und internationale Initiativen gegeben. Dabei können auch die deutschen Verwaltungsbehörden mit ihrem Handlungsinstrumentarium die Nutzung der legalen Infrastruktur durch die OK verhindern, wenngleich die Möglichkeiten verglichen mit der Umsetzung des Konzeptes in den Niederlanden noch beschränkt sind.

I. Einleitung

Die Unterwanderung der Wirtschaft stellt eine der zentralen Bedrohungen durch die organisierte Kriminalität (OK) dar. Mehr als 80 % der in der Europäischen Union aktiven kriminellen Gruppierungen nutzen legale Geschäftsstrukturen für ihre Zwecke.¹ Zur Bewältigung von OK hat deshalb neben der klassischen Strafverfolgung seit geraumer Zeit auch ein verwaltungsrechtlicher Ansatz an Bedeutung gewonnen. Dabei sollen die Verwaltungsbehörden durch Nutzung ihrer spezifischen Verwaltungs- und Regulierungsmechanismen in das OK-Bewältigungskonzept eingebunden werden. Der Ansatz geht maßgeblich auf eine Initiative der europäischen Institutionen zurück und hatte insbesondere die Gründung des Netzwerks „European Network on the Administrative Approach tackling serious and organised crime“ (ENAA) zur Folge. Das ENAA hat ein in bereits dritter Auflage erschienenes Handbuch veröffentlicht, in welchem die Möglichkeiten des administrativen Ansatzes erörtert und als erfolversprechende Konzeption zur OK-Bewältigung bewertet werden.²

Auch auf nationaler Ebene findet das Konzept mittlerweile verstärkt Berücksichtigung. In dem vom Bundeskriminalamt herausgegebenen Bundeslagebild-OK von 2019 wird darauf hingewiesen, dass der administrative Ansatz auf euro-

päischer Ebene als ganzheitliches Konzept der Bekämpfung von OK dienen kann.³ Dabei wird auf die durch den administrativen Ansatz vermittelten Chancen im Austausch von best practices und behördenübergreifenden Kooperationen verwiesen.⁴ Auch die ehemalige Bundesregierung sah im administrativen Ansatz ein Erfordernis zur bestmöglichen Bekämpfung der OK.⁵ Das Lagebild Clankriminalität in Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2021 beschreibt die konsequente Verfolgung einer Null-Toleranz-Strategie im Umgang mit Clankriminalität als Umsetzung des administrativen Ansatzes zur intensivierten Kriminalitätsbekämpfung. Hierbei kommt es im Rahmen der Einsatzkonzeption „360-Grad-Betrachtung wirksamer Maßnahmen gegen Clankriminalität“ zu einer Vielzahl von Kontrollmaßnahmen in Shishabars, Wettbüros, Spielhallen und Restaurants.⁶ Im Lagebild werden außerdem die behördenübergreifende Prüfung für Optionen zur Abschiebung krimineller Clan-Mitglieder und der Informationsaustausch mit den Fahrerlaubnisbehörden als Bestandteile des administrativen Ansatzes genannt.⁷

In der rechtswissenschaftlichen Literatur hat das Konzept bislang nur sehr vereinzelt Berücksichtigung gefunden.⁸ In diesem Beitrag soll der administrative Ansatz ausgehend von seiner europäischen Konzeption (II.) und der Definition des Rates der Europäischen Union (III.) vorgestellt und die Möglichkeiten zur Einbeziehung der Verwaltungsbehörden im

³ BKA, Bundeslagebild OK 2019, S. 59; im aktuellen Bundeslagebild OK finden sich keine Ausführungen zum administrativen Ansatz.

⁴ BKA (Fn. 3), S. 59.

⁵ BT-Drs. 19/18202 v. 19.03.2020, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Monika Lazar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – BT-Drs. 19/17092 – Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Organisierten Kriminalität, S. 4 f.

⁶ LKA NRW, Lagebild Clankriminalität 2021, S. 28 ff.

⁷ LKA NRW (Fn. 6), S. 28. Im Jahr 2020 wurde die Kriminalität im Zusammenhang mit dem Betrieb von Gewinnspielgeräten als Schwerpunkt benannt. Das LKA NRW ist gemeinsam mit den Finanzbehörden und den zuständigen Stellen der Kommunalverwaltung damit befasst, die hinter diesem Phänomen tätigen kriminellen Strukturen aufzudecken, LKA NRW, Lagebild Clankriminalität 2020, S. 29.

⁸ Vgl. Sinn, Clans, Banden, kriminelle Vereinigung und Organisierte Kriminalität – das strafrechtliche Verfolgungskonzept gegen Clankriminalität, in: Richter (Hrsg.), Bekämpfung der Clankriminalität – Methoden der Interbehördlichen Kooperation, 2022 (erscheint demnächst). Kritisch zum administrativen Ansatz äußern sich vor allem Rauls und Feltes, vgl. Rauls, in: Rauls/Feltes (Hrsg.), Der Kampf gegen Rocker, Der „administrative Ansatz“ und seine rechtstaatlichen Grenzen, 2020, S. 9; Rauls/Feltes, NK 2021, 96; Feltes/Rauls, Sozial Extra 2020, 372; Rauls/Feltes, Die Polizei 2020, 85.

* Der folgende Beitrag enthält erste Ergebnisse aus einer Teilstudie in dem vom BMBF im Rahmen des Programms „Forschung für die zivile Sicherheit“ geförderten Verbundprojektes „Organisierte Kriminalität 3.0“.

** Der Verf. ist als wissenschaftlicher Mitarbeiter in den vom Zentrum für Europäische und Internationale Strafrechtstudien (ZEIS) der Universität Osnabrück verantworteten Teilprojekten tätig.

¹ Europol, Serious and Organised Crime Threat Assessment 2021, S. 11.

² ENAA, 3. EU-Handbuch über den administrativen Ansatz in der Europäischen Union, 2020.

Kontext grenzüberschreitender (IV.) und nationaler (V.) Kriminalitätsbekämpfung untersucht werden. Es wird gezeigt, dass trotz der Defizite im grenzüberschreitenden Informationsaustausch bereits zwischenstaatliche Initiativen mit dem Ziel der verbesserten Zusammenarbeit existieren (IV. 2.). Außerdem wird nachgewiesen, dass auch das deutsche Recht Möglichkeiten zur Einbeziehung der Verwaltungsbehörden in die OK-Bewältigung vorsieht (V. 1.), wenngleich diese mit Blick auf den administrativen Ansatz in den Niederlanden (VI.) noch beschränkt sind.

II. Die Geschichte des administrativen Ansatzes

Die Möglichkeit, Kriminalität in Form eines multidisziplinären Ansatzes zu bekämpfen, wurde erstmalig 2010 im Stockholmer Programm⁹ in Erwägung gezogen. Dieser Idee lag die Annahme zugrunde, dass die Verwaltungsbehörden besonders häufig für die Überwachung der Einhaltung von Vorschriften und Regelungen in bestimmten Sektoren, welche vermehrt von Kriminellen genutzt würden, zuständig seien. Daher wurde vorgeschlagen, administrative Maßnahmen sowie die Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen Verwaltungsbehörden zur Senkung der Kriminalitätsrate im Allgemeinen zu nutzen.¹⁰

Zur Umsetzung wurde sodann aufgrund einer Schlussfolgerung des Rates der Europäischen Union vom 5.10.2010 das Informelle Netz der Kontaktstellen für den administrativen Ansatz zur Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität geschaffen.¹¹ Zu diesem Zeitpunkt war der administrative Ansatz ausschließlich dem Vorgehen gegen mobile (umherziehende) Gruppen, die sich durch Diebstahl- und Betrugsdelikte systematisch bereichern, gewidmet.¹² So wurde unter anderem erwogen, Verwaltungsmaßnahmen zur Schließung von als Versteck dienenden Räumlichkeiten zu entwickeln, eine Registrierungspflicht für bestimmte Transaktionen vorzuschreiben sowie die Registrierung und Markierung von ausgewählten Wertgegenständen zu fördern. Das Informelle Netz hatte die Herstellung einer Verbindung der mitgliedstaatlichen Behörden durch die Schaffung nationaler Kontaktstellen zum Ziel. Auf diese Weise sollte auch der Austausch von best practices gefördert werden.¹³

Unter der ungarischen Ratspräsidentschaft wurde im Jahr 2011 das erste EU-Handbuch veröffentlicht.¹⁴ In diesem Handbuch wurde der administrative Ansatz als eines von

mehreren interdisziplinären Instrumenten dargestellt, gleiches galt für die Einbeziehung des Privatsektors und der Zivilgesellschaft.¹⁵ Als vielversprechende Ansätze wurden hierbei die Zuverlässigkeitsüberprüfungen in Verwaltungsverfahren, wie beispielsweise bei der Beantragung von Erlaubnissen oder Lizenzen in unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten hervorgehoben.¹⁶ Angaben zu bereits erfolgten deutschen Initiativen oder best practices enthielt das Handbuch nicht.

Im selben Jahr wurde, mittlerweile im Rahmen der polnischen Ratspräsidentschaft, beschlossen, den Anwendungsbereich des administrativen Ansatzes auf jegliche Bereiche der OK auszuweiten.¹⁷ In den Folgejahren wurde das Informelle Netz durch eine Kerngruppe aus Mitgliedstaaten und EU-Institutionen gestärkt und weiterentwickelt. Hierzu wurde unter anderem eine Europol-Experten-Plattform für den administrativen Ansatz geschaffen, zu der sowohl Vertreter aller EU-Mitgliedstaaten, als auch eine Reihe von EU-Institutionen einen Zugang erhalten sollten.¹⁸ Im Jahr 2017 wurde ein Sekretariat für den administrativen Ansatz im Sekretariat des European Crime Prevention Network (EUCPN) eingerichtet, um zu einer verbesserten Koordination und Entlastung der nationalen Kontaktstellen beizutragen. In der Arbeitsgruppe Strafverfolgung wurde ein Jahr später beschlossen, das Informelle Netz in die Arbeitsgruppe Strafverfolgung einzubeziehen und in das ENAA umzubenennen.¹⁹

Durch Beschluss einer neuen Geschäftsordnung konnte für das ENAA im Oktober 2018 eine formellere Grundlage geschaffen werden. Angeführt wird das Netzwerk von einer Kerngruppe aus den Kontaktstellen von vier Mitgliedstaaten für eine Amtszeit von jeweils 24 Monaten. Ergänzt wird diese Kerngruppe durch die Kontaktstellen der Mitgliedstaaten der letzten, aktuellen und künftigen Ratspräsidentschaft. Auch die Europäische Kommission sowie Europol, Eurojust, und das EUCPN können durch Vertreter als Beobachter an den Sitzungen der Kerngruppe teilnehmen.²⁰ Die nationale Kontaktstelle für Deutschland ist im Bundeskriminalamt angesiedelt.²¹

Das letzte EU-Handbuch erschien im Jahr 2020 unter der rumänischen Ratspräsidentschaft und wurde von Lauwers verfasst.²² Anders als in den vorherigen Auflagen widmet sich das Handbuch nun ausschließlich dem administrativen Ansatz. In dieser Auflage wird mit dem Curafair Projekt zum Abrechnungsbetrug im Gesundheitswesen durch russisch-

⁹ EU, Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Abl. EU Nr. C 115 v. 4.5.2010

¹⁰ EU (Fn. 9), S. 20.

¹¹ Rat der EU, Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Bekämpfung von Straftaten, die von mobilen (umherziehenden) kriminellen Gruppen begangen werden v. 5.11.2010, vgl. Dok. 15875/10.

¹² Rat der EU, Dok. 15875/10.

¹³ Rat der EU, Dok. 15875/10, S. 5 ff.

¹⁴ Rat der EU, 1. EU Handbook, Complementary approaches and actions to prevent and combat organised crime – A collection of good practice examples from EU Member States, Dok. 10899/11.

¹⁵ Rat der EU (Fn. 14).

¹⁶ Rat der EU (Fn. 14), S. 11.

¹⁷ Vgl. ENAA (Fn. 2), S. 15.

¹⁸ 2. EU Handbook, Complementary Approaches and Actions to Prevent and Disrupt Organised Crime, 2013, S. 7.

¹⁹ Vgl. Rat der EU, Overview of LEWP Networks and Expert Groups and their Strategic Objectives, Dok. 11055/18, S. 20.

²⁰ Vgl.

<https://administrativeapproach.eu/about-ena/who-we-are> (22.6.2022).

²¹ <https://administrativeapproach.eu/contact-page/contact> (22.6.2022).

²² ENAA (Fn. 2).

sprachige Pflegedienste²³ auch erstmalig eine deutsche Initiative als erfolgreiche und den europäischen Vorgaben entsprechende Umsetzung des administrativen Ansatzes hervorgehoben.²⁴

III. Definition nach den Schlussfolgerungen des Rates

Das Erfordernis einer Definition des administrativen Ansatzes wurde erstmals im Jahr 2016 erörtert und sodann in den Schlussfolgerungen des Rates vom 9.6.2016 umgesetzt.

Dabei handelt es sich um den einzigen definitorischen Ansatz, auf den sich alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union verbindlich einigen konnten. Die Definition lautet:

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 untergräbender 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.“²⁵

In dieser Definition wurden die Möglichkeiten verwaltungsrechtlicher Interventionen konkretisiert. Im Zentrum stehen die Verwaltungsbehörden mit ihrem spezifischen Instrumentarium, das einerseits zur Verhinderung des Eindringens von OK in die legale Wirtschaft zum Einsatz kommen und andererseits im Sinne eines reaktiven Vorgehens in Fällen bereits erfolgter Unterwanderung der legalen Infrastruktur Verwendung finden soll. Dementsprechend kann ein behördenübergreifendes Vorgehen ohne Berücksichtigung der Verwaltungsbehörden diese definitorische Voraussetzung nicht erfüllen. Aus diesem Grunde stellt nicht jede Kooperation zwischen der Polizei und weiteren Stellen einen administrativen

Ansatz dar.²⁶ Weiterhin wurde erstmalig eine Einordnung des administrativen Ansatzes in das OK-Verfolgungskonzept vorgenommen und das Verhältnis zu strafrechtlichen Maßnahmen klargestellt. Der administrative Ansatz sollte hierbei allein als Ergänzung zu den klassischen strafrechtlichen Instrumenten verstanden werden. Aus dieser Definition ergeben sich des Weiteren auch unmittelbare Grenzen des behördlichen Vorgehens. Die Zulässigkeit des behördlichen Vorgehens soll sich nach dem Recht der Mitgliedstaaten richten. Die Verwaltungsbehörden sind dementsprechend an die einfachgesetzlichen Eingriffsschwellen und verfassungsrechtliche Grundsätze wie beispielsweise den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebunden. Der Ansatz soll ferner allein zur Bewältigung von schwerer und organisierter Kriminalität dienen. Sofern sich die verwaltungsrechtlichen Maßnahmen allein gegen „öffentliche Ärgernisse“ richten, entspricht das Handeln mithin nicht mehr dem europäischen Konzept des administrativen Ansatzes.²⁷ Die Bewertung eines Sachverhaltes als OK-relevant muss daher der Anwendung des administrativen Ansatzes vorausgehen. Dementsprechend hängt die Einordnung des Vorgehens gegen Rocker- oder Clankriminalität²⁸ auch davon ab, ob es sich im Einzelfall um schwere oder organisierte Kriminalität handelt. Folglich ergeben sich aus der europäischen Definition des administrativen Ansatzes auch dessen Grenzen. Mithin kann nur ein Vorgehen, das diese Grenzen berücksichtigt, dem europäischen Konzept des administrativen Ansatzes entsprechen.

IV. Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf europäischer Ebene

Das ENAA hat in der neuesten Ausgabe seines Handbuchs explizit die Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur effektiven Anwendung eines administrativen Ansatzes hervorgehoben. Da Kriminelle den Weg des geringsten Widerstandes suchen und sich kriminelle Aktivitäten damit an Orte mit dem geringsten Verfolgungsdruck verlagern, müsse auch der administrative Ansatz dieses als „Wasserbetteffekt“ beschriebene Phänomen berücksichtigen.²⁹ Diesem Effekt könnte vor allem durch einen grenzüberschreitenden Informationsaustausch begegnet werden.³⁰ Dessen Notwendigkeit wird auch durch die Internationalität der OK verdeutlicht. Knapp 70 % der kriminellen Gruppierungen in der Europäischen Union sind in mehr als drei Ländern aktiv.³¹

1. Informationsaustausch zwischen den Verwaltungsbehörden
Vielfältige Entwicklungen des grenzüberschreitenden Informationsaustausches hat es auf der Ebene der polizeilichen

²³ Der Abschlussbericht ist abrufbar unter <https://www.muenchen-transparent.de/dokumente/4722568/datei> (22.6.2022).

²⁴ ENAA (Fn. 2), S. 24, 31 f.

²⁵ Rat der EU, Schlussfolgerungen des Rates zum administrativen Ansatz zur Prävention und Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität v. 9.6.2016, Dok. 9935/16, S. 6.

²⁶ Diesen Eindruck vermittelt das OK-Lagebild jedoch, vgl. BKA (Fn. 3), S. 59.

²⁷ ENAA (Fn. 2), S. 8, 27.

²⁸ In der Bewältigung dieser Kriminalitätsphänomene soll der administrative Ansatz in Deutschland primär zur Anwendung kommen, vgl. *Rauls/Feltes*, NK 2021, 96 (97).

²⁹ ENAA (Fn. 2), S. 13.

³⁰ ENAA (Fn. 2), S. 51.

³¹ *Europol* (Fn. 1), S. 19.

Zusammenarbeit und der Strafverfolgung gegeben.³² Ein einheitlicher Rechtsrahmen zum grenzüberschreitenden Austausch von Informationen zwischen den Verwaltungsbehörden besteht hingegen derzeit noch nicht. Der europäische Rechtsrahmen sieht zwar Möglichkeiten zum grenzüberschreitenden Austausch von Strafregisterdaten, polizeilichen Informationen oder auch Finanzdaten vor, diese können jedoch regelmäßig nicht unmittelbar an die Verwaltungsbehörden übermittelt werden, was zu einem Informationsaustausch auf Grundlage einer Hufeisenstruktur³³ führt. Die damit verbundene Zweckänderung der Datenverwendung erschwert den Informationsaustausch zusätzlich.³⁴

In Einzelfällen ermöglicht das nationale Recht bisweilen jedoch die Weitergabe von Informationen an ausländische Verwaltungsbehörden. So können ausländische öffentliche Stellen im Bereich der Europäischen Union gem. § 150c Abs. 2 GewO auf ihr Ersuchen für die gleichen Zwecke und in gleichem Umfang wie vergleichbare deutsche Stellen einen Auszug aus dem Gewerbezentralregister erhalten. Die Auskunft darf nur zu den Zwecken verwendet werden, für die sie erteilt wurde. Auf diese Weise können ausländische Verwaltungsbehörden im Rahmen ihrer Zuverlässigkeitsprüfungen auch auf die Informationen deutscher Behörden zurückgreifen.

2. Zwischenstaatliche Projekte zur Förderung der Zusammenarbeit

Die defizitäre Lage des Informationsaustausches hat dazu geführt, dass sich einzelne Staaten nun in gemeinsamen Projekten zusammengeschlossen haben, um den zwischenstaatli-

chen Informationsaustausch zur Förderung des administrativen Ansatzes zu stärken.

a) CONFINE

Im Projekt CONFINE (Towards operational cooperation on local administrative financial investigations in the fight against human trafficking) haben sich von 2017 bis 2018 die Städte Genk und Antwerpen mit dem regionalen Informations- und Kompetenzzentrum (RIEC) von Zeeland, West- und Ostbrabant und der KU Leuven zusammengetan, um gemeinsam gegen den Menschenhandel vorzugehen. Ziel war es, gemeinsam zu erforschen, welche verwaltungsrechtlichen oder finanziellen Informationen zur Aufdeckung von Menschenhandel erforderlich sind, wer über diese Informationen verfügt und wie sie mit anderen Akteuren geteilt werden könnten.³⁵ Dabei stellte sich heraus, dass in Belgien und den Niederlanden der administrative Ansatz bisher im europäischen Vergleich am weitesten entwickelt war. Im Ergebnis wurde erneut die Notwendigkeit eines einheitlichen Rechtsrahmens für den Informationsaustausch auf europäischer Ebene hervorgehoben, eine Beteiligung der Verwaltungsbehörden – beispielsweise in Form von Joint Investigation Teams – in grenzüberschreitende Aktionen gefordert und die Notwendigkeit einer Harmonisierung von (europäischen) Datenbanken, die den lokalen Behörden zugänglich sind, betont.³⁶

b) EURIEC

Über die Erforschung des rechtlichen Rahmens hinaus konnten im derzeit noch laufenden EURIEC-Projekt bereits weitere Fortschritte erzielt werden. Das von der Europäischen Kommission finanzierte Projekt startete im September 2019 und war zunächst auf zwei Jahre angelegt.³⁷ Es geht maßgeblich auf eine im Jahr 2014 im Rahmen der zwischenstaatlichen Zielsetzungen des Senningen-Aktionsplans für den Zeitraum 2013 bis 2016 in Brüssel gegründete Benelux-Arbeitsgruppe zum administrativen Ansatz gegen OK zurück, welche durch eine von Belgien, Luxemburg und den Niederlanden unterzeichnete Absichtserklärung formalisiert werden konnte.³⁸ Diese Arbeitsgruppe beschloss im Jahr 2016 die Anregung eines Pilotprojektes zur Gründung eines internationalen Informations- und Expertisezentrums für den administrativen Ansatz zur Prävention und Bekämpfung organisierter Kriminalität in der Euregio Maas-Rhein unter Nutzung bestehender Strukturen.³⁹ In diesem grenzüberschreitenden Projekt konnte ein euregionales Informations- und Expertisezentrum geschaffen werden. Dieses soll die Zusammenarbeit in der

³² Dafür stehen beispielhaft die Bestrebungen der Kommission zur Verbesserung des Informationsaustausches zwischen Strafverfolgungsbehörden (KOM [2021] 782 endg.) und dem automatisierten Datenaustausch für die polizeiliche Zusammenarbeit (KOM [2021] 784 endg.).

³³ Der Begriff der Hufeisenstruktur wurde erstmalig im CONFINE-Projekt benutzt und beschreibt den Informationsaustausch unter Einschaltung einer weiteren Behörde als Informationsmittler, vgl. CONFINE, Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking, Genk, 2019, S. 41, abrufbar unter https://administrativeapproach.eu/sites/default/files/publication/files/confine_manual_eng.pdf, S. 41. (22.6.2022).

Das EURIEC nutzt hingegen den Begriff des „U-Turns“, vgl. EURIEC, Nota Grenzüberschreitender Austausch von Verwaltungsdaten, abrufbar unter https://euriec.eu/wp-content/uploads/2022/02/EURIEC_DE_Nota_Grenzuberschreitender-Austausch-von-Verwaltungsdaten.pdf, S. 9 (22.6.2022).

³⁴ Zu den Defiziten in der europäischen und nationalen Gesetzgebung, vgl. EURIEC, Ein Überblick über die Ergebnisse und Aktivitäten im Zeitraum des Projekts von 2019 bis 2021, 2022, abrufbar unter https://euriec.eu/wp-content/uploads/2021/11/Eindrapport-1921EURIEC_DUI.pdf (22.6.2022).

³⁵ CONFINE (Fn. 33), S. 5.

³⁶ CONFINE (Fn. 33), S. 55 ff.

³⁷ ENAA (Fn. 2), S. 49.

³⁸ Vgl. EURIEC, Handlungsplan, 12.2.2019, abrufbar unter <https://www.euriec.eu/wp-content/uploads/2021/02/PVA-DE.pdf> (22.6.2022).

³⁹ van Laarhoven, Tackling Crime Together, Eine Initiative der Benelux und Nordrhein-Westfalen zum administrativen Ansatz gegen Kriminalität von Outlaw Motorcycle Gangs in der Euregio Maas-Rhein – Forschungsbericht, 2016, S. 24.

Umsetzung des administrativen Ansatzes verbessern, indem zusätzlich zu der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Polizei und der Staatsanwaltschaft der Informationsaustausch auf administrativer Ebene gestärkt werden soll. Dazu soll den Verwaltungsbehörden in den Niederlanden, Belgien und Nordrhein-Westfalen durch das Zentrum die Möglichkeit eröffnet werden, Informationen einfacher und schneller auszutauschen. Das Zentrum orientiert sich in Aufbau und Organisation an den niederländischen regionalen Informations- und Expertisezentren.⁴⁰ Dabei werden anhand konkreter Fälle Erfahrungen gesammelt und ausgetauscht, um ein gemeinsames Verständnis eines administrativen Ansatzes zu entwickeln. Um die notwendige Fallsammlung zu erstellen, stand im ersten Abschnitt des Projektes die Sensibilisierung der Behörden für ihre Rolle bei der Bewältigung von OK im Mittelpunkt. Dazu wurde durch das EURIEC ein umfassendes Netzwerk an Fachleuten aus Verwaltung, Finanzen, Justiz und Polizei aufgebaut, die sich sodann mit der Vorlage von Fällen sowie deren Erörterung in Expertenworkshops am Projekt beteiligten. Untersucht wurden sowohl die Möglichkeiten und Hindernisse des Datenaustausches von Behörden-, Polizei- und Justizdaten sowie von Daten aus Melderegistern und öffentlichen Quellen als auch von Finanz- und Sozialversicherungsdaten sowie Geldbußen und Einziehungsanordnungen betreffende Informationen.⁴¹

c) Das europäische Barrieremodell

Über den Informationsaustausch hinaus wurde im Rahmen des administrativen Ansatzes das europäische Barrieremodell entwickelt, mit dessen Hilfe herausgestellt werden kann, welche privaten oder öffentliche Akteure in bestimmten Stadien krimineller Aktivitäten zur Bewältigung von OK herangezogen werden können. Dazu wird zunächst ein spezieller Kriminalitätsbereich ausgewählt und in unterschiedliche Prozessschritte unterteilt. Anschließend wird für jeden dieser Prozessschritte untersucht, in welcher Form legale Wirtschaftsstrukturen zur kriminellen Betätigung benötigt und genutzt werden. Daraufhin wird bewertet, welche Faktoren das kriminelle Verhalten potenziell fördern, welche Signale Hinweise auf kriminelle Tätigkeiten geben können und welche öffentlichen oder privaten Partner im jeweiligen Prozessschritt mit dem Kriminalitätsphänomen in Berührung kommen. Auf dieser Grundlage können sodann Barrieren entwickelt werden, welche die am besten geeigneten Partner zur Verhinderung des Missbrauchs der legalen Wirtschaft nutzen können.⁴²

Die Ausarbeitung solcher Barrieremodelle erfolgt im Rahmen des EU-Politikzyklus zur Bekämpfung und Prävention von Verbrechen. Innerhalb dieses Zyklus werden unterschiedliche Prioritäten beschlossen, für welche jeweils eine europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle

Bedrohungen (EMPACT) einen operativen Aktionsplan (OAP) entwickeln soll.

Die Berücksichtigung des europäischen Barrieremodells im EU-Politikzyklus verdeutlicht, dass dieses als erfolgsversprechender Ansatz in der OK-Bewältigung wahrgenommen wird. Insbesondere zur Verdeutlichung der Rolle, die private und öffentliche Akteure häufig unbewusst bei der Begehung krimineller Taten spielen, können solche Modelle einen wichtigen Beitrag leisten.

V. Der administrative Ansatz in Deutschland

Dass die Verwaltungsbehörden einen Beitrag zur Bewältigung von OK leisten können, verdeutlichen die gemeinsamen Richtlinien der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit bei der Verfolgung der OK. So heißt es dort, dass OK nicht allein mit strafrechtlichen Mittel erfolgreich bekämpft werden könne. Die von ihr ausgehenden Gefahren sollen deshalb auch bei den Entscheidungen der Ordnungsbehörden und sonstiger Verwaltungsbehörden Berücksichtigung finden.⁴³ Auf Grundlage der europäischen Definition bestimmt sich die Umsetzung des administrativen Ansatzes nach den Möglichkeiten der Verwaltungsbehörden im nationalen Recht. Die Beteiligung der Verwaltungsbehörden an der Bewältigung von OK setzt deshalb entsprechende Kompetenzen zur Erfüllung dieser Aufgabe voraus. Da der administrative Ansatz inhaltlich von der Kombination präventiver wie repressiver Elemente geprägt ist, müsste eine Aufgabenzuweisung ebenjene Inhalte erfassen.

1. Die Bewältigung organisierter Kriminalität als Aufgabe der Verwaltungsbehörden

Den Verwaltungsbehörden obliegt im Bereich der Strafverfolgung nach § 161 Abs. 1 StPO allein die Pflicht, einem Auskunftsverlangen der Staatsanwaltschaft oder Polizei zu entsprechen. Allerdings werden den Verwaltungsbehörden auch ausdrücklich dem repressiven Bereich zuzuordnende Aufgaben zugewiesen. So sind die Verwaltungsbehörden nach § 35 OWiG für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständig. Im Übrigen finden sich auch im Nebenstrafrecht Verknüpfungen von Verwaltungs- und Strafrecht. Einzelne Sonderordnungsgesetze enthalten dabei Straftatbestände, das Strafrecht ist hierbei verwaltungsakzessorisch.⁴⁴

Der Bereich der Gefahrenabwehr wiederum betrifft das Polizei- und Ordnungsrecht, deren inhaltliche Ausgestaltung und Organisation Sache der Länder ist.⁴⁵ Die Aufgabe der

⁴⁰ EURIEC (Fn. 38), S. 1.

⁴¹ EURIEC (Fn. 34).

⁴² ENAA (Fn. 2), S. 34; für das im Rahmen des CONFINE-Projektes erarbeitete Barrieremodell zum Menschenhandel vgl. CONFINE (Fn. 33), S. 13 ff.

⁴³ Punkt 8.2 der Gemeinsamen Richtlinien der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität, abgedruckt bei Meyer-Goßner/Schmitt, Strafprozessordnung mit GVG und Nebengesetzen, Kommentar, 65. Aufl. 2022, Anhang 12 RiStBV Anlage E.

⁴⁴ Vgl. z.B. §§ 148 ff. GewO, dazu Eichel/Klinkers/Röckinghausen, KommunalPraxis spezial 2020, 83 (84).

⁴⁵ Vgl. Eichel/Klinkers/Röckinghausen, KommunalPraxis spezial 2020, 83 (84).

Gefahrenabwehr nehmen die Verwaltungsbehörden und die Polizei gemeinsam wahr.⁴⁶ Die Verhütung von Straftaten obliegt hingegen vorrangig der Polizei.⁴⁷ Dies hat in der Praxis die Auswirkung, dass die Verwaltungsbehörden bei der Erlangung von kriminalitätsrelevanten Erkenntnissen die Polizeibehörden informieren, welche sodann in eigener Zuständigkeit tätig werden.⁴⁸ Im Ergebnis kann der Umgang mit kriminalitätsrelevanten Informationen daher nur dann zu den Aufgaben der Verwaltungsbehörden gehören, wenn jene zum Prüfprogramm einer in den Zuständigkeitsbereich fallenden Entscheidung zählen. Dies ist häufig in den Fällen der Prüfung personenbezogener Anforderungen wie solcher der Zuverlässigkeit gegeben.⁴⁹ Bei der Prüfung der Zuverlässigkeit handelt es sich um eine behördliche Prognoseentscheidung. Dabei soll das künftige Verhalten des Antragstellers vor dem Hintergrund in der Vergangenheit geschehener Tatsachen prognostiziert werden.⁵⁰ Die Relevanz von kriminalitätsrelevanten Informationen hängt somit von der zu prüfenden Rechtsmaterie ab. Diese wird zumeist in den Fällen der Prüfung personenbezogener Anforderungen gegeben sein. Im Bereich des Baurechts oder Immissionsschutzrechts beispielsweise hängt die Erteilung einer beantragten Genehmigung hingegen allein von der Erfüllung anlagebezogener Voraussetzungen des öffentlichen Rechts ab.⁵¹ Demnach spielt zum Beispiel die Frage, woher die zur Finanzierung der Vorhaben notwendigen finanziellen Mittel stammen, keine Rolle.⁵²

Damit zeigt sich, dass den Verwaltungsbehörden sowohl im präventiven als auch im repressiven Bereich Aufgaben zukommen, die zur OK-Bewältigung unmittelbar genutzt werden können. Im Bereich der Prognoseentscheidungen sind diese Möglichkeiten jedoch auf die Überprüfung personenbezogener Anforderungen begrenzt.

2. Kontroll- und Betretungsbefugnisse

Den Verwaltungsbehörden stehen nach verschiedenen Vorschriften Kontroll- und Betretungsbefugnisse zur Verfügung. Diese finden sich beispielsweise in § 29 Abs. 2 GewO, § 22 Abs. 2 GastG oder § 29 Abs. 1 ProstSchG. Bei deren Ausübung handelt es sich um besonders sichtbare und in den

⁴⁶ Vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 NPOG; § 1 Abs. 1 S. 1 ASOG; § 1 Abs. 1 OBG NRW, § 1 Abs. 1 S. 1 POIG NRW.

⁴⁷ Vgl. § 1 Abs. 1 S. 3 NPOG; § 1 Abs. 3 ASOG; § 1 Abs. 1 S. 2 PolG NRW.

⁴⁸ *Eichel/Klinkers/Röckinghausen*, KommunalPraxis spezial 2020, 83 (84).

⁴⁹ Der Begriff der Zuverlässigkeit spielt sowohl im allgemeinen und besonderen Gewerberecht als auch im Waffenrecht eine Rolle, vgl. z.B. § 35 Abs. 1 S. 1 GewO, § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GastG, § 15 Abs. 1 ProstSchG, § 5 Abs. 1 und 2 WaffG.

⁵⁰ *Brüning*, in: Pielow (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar, Gewerbeordnung, Stand: 1.1.2022, § 35 Rn. 20.

⁵¹ Vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG; § 70 Abs. 1 S. 1 NBauO, § 71 Abs. 1 S. 1 BauO Bln, § 74 Abs. 1 BauO NRW.

⁵² *Eichel/Klinkers/Röckinghausen*, KommunalPraxis spezial 2020, 83 (85).

Medien vieldiskutierte Maßnahmen.⁵³ Im Gegensatz zu den in der Strafprozessordnung geregelten Durchsuchungsbefugnissen nach den §§ 102 ff. StPO, die an einen Tatverdacht als Voraussetzung anknüpfen, sind die Kontroll- und Betretungsbefugnisse ohne weitergehende Eingriffshürden formuliert. Die Nachschaurechte können daher auch anlasslos eingesetzt werden und dem Betroffenen, anders als im Ermittlungsverfahren, bestimmte Mitwirkungspflichten auferlegen.⁵⁴ Damit sind die Kontrollen im Rahmen eines administrativen Ansatzes vor allem für die Informationsgewinnung von Bedeutung. Die durch die Verwaltungsbehörden erlangten Informationen können im Anschluss nach den einschlägigen Vorschriften an die übrigen an der OK-Bewältigung beteiligten Stellen weitergegeben werden.⁵⁵ Häufig werden die Kontrollmaßnahmen im Rahmen von Verbundeinsätzen als Teil einer Nadelstichtaktik für ein niedrigschwelliges Vorgehen der beteiligten Behörden genutzt.⁵⁶ Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die Kontrollen allein der Überprüfung der Einhaltung von Vorschriften des Gesetzes, nach dem auch die Kontrollen erfolgen, dienen dürfen.⁵⁷ Hierzu kann auch die Zuverlässigkeit zählen, für deren Beurteilung auch strafrechtliche Gesichtspunkte relevant sein können. Nicht zulässig ist eine Kontrolle hingegen, die allein als Vorwand für die Durchführung strafprozessualer Ermittlungsmaßnahmen dient.⁵⁸ Die Berücksichtigung dieser Grundsätze ermöglicht eine Anwendung des administrativen Ansatzes als Ergänzung zum klassischen strafrechtlichen Instrumentarium, wie es das europäische Konzept vorsieht.

3. Zusammenarbeit und Informationsaustausch

Die Möglichkeit für Verwaltungsbehörden, den Missbrauch der legalen Infrastruktur durch schwere und organisierte Kriminalität zu verhindern, setzt entsprechende Informationen voraus. Liegen den Strafverfolgungsbehörden Erkenntnisse über der OK zuzurechnende Personen vor, so muss den Verwaltungsbehörden der Zugriff auf diese Informationen ermöglicht werden. Andernfalls könnten sich gegenseitig ausschließende Zuständigkeits-, Kontroll- und politische Verantwortungsbereiche eine effektive Bewältigung organisierter Kriminalität verhindern.⁵⁹ Erforderlich ist daher eine enge Zusammenarbeit der Partner unter Berücksichtigung der jeweiligen Kompetenzen. Das ENAA bezeichnet diese Kooperationsform als „Zusammenarbeit in getrennten Bereichen“.⁶⁰ Eine wesentliche Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit ist im Austausch der durch die Behörden gewonnenen Informationen zu sehen.

⁵³ *Dienstbühl*, Clankriminalität 2021, S. 120.

⁵⁴ Vgl. *Dogan/Lehnert*, Kriminalistik 2019, 732 (733); *Thiel*, Gewerbearchiv 2001, 403 (407).

⁵⁵ Vgl. z.B. § 11 Abs. 6 GewO, § 34 Abs. 9 ProstSchG.

⁵⁶ *Dienstbühl* (Fn. 52), S. 120.

⁵⁷ *Meßerschmidt*, in: Pielow (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar, Gewerbeordnung, Stand: 1. 6.2021, § 29 Rn. 16.

⁵⁸ BVerwGE 37, 283 (288 f.); OLG Karlsruhe, NVwZ 1989, 1102 f.

⁵⁹ ENAA (Fn. 2), S. 30.

⁶⁰ ENAA, (Fn. 2), S. 30.

Ein solcher Informationsaustausch zwischen Verwaltungs-, Finanz-, und Strafverfolgungsbehörden ist im nationalen Recht umfassend geregelt. So können beispielsweise im Rahmen von verwaltungsrechtlichen Zuverlässigkeitsüberprüfungen Erkundigungen über frühere Verurteilungen oder polizeiliche Informationen eingeholt werden.⁶¹ Beim Informationsaustausch sind auch datenschutzrechtliche Bestimmungen zu beachten, vgl. §§ 23, 25 BDSG. Wengleich beim Informationsaustausch auch gesetzlich vorgesehene Beschränkungen wie beispielsweise das Steuergeheimnis nach § 30 AO oder das Sozialgeheimnis aus § 35 SGB I beachtet werden müssen, können die ebenfalls normierten Durchbrechungen (vgl. insbesondere §§ 30 Abs. 4, Abs. 5, 31a, 31b AO bzw. §§ 67 ff., 73 SGB X) einem Informationsaustausch zu Zwecken des administrativen Ansatzes zu Grunde gelegt werden.

VI. Der administrative Ansatz in den Niederlanden – ein Vorbild für Deutschland?

Die Niederlande nehmen eine Vorreiterrolle in der Einbeziehung von Verwaltungsbehörden in die Bewältigung von OK ein. Dort wird ein administrativer Ansatz bereits seit Ende der 1990er Jahre verfolgt. Die seither gewonnenen Erfahrungen beeinflussen auch die europäischen Initiativen.⁶²

1. Die Kompetenzen der Verwaltungsbehörden nach dem Bibob-Gesetz

Ein effektives Vorgehen wird vor allem durch die weitreichenden Kompetenzen der Verwaltungsbehörden ermöglicht. Eine wichtige Rechtsgrundlage hierfür ist das Gesetz zur Beförderung von Integritätsbewertungen durch die öffentliche Verwaltung (*Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur*, kurz: „Bibob“). Das Bibob-Gesetz erlaubt den zuständigen Verwaltungsbehörden die Ablehnung eines beantragten oder den Widerruf eines erteilten Bescheides, sofern die ernsthafte Gefahr besteht, dass der Bescheid für die Nutzung finanzieller Vorteile, die aus Straftaten erlangt wurden oder erlangt werden sollen, oder zur Begehung von Straftaten verwendet werden soll.⁶³ Außerdem besteht die Möglichkeit, den Bescheid zu verweigern oder zu widerrufen, wenn der Verdacht besteht, dass eine Straftat begangen wurde, um die beantragte oder erteilte Entscheidung zu erlangen oder aufrechtzuerhalten.⁶⁴ Nicht zwingend erforderlich ist es, dass die Rechtsverstöße vom Betroffenen begangen wurden. Es kann auch genügen, dass eine andere Person die Straftaten begangen hat und diese Person in einer im Bibob-Gesetz beschriebenen Weise mit dem Betroffenen verbunden ist.⁶⁵ Der Gefährungsgrad bestimmt sich nach

⁶¹ Vgl. z.B. § 15 Abs. 2 ProStSchG, § 5 Abs. 5 WaffG.

⁶² So ist beispielsweise das Konzept des EURIEC stark an die niederländischen RIECs angelehnt.

⁶³ Art. 3 Abs. 1 *Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur*.

⁶⁴ Art. 3 Abs. 3 *Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur*.

⁶⁵ Art. 3 Abs. 4 lit. c *Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur*.

den im Bibob-Gesetz festgelegten Kriterien. Dazu zählen Tatsachen und Umstände, die darauf hinweisen oder den begründeten Verdacht nahelegen, dass die betreffende Person mit Straftaten nach dem Bibob-Gesetz in Verbindung steht, die Schwere dieses Verdachts, der Grad der Verbindung zwischen der beantragten Entscheidung und der kriminellen Tätigkeit sowie der Umfang der erworbenen oder zu erwerbenden Gewinne.⁶⁶ Ferner muss die Verweigerung bzw. die Entziehung durch die Behörde in einem angemessenen Verhältnis zum Grad der Gefahr und der Schwere der Straftaten stehen.⁶⁷ Zur Bestimmung des Gefährungsgrades kann die Behörde das „National Buro Bibob“ ersuchen, unter Hinzuziehung von Informationen verschiedener staatlicher Stellen eine Integritätsprüfung durchzuführen.⁶⁸ Das „National Buro Bibob“ untersteht dem niederländischen Ministerium für Justiz und Sicherheit und hat bei der Prüfung auch die Aufgabe, die Geschäftsbeziehungen von Antragstellern, die Unternehmensstruktur und die Finanzierung zu analysieren und der anfragenden Behörde als Ergebnis der Integritätsprüfungen eine Empfehlung mitzuteilen.⁶⁹ Diese Prüfungen erfolgen jedoch erst am Ende des Verfahrens; zunächst erfolgt eine vorläufige Risikobewertung der zuständigen Verwaltungsbehörde, die hierzu öffentlich zugängliche Quellen nutzen und den Betroffenen befragen kann. In beschränktem Ausmaß können auch die Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden um Informationen erbeten werden.⁷⁰ Nur in dem Fall, dass die Behörde zu der Einsicht kommt, dass eine Entscheidung zu kriminellen Zwecken ausgenutzt werden könnte, erfolgt eine Anfrage an das „National Buro Bibob“. Auch dieses kann jedoch keine neuen Informationen erheben, sondern ist auf das Zusammentragen bereits vorhandener Informationen beschränkt. Gleichzeitig kann jedoch eine Vielzahl an Behörden um Informationen ersucht werden.⁷¹ Dies beinhaltet auch ausländische Behörden.⁷² Die Anwendung des Gesetzes kommt jedoch nicht für alle verwaltungsrechtlichen Verfahren in Betracht. Sie ist vielmehr auf solche Wirtschaftssektoren beschränkt, welche für besonders anfällig für eine Unterwanderung durch OK eingeschätzt werden.⁷³ Die Bibob-Bestimmungen gelten unter anderem auch für öffentliche Subventionen und öffentliche Ausschreibungen auf nationaler und kommunaler Ebene.⁷⁴

⁶⁶ Art. 3 Abs. 3 *Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur*.

⁶⁷ Art. 3 Abs. 5 *Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur*.

⁶⁸ Vgl. *Eichel/Klinkers/Röckinghausen*, *KommunalPraxis spezial* 2020, 83 (86).

⁶⁹ *Peters/Spapens*, in: *Spapens/Peters/Van Daele* (Hrsg.), *Administrative Approaches to Crime*, 2015, S. 227.

⁷⁰ *Peters/Spapens* (Fn. 69), S. 232 ff.

⁷¹ *Peters/Spapens* (Fn. 69), S. 233.

⁷² Art. 13 *Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur*.

⁷³ *Peters/Spapens* (Fn. 69), S. 227.

⁷⁴ *Peters/Spapens* (Fn. 69), S. 229 f.

2. Das RIEC als institutionelle Umsetzung des Ansatzes

Zur Unterstützung der Kommunen bei der Umsetzung des administrativen Ansatzes wurden in den Niederlanden seit 2007 zehn „Regionale Informatie en Expertise Centra“ (RIEC) eingerichtet. Dadurch sollte die Informations- und Wissensposition der Verwaltung gestärkt und die regionale Zusammenarbeit erleichtert werden. Die Errichtung erfolgte im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen der beteiligten Partner.⁷⁵ Die RIECs sind auf die unterschiedlichen niederländischen Provinzen verteilt und unterstützen die Verwaltungsbehörden bei ihren Bibob-Prüfungen. Dabei kann das RIEC die Verwaltungsbehörde durch die Anforderung oder Bereitstellung von Informationen unterstützen. Es können indes nicht mehr Informationen ersucht werden als die Verwaltungsbehörde selbst hätte anfordern können.⁷⁶ Die Zusammenarbeit im Hinblick auf den Informationsaustausch ist im Bibob-Gesetz geregelt. Danach ist die Behörde befugt, Daten, die sie im Rahmen ihrer eigenen Prüfung erhoben oder durch das „National Buro Bibob“ erhalten hat, an einen anderen Teilnehmer einer regionalen Kooperationsvereinbarung zur Bekämpfung der OK weiterzugeben, soweit die Daten zur Unterstützung in der Anwendung des Bibob-Gesetzes erforderlich sind.⁷⁷ Der Informationsaustausch erfolgt über ein eigenes RIEC-Informationssystem.⁷⁸ Im Rahmen von integralen Fallanalysen werden außerdem Lagebilder erstellt, um mögliche Anzeichen für Erscheinungsformen von OK in Kommunen möglichst frühzeitig erkennen zu können. Im Jahr 2011 wurden die RIECs um das „Landelijke Informatie en Expertise Centrum“ (LIEC) ergänzt, das als Bindeglied zwischen der Politik des Ministeriums für Sicherheit und Justiz und der Arbeit der RIECs fungiert.⁷⁹

VII. Ergebnis

Der administrative Ansatz stellt ein vielversprechendes Konzept dar, bei dem die gemeinsame Zusammenarbeit aller Behörden ein effektiveres Vorgehen gegen OK ermöglichen kann. Der Einsatz der Verwaltungsbehörden zu diesem Zweck ist jedoch stark von den behördlichen Kompetenzen abhängig. So zeigt der Vergleich mit den Niederlanden, dass umfassende verwaltungsrechtliche Kompetenzen zur Überprüfung von Personen in bestimmten Wirtschaftsbereichen einer Unterwanderung der legalen Infrastruktur entgegengesetzt werden können. In dieser Hinsicht sind die Möglichkeiten deutscher Verwaltungsbehörden vergleichsweise begrenzt, was sich insbesondere in den Fällen der Prüfung anlagenbezogener Voraussetzungen zeigt. Deshalb sollten die Sensibilisierung der deutschen Verwaltungsbehörden für ihre Rolle in der Bewältigung von OK intensiviert und die verwaltungsrechtlichen Instrumente unter Berücksichtigung des administrativen Ansatzes mit Blick auf das erfolgreiche Vorgehen in den Niederlanden kritisch überprüft werden.

⁷⁵ Peters/Van Daele, in: Spapens/Peters/Van Daele (Fn. 69), S. 461. Zu den Partnern zählen Gemeinden und Provinzen, die Staatsanwaltschaft (OM) und Polizeibehörden, die Steuerbehörden, Finanzämter, Zollbehörden und der Fiscal Intelligence and Investigation Service (FIOD), die Aufsichtsbehörde für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung (Inspectie SZW), die Niederländische Militärpolizei (Koninklijke Marechaussee), die Einwanderungs- und Einbürgerungsbehörde (IND), die Agentur für Arbeitnehmersicherungen (UWV) und die Niederländische Behörde für Lebensmittel- und Verbraucherproduktsicherheit (NVWA), vgl. <https://www.riec.nl/riecs-en-liec> (22.6.2022).

⁷⁶ Werkproces Bibob Ondersteuning Bestuursorgaan door het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC), abrufbar unter <https://www.riec.nl/maatregelen-en-documenten/wet-bibob> (22.6.2022).

⁷⁷ Art. 7a Abs. 6 i.V.m. Art. 28 Abs. 2 lit. d Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

⁷⁸ Privacyprotocol RIECs-LIEC 9.2, abrufbar unter <https://www.riec.nl/maatregelen-en-documenten/convenant> (22.6.2022).

⁷⁹ Peters/Van Daele (Fn. 75), S. 461.