



POLIZEILICHE ZUSAMMENARBEIT

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und dem Wegfall der „Säulenstruktur“ verfügt die Europäische Union über mehr Mittel für die Förderung der polizeilichen Zusammenarbeit, die nun zugleich einer stärkeren parlamentarischen Kontrolle unterliegt. Das wichtigste Instrument für diese Zusammenarbeit ist das Europäische Polizeiamt (Europol) als Kernstück der erweiterten europäischen Architektur der inneren Sicherheit. Zusammenarbeit und Politik entwickeln sich noch, wobei der Schwerpunkt auf wirksameren Maßnahmen gegen EU-weite Bedrohungen und Kriminalität und – insbesondere für das Europäische Parlament – auf dem Einklang dieser Maßnahmen mit Grundrechten und Datenschutzvorschriften liegt.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 33 (Zusammenarbeit im Zollwesen), 87, 88 und 89 AEUV.

ZIELE

Die wirksame polizeiliche Zusammenarbeit ist ein Schlüsselement, wenn es darum geht, die Europäische Union zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu machen, in dem die Grundrechte konsequent geachtet werden. Mit der grenzübergreifenden Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, an der Polizei, Zollbehörden und sonstige Strafverfolgungsbehörden mitwirken, sollen EU-weit Straftaten verhindert und aufgedeckt sowie Ermittlungen im Zusammenhang mit Straftaten durchgeführt werden. In der Praxis **betrifft diese Zusammenarbeit hauptsächlich Schwermriminalität (organisiertes Verbrechen, Drogenhandel, Menschenhandel, Cyberkriminalität) und Terrorismus.**

ERGEBNISSE

A. Anfänge

Die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten begann im Jahr 1976 mit der sogenannten „TREVI-Gruppe“, einem zwischenstaatlichen Netzwerk von Vertretern der Justiz- und Innenministerien. Später wurden im Vertrag von Maastricht jene Fragen von gemeinsamem Interesse festgehalten, die eine polizeiliche Zusammenarbeit rechtfertigten (Terrorismus, Drogen und andere Formen des internationalen Verbrechens). Ferner wurde die Schaffung eines „Europäischen Polizeiamts“ (Europol), das zunächst nur als „Europol-Drogeneinheit“ Gestalt annahm, im Grundsatz vereinbart. **Am 26. Juli 1995 wurde das Europol-Übereinkommen unterzeichnet.** Offiziell nahm das Amt seine Tätigkeit jedoch erst am 1. Juli 1999 auf, und zwar mit erweiterten Zuständigkeiten, die ihm durch den (am 2. Oktober 1997 geschlossenen) Vertrag von Amsterdam zugewiesen worden waren. Doch schon vor der Schaffung von Europol wurden Fortschritte auf dem Gebiet der polizeilichen Zusammenarbeit erzielt. Mit der Errichtung des „Schengen-Raums“ im Jahr 1985, dem zunächst nur eine begrenzte Zahl von Mitgliedstaaten angehörte, war die grenzübergreifende polizeiliche Zusammenarbeit Wirklichkeit geworden

(siehe auch [2.1.3](#) und [5.12.4](#)). Der „Schengen-Besitzstand“ und dessen Aspekte der polizeilichen Zusammenarbeit wurden mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam – jedoch im Rahmen der „dritten Säule“ (zwischenstaatliche Zusammenarbeit) – in das Unionsrecht übernommen. Der gleiche zwischenstaatliche Ansatz kam für die Maßnahmen der polizeilichen Zusammenarbeit zur Anwendung, die im Rahmen des Prümer Vertrags von einem engeren Kreis von Mitgliedstaaten vereinbart worden waren; dieser Vertrag enthielt Bestimmungen über den Datenaustausch in Bezug auf DNA, Fingerabdrücke und Fahrzeugzulassungen. Durch den Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 ist der Prümer Vertrag für die gesamte Union übernommen worden.

B. Derzeitiger institutioneller Rahmen

Der Vertrag von Lissabon (bzw. der AEUV) hat den institutionellen Rahmen erheblich vereinfacht: Die meisten Maßnahmen der polizeilichen Zusammenarbeit werden nun nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidung) angenommen und unterliegen der juristischen Kontrolle durch den Gerichtshof. Gleichwohl wurde der **Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und mit ihm auch die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen** über die Besonderheiten des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hinaus (Ausnahmeregelungen für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark, siehe Protokolle Nr. 21 und 22 im Anhang zum AEUV; hervorgehobene Rolle der nationalen Parlamente, siehe Protokolle Nr. 1 und 2) **nicht vollständig in den EU-Rahmen integriert und hat sich einen gewissen spezifischen Charakter bewahrt:**

- die Kommission teilt ihr Vorschlagsrecht mit den Mitgliedstaaten, sofern diese ein Viertel der Ratsmitglieder repräsentieren (Artikel 76 AEUV);
- hinsichtlich der operativen Maßnahmen der Zusammenarbeit wird das Europäische Parlament nur angehört; sie werden vom Rat einstimmig angenommen; bei fehlender Einstimmigkeit im Rat kann eine Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit tätig werden; in diesem Fall setzt der Europäische Rat das Verfahren aus, damit ein Konsens gefunden werden kann („Notbremsen“-Mechanismus nach Artikel 87 Absatz 3 AEUV);
- Rechtsakte, die vor dem Inkrafttreten des AEUV angenommen wurden, konnten nicht vor Ablauf von fünf Jahren Gegenstand eines Vertragsverletzungsverfahrens oder eines Vorabentscheidungsersuchens an den Gerichtshof sein (Protokoll Nr. 36 im Anhang zum AEUV); diese Frist ist im Dezember 2014 abgelaufen.

C. Agenturen und andere Organe der polizeilichen Zusammenarbeit

1. Das Europäische Polizeiamt (Europol)

Die Aufgabe von Europol besteht darin, die Effizienz der nationalen Polizeibehörden und anderen gleichartigen Behörden zu erhöhen, indem es ihre Zusammenarbeit erleichtert. Der Schwerpunkt dieser Zusammenarbeit liegt auf der Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus, Cyberkriminalität, Drogenhandel und anderen Formen schwerer grenzübergreifenden Verbrechen.

Seit dem 1. Januar 2010 ist **Europol eine EU-Agentur, die ihre Mittel aus dem Unionshaushalt erhält und an ihrem Hauptsitz in Den Haag mehr als 900 Mitarbeiter (darunter 185 Verbindungsbeamte) beschäftigt.** Das wichtigste Ziel von Europol ist die Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Polizeibehörden. Dazu erstellt Europol insbesondere eine Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität („SOCTA“ für „Serious and Organised Crime Threat Assessment“), die dem Rat als Entscheidungsgrundlage dient, aber auch den unter der Bezeichnung „TE-Kurzdarstellungen über die Europäische Union - 2016

SAT“ bekannten Lage- und Tendenzbericht über den Terrorismus in der EU. **Europol darf keine Zwangsmaßnahmen vornehmen – es kann niemanden festnehmen und keine Durchsuchungen durchführen. Gleichwohl haben sich die operativen Befugnisse von Europol schrittweise weiterentwickelt.** So ermöglichte beispielsweise der Rechtsakt des Rates vom 28. November 2002 die Teilnahme von Europol an gemeinsamen Ermittlungsgruppen; ferner ist es Europol nun gestattet, die Mitgliedstaaten um Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen zu ersuchen. Auch die Analysekapazitäten von Europol wurden gestärkt, insbesondere mit der Errichtung des **Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Cyberkriminalität (EC3)** im Januar 2013, das unter anderem für die Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität im Internet (IOCTA) verantwortlich ist. Europol stand in der ersten Reihe bei der Reaktion der EU-Strafverfolgung auf sich abzeichnende Bedrohungen. Nach den Terroranschlägen in Paris und Kopenhagen Anfang des Jahres 2015 mandatierte der Rat (Justiz und Inneres) Europol, eine **Meldestelle für Internetinhalte** einzurichten, **um terroristische Online-Propaganda** und andere extremistische Aktivitäten **zu bekämpfen**. Diese neue Meldestelle nahm am 1. Juli 2015 ihre Arbeit auf. Nach den Anschlägen in Paris im November 2015 erweiterte der Rat das Mandat von Europol zur Terrorismusbekämpfung mit der Einrichtung des neuen **Europäischen Zentrums zur Terrorismusbekämpfung** zum 1. Januar 2016, in das Experten der Terrorismusbekämpfung aus den Mitgliedstaaten entsandt werden, um die grenzüberschreitenden Untersuchungskapazitäten zu stärken. Im Zuge des starken Zustroms von Migranten ohne geregelten Status in die EU im Jahr 2014 und Anfang 2015 leitete Europol im März 2015 die **koordinierte Aktion „MARE“** ein, um die Bemühungen zu verstärken, das Schleusen von Menschen zu bekämpfen. Schließlich ist Europol ermächtigt (durch Beschluss des Rates vom 27. März 2000), Vereinbarungen mit Drittstaaten und Nicht-EU-Stellen auszuhandeln. Es hat beispielsweise Kooperationsvereinbarungen mit Interpol und den Vereinigten Staaten abgeschlossen.

Die Kommission hat dem Europäischen Parlament und dem Rat am 27. März 2013 einen Legislativvorschlag zur Änderung des derzeit geltenden Europol-Beschlusses unterbreitet; darin wird u. a. eine Fusion von Europol und der Europäischen Polizeiakademie (CEPOL) vorgeschlagen. Diese Fusion wurde sowohl vom Rat als auch vom Parlament abgelehnt ist somit ad acta gelegt. Das Parlament erzielte kürzlich in Trilog-Verhandlungen mit dem Rat eine Einigung über die neue Verordnung, die noch vom Plenum gebilligt werden muss. Mit der neuen Verordnung würde es Europol leichter gemacht, spezialisierte Einheiten einzurichten, um auf sich abzeichnende Bedrohungen reagieren zu können, würden Regelungen für bestehende Einheiten geschaffen (wie die erwähnten Einheiten zur Terrorismusbekämpfung) und würden ein robusteres Datenschutzregime, bessere Verwaltung und verstärkte Rechenschaftspflicht der Agentur vorgesehen, was durch einen Gemeinsamen parlamentarischen Kontrollausschuss erreicht werden soll, der das Europäische Parlament und die einzelstaatlichen Parlamente zusammenbringt.

2. Die Europäische Polizeiakademie (CEPOL)

Ein wichtiger Aspekt der polizeilichen Zusammenarbeit ist die Polizeiausbildung. Zu diesem Zweck wurde im Jahr 2000 die CEPOL gegründet, die zunächst in Form eines Netzwerks der bestehenden nationalen Ausbildungseinrichtungen bestand und dann in eine EU-Agentur umgewandelt wurde (Beschluss des Rates 2005/681/JI vom 20. September 2005). Ursprünglich mit Sitz in Bramshill im Vereinigten Königreich, **hat CEPOL seit dem 1. Oktober 2014 seinen Hauptsitz in Budapest.**

3. Ständiger Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI)

Die operative Zusammenarbeit war von Beginn an ein Stolperstein bei der Entwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit. Abgesehen von den begrenzten Fortschritten durch Europol und die Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen beschränkte sie sich zunächst auf den seit dem Jahr 2000 zweimal jährlich tagenden Berner Klub, ein Forum, auf dem die Leiter der nationalen Sicherheitsdienste einer Reihe europäischer Länder zusammenkamen und das dem freiwilligen Informationsaustausch in Bereichen wie Spionageabwehr, organisierte Kriminalität und Terrorismus diente. Auf dieser Grundidee aufbauend wurde im Vertrag von Lissabon die Rechtsgrundlage für den Ständigen Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI) geschaffen (vgl. Artikel 71 AEUV); der Ausschuss wurde durch Beschluss des Rates vom 25. Februar 2010 offiziell eingesetzt. Die Aufgaben des COSI sind

- die Bewertung der allgemeinen Ausrichtung und der Mängel der operativen Zusammenarbeit;
- die Formulierung konkreter Empfehlungen;
- die Unterstützung des Rates nach der „Solidaritätsklausel“ (Artikel 222 AEUV).

Der COSI ist jedoch kein europäisches „FBI“, d. h. er kann selbst keine Operationen durchführen, und ist überdies auch nicht am Legislativverfahren beteiligt. Er ist in den nationalen Hauptstädten verankert, und die Vertreter der Mitgliedstaaten kommen in Brüssel zusammen und werden dort von den für Justiz und Inneres zuständigen Referenten der Ständigen Vertretungen unterstützt. Vertreter anderer Organe, die mit der inneren Sicherheit befasst sind, wie Europol, Eurojust ([5.12.6](#) über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) und Frontex ([5.12.4](#) über den Grenzschutz an den Außengrenzen), nehmen häufig an Sitzungen des COSI teil.

4. EU-Nachrichtenanalysezentrum (EU-INTCEN)

Das EU-Nachrichtenanalysezentrum (EU-INTCEN) ist kein Organ der polizeilichen Zusammenarbeit im eigentlichen Sinne, da es zum Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) gehört. Es trägt jedoch zu dieser Zusammenarbeit bei, indem es Einschätzungen der Bedrohungslage gibt und sich dabei auf Quellen stützt, die ihm von den Nachrichtendiensten, dem Militär, den Diplomaten und den Polizeibehörden geliefert werden. Das INTCEN kann auch Beiträge leisten, die aus operativer Sicht nützlich sind; so liefert es beispielsweise EU-weite Informationen zu Zielen, Motiven und Bewegungen von Terroristen.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 spielt das Europäische Parlament im Bereich Justiz und Inneres eine deutlich wichtigere Rolle. Der Standpunkt, den das Parlament in seinen Entschlüssen zur polizeilichen Zusammenarbeit vertreten hat, zeigt einerseits den Willen des Parlaments, seine Position zu festigen, spiegelt andererseits aber auch das recht frühe Entwicklungsstadium der polizeilichen Zusammenarbeit in der EU wider. Im Hinblick auf letzteren Punkt hat das Parlament häufig das Fehlen eines wirklich gemeinsamen Konzepts für die innere Sicherheit beklagt. In seiner umfassenden Entschlüsselung vom 25. November 2009 zum Stockholmer Programm beanstandete es beispielsweise „das Fehlen eines umfassenden Masterplans, der die allgemeinen Ziele und die allgemeine Struktur der Sicherheits- und Grenzschutzstrategie der Europäischen Union festlegt,“ und einer Strategie, „durch die die Bemühungen der Mitgliedstaaten, europäischen Institutionen, EU-Agenturen und Informationsaustauschnetze und die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel gebündelt werden“.

In seiner Entschließung vom 9. Juli 2015 zu der Europäischen Sicherheitsagenda, äußerte das Parlament die gleichen Bedenken, bedauerte, „dass trotz zahlreicher Aufforderungen des Parlaments eine Bewertung der Wirksamkeit der vorhandenen EU-Instrumente – auch in Anbetracht der neuen Sicherheitsbedrohungen der EU – und eine Bewertung der übrigen Lücken immer noch aussteht“ und vertrat die Ansicht, „dass diese Maßnahme notwendig ist, damit die EU-Sicherheitspolitik effizient, bedarfsgerecht, verhältnismäßig, kohärent und umfassend ausgestaltet wird“. Ferner hat es häufig angemahnt, dass bei Polizeiarbeit und Strafverfolgung ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Freiheit und Sicherheit bestehen müsse.

Das zweite Hauptanliegen des Europäischen Parlaments ist es – wie bereits erwähnt –, seine Position als institutioneller Akteur im Bereich der inneren Sicherheit zu festigen. Während der COSI im Hinblick auf die parlamentarische Kontrolle formell ausgeschlossen bleibt, ist das Parlament sehr darauf bedacht, seine neuen Befugnisse auf dem Gebiet der polizeilichen Zusammenarbeit zu betonen. In seiner Entschließung vom 2. April 2014 zu der Halbzeitbilanz des Stockholmer Programms hat es darauf hingewiesen, dass es „jetzt ein vollwertiger institutioneller Akteur im Bereich der Sicherheitspolitik [...] ist“ und „bei der Bewertung und Festlegung der Maßnahmen für innere Sicherheit eine entscheidende Rolle spielen sollte“. In seiner Entschließung vom 9. Juli 2015 zu der Europäischen Sicherheitsagenda, bekräftigte das Parlament, dass es „in die Festlegung der politischen Prioritäten und strategischen Ziele eingebunden“ werden sollte. Ohne Zweifel hat das Parlament der Politik der inneren Sicherheit seinen Stempel aufgedrückt. Im Rahmen der Reform von Europol hat es sich aktiv für eine stärkere parlamentarische Kontrolle und für verbesserte Datenschutzbestimmungen eingesetzt. Ferner hatte es die Aufhebung der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung^[1] gefordert, und zwar mit der Begründung, dass sie unverhältnismäßig sei, bevor sie letztendlich vom Gerichtshof in dessen Grundsatzurteil vom April 2014 für nichtig erklärt wurde. Schließlich hat das Parlament erheblichem Druck vonseiten der Kommission und der Mitgliedstaaten widerstanden, die eine zügige Annahme des Systems zur Speicherung von Fluggastdatensätzen zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung forderten. Zwischen Parlament und Rat wurde nunmehr eine Einigung erzielt, die Anfang 2016 im Plenum angenommen werden soll, wobei der endgültige Text viele vom Parlament unterstützte Datenschutzgarantien und eine Klausel enthält, die die Überprüfung der Richtlinie zwei Jahre nach der Umsetzung in nationales Recht vorsieht.

Darren Neville
01/2016

[1]Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG.