



POLIZEILICHE ZUSAMMENARBEIT

Das wichtigste Instrument für polizeiliche Zusammenarbeit ist das Europäische Polizeiamt (Europol) als Kernstück der erweiterten europäischen Architektur der inneren Sicherheit. Zusammenarbeit und Politik sind noch im Entwicklungsstadium, wobei der Schwerpunkt auf wirksameren Maßnahmen gegen EU-weite Bedrohungen und Kriminalität und – insbesondere für das Europäische Parlament – auf der Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit Grundrechten und Datenschutzvorschriften liegt.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 33 (Zusammenarbeit im Zollwesen) sowie 87, 88 und 89 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (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 die Schwerekriminalität (organisiertes Verbrechen, Drogenhandel, Menschenhandel und Internetkriminalität) und den Terrorismus.

ERFOLGE

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 [4.2.4](#)). 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 EU-Recht übernommen. Der gleiche zwischenstaatliche Ansatz kam für die Maßnahmen der polizeilichen Zusammenarbeit zur Anwendung, die im Rahmen des Prüm-Vertrags von einem engeren Kreis von Mitgliedstaaten vereinbart worden waren; dieser Vertrag enthielt Bestimmungen über den Datenaustausch in Bezug auf DNS, Fingerabdrücke und Fahrzeugzulassungen. Durch den Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 ist der Prüm-Vertrag für die gesamte Europäische Union übernommen worden.

B. Derzeitiger institutioneller Rahmen

Durch den Vertrag von Lissabon (bzw. den AEUV) wurde der institutionelle 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 nicht vollständig in den EU-Rahmen integriert und hat sich einen gewissen spezifischen Charakter bewahrt, selbst wenn man von den Besonderheiten des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (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) absieht:

- 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).

C. Wichtigste Gesetzgebungsakte zur polizeilichen Zusammenarbeit, die nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angenommen wurden

- [Verordnung \(EU\) 2015/2219](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über die Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (EPA) und zur Ersetzung sowie Aufhebung des Beschlusses 2005/681/JI des Rates, die seit dem 1. Juli 2016 gilt;
- [Richtlinie \(EU\) 2016/681](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten)



zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität. Die Mitgliedstaaten mussten die Richtlinie bis spätestens 25. Mai 2018 in einzelstaatliches Recht umsetzen;

- [Verordnung \(EU\) 2016/794](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates, die seit dem 1. Mai 2017 gilt;
- [Verordnung \(EU\) 2018/1726](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 und des Beschlusses 2007/533/JI des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011, die seit dem 11. Dezember 2018 gilt;
- [Verordnung \(EU\) 2018/1862](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission, die spätestens am 28. Dezember 2021 gelten wird.
- Das Parlament hat seinen [Standpunkt in erster Lesung](#) bezüglich der Annahme der Verordnung (EU) 2019/... des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/... am 16. April 2019 angenommen. Zum endgültigen Rechtsakt gibt es eine vorläufige Einigung zwischen dem Parlament und dem Rat.
- Das Parlament hat seinen [Standpunkt in erster Lesung](#) bezüglich der Annahme der Richtlinie (EU) 2019/... des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Vorschriften zur Erleichterung der Nutzung von Finanz- und sonstigen Informationen für die Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung bestimmter Straftaten und zur Aufhebung des Beschlusses 2000/642/JI des Rates am 17. April 2019 angenommen. Zum endgültigen Rechtsakt gibt es eine vorläufige Einigung zwischen dem Parlament und dem Rat.

D. Agenturen und andere Organe der polizeilichen Zusammenarbeit

1. Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol)

[Europol](#) ist eine Agentur, deren Hauptzweck es ist, Europa sicherer zu machen. Sie unterstützt die EU-Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Terrorismus, Cyberkriminalität und anderen schweren und organisierten Formen der Kriminalität.



Europol arbeitet außerdem mit vielen Partnerstaaten außerhalb der EU und internationalen Organisationen zusammen. Große kriminelle und terroristische Netzwerke stellen eine erhebliche Bedrohung der inneren Sicherheit der EU dar. Die größten Sicherheitsbedrohungen gehen vom Terrorismus, dem internationalen Drogenhandel und der Geldwäsche sowie dem organisierten Betrug, der Fälschung des Euro und dem Menschenhandel aus.

Europol hat mehrere Sondereinheiten eingerichtet, um auf diese Bedrohungen zu reagieren:

- Das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität (EC3) dient dazu, die Reaktion der Strafverfolgungsbehörden auf Cyberkriminalität in der EU zu stärken und auf diese Weise dazu beizutragen, die europäischen Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Regierungen vor Online-Kriminalität zu schützen.
- Das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung (EMSC) dient zur Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung und Zerschlagung der komplexen und hochentwickelten kriminellen Netze, die an der Schleusung von Migranten beteiligt sind.
- Das Europäische Zentrum zur Terrorismusbekämpfung (ECTC) ist ein Einsatzzentrum und ein Hort des Expertenwissens, das die wachsende Notwendigkeit widerspiegelt, die Abwehrmaßnahmen der EU gegen den Terrorismus zu verstärken.
- Die Koordinierte Koalition gegen Verletzungen von Rechten des geistigen Eigentums (IPC3) bietet Strafverfolgungsbehörden und anderen Partnern operative und technische Unterstützung.
- FIU.net ist ein dezentrales und hochentwickeltes Computernetzwerk, das die zentralen Meldestellen (FIU) in der EU bei der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung unterstützt.
- Die EU-Meldestelle für Internetinhalte (EU IRU) dient zur Erkennung und Untersuchung bössartiger Inhalte im Internet und in sozialen Netzwerken.

Europol wurde mit der Europol-Verordnung gegründet, und es hat seinen Sitz in Den Haag, in den Niederlanden.

Um eine größere Rechenschaftspflicht der Agentur zu erreichen, wurde im Rahmen der Europol-Verordnung ein Gemeinsamer parlamentarischer Kontrollausschuss (GPKA) für Europol eingerichtet. Artikel 88 AEUV sieht vor, dass das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente die Tätigkeiten von Europol kontrollieren. In Artikel 51 der Europol-Verordnung heißt es: „Der Gemeinsame parlamentarische Kontrollausschuss führt die politische Kontrolle der Tätigkeiten Europols bei der Erfüllung ihres Auftrags durch, einschließlich hinsichtlich der Auswirkungen dieser Tätigkeiten auf die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen“.

2. Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL)

[CEPOL](#) ist eine Agentur, die sich der Konzipierung, Durchführung und Koordinierung von Schulungen von Bediensteten der Strafverfolgungsbehörden widmet. Sie



trägt zu einem sichereren Europa bei, indem sie die Zusammenarbeit und den Wissensaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten und in gewissem Maße auch mit Drittländern zu Themen erleichtert, die sich aus den Prioritäten der EU im Bereich der Sicherheit ergeben, insbesondere aus dem EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren Kriminalität.

Die Agentur für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung wurde mittels der CEPOL-Verordnung eingerichtet, und sie hat ihren Sitz in Budapest (Ungarn).

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

Gemäß Artikel 71 AEUV wird im Rat „ein ständiger Ausschuss eingesetzt, um sicherzustellen, dass innerhalb der Union die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit gefördert und verstärkt wird. Er fördert unbeschadet des Artikels 240 die Koordinierung der Maßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Die Vertreter der betroffenen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union können an den Arbeiten des Ausschusses beteiligt werden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über die Arbeiten des Ausschusses auf dem Laufenden gehalten.“

COSI wurde gemäß dem [Beschluss des Rates vom 25. Februar 2010](#) zur Einsetzung des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (2010/131/EU) eingerichtet

4. EU-Nachrichtenanalysezentrum (EU-INTCEN)

Das EU-Nachrichtenanalysezentrum (EU-INTCEN) ist kein Organ der polizeilichen Zusammenarbeit im eigentlichen Sinne, da es eine Direktion des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und ausschließlich mit strategischen Analysen befasst ist. 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

Das Parlament spielt bei der Gestaltung der EU-Rechtsvorschriften im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit eine Schlüsselrolle, indem es die Sicherheit der EU-Bürger zu einer politischen Priorität erklärt hat. Darüber hinaus arbeitet es im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gleichberechtigt mit dem Rat an der Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit.

Das wichtigste Instrument für polizeiliche Zusammenarbeit ist Europol als Kernstück der erweiterten europäischen Infrastruktur der inneren Sicherheit. Im Rahmen der Reform von Europol hat sich das Parlament aktiv für eine stärkere parlamentarische Kontrolle und für verbesserte Datenschutzbestimmungen eingesetzt.



Die polizeiliche Zusammenarbeit und die entsprechenden politischen Maßnahmen befinden sich noch im Entwicklungsstadium, wobei der Schwerpunkt auf wirksameren Maßnahmen gegen EU-weite Bedrohungen und Kriminalität und – insbesondere für das Europäische Parlament – auf der Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit Grundrechten und Datenschutzvorschriften liegt. Zwar wurden die Vorschriften für die für polizeiliche Zusammenarbeit zuständigen EU-Agenturen grundlegend überarbeitet, doch bedarf es noch konzertierter Anstrengungen, um die Maßnahmen zur polizeilichen Zusammenarbeit weiter zu verstärken, insbesondere in Bezug auf den Austausch von Daten und Beweismitteln zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zwischen ihnen und den EU-Agenturen. Das Parlament hat die Mitgliedstaaten nachdrücklich aufgefordert, die erforderlichen technischen Verbesserungen bei der Standardisierung im Hinblick auf die Datenqualität vorzunehmen und einen Rechtsrahmen für den künftigen Ansatz eines „standardmäßigen Informationsaustauschs“ zu schaffen. Mit den zunehmenden Aufgaben und wachsenden Erwartungen müssen angemessene finanzielle und personelle Ressourcen für die EU-Agenturen bereitgestellt werden. Darüber hinaus wird sich die Rolle des Parlaments wahrscheinlich von der Einführung neuer Rechtsvorschriften hin zur Überwachung der Umsetzung der Rechtsvorschriften verschieben.

Das Parlament ist heute ein vollwertiger institutioneller Akteur im Bereich der Sicherheitspolitik und sollte eine entscheidende Rolle bei der Bewertung und Festlegung der Maßnahmen zur inneren Sicherheit spielen. Es hat die Politik der inneren Sicherheit, einschließlich der Maßnahmen für die polizeiliche Zusammenarbeit, bereits nachhaltig geprägt.

Kristiina Milt
05/2019

