



universität  
wien

# DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Polizeiliche Kooperation in der Europäischen Union -  
Auswirkungen von Europol auf die Polizeiarbeit in  
Österreich“

Verfasserin

Romana Christina Litzka

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Mai 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt:	A 300
Studienrichtung lt. Studienblatt:	Politikwissenschaft
Betreuerin / Betreuer:	Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer



Vielen Dank an:

Meinen Freund Gerhard;

Meine Familie;

Meine Freunde Doris, Nik und Stefan;

Meinen ganz besonderen Betreuer Hannes;

Alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Bundeskriminalamts, die mich mit  
hilfreichen Informationen unterstützt haben!



<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>- 13 -</b>
1.1	Vorwort .....	- 13 -
1.2	Fragestellung und Thesen .....	- 14 -
1.3	Aufbau der Arbeit .....	- 15 -
<b>2</b>	<b>Theorien und Begriffserklärungen .....</b>	<b>- 16 -</b>
2.1	Theoretische Grundlagen der polizeilichen Kooperation im Europäischen Integrationsprozess .....	- 16 -
2.1.1	Theorien der Integration .....	- 16 -
2.1.2	Unterscheidung Supranationalismus und Intergouvernementalismus .....	- 16 -
2.1.3	(Liberaler) Intergouvernementalismus .....	- 17 -
2.1.4	Neofunktionalismus.....	- 19 -
2.1.5	Institutionalismus und Multi-level-Governance.....	- 21 -
2.2	Begriffserklärungen .....	- 23 -
2.2.1	Innere Sicherheit .....	- 23 -
2.2.2	Polizeikooperation.....	- 24 -
2.2.3	Organisierte Kriminalität.....	- 26 -
2.2.4	Terrorismus .....	- 27 -
<b>3</b>	<b>Die Entwicklung der Polizei im Gesamtkontext der EU .....</b>	<b>- 30 -</b>
3.1	Der Beginn polizeilicher Kooperation in Europa .....	- 30 -
3.1.1	Schaffung von Arbeitsgruppen zur Bekämpfung der Kriminalität in Europa .....	- 33 -
3.2	Von Trevi zu Schengen .....	- 33 -
3.2.1	Die Vorphase der Entwicklung der Trevi-Kooperation .....	- 33 -
3.2.2	Der Aufbau von TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale).....	- 35 -
3.2.3	Einheitliche Europäische Akte.....	- 39 -
3.2.4	Neue Ära nach 1989 .....	- 40 -
3.2.5	Die Schengener Abkommen .....	- 41 -
3.2.5.1	<i>SIS (Schengener Informationssystem)</i> .....	- 43 -
3.2.5.2	<i>Die Schengen-Erweiterung</i> .....	- 46 -
3.2.5.3	<i>Die Auswirkungen von Schengen auf Österreich</i> .....	- 47 -
3.3	Die Notwendigkeit der Kooperation.....	- 49 -
3.4	Die (schrittweise) Entwicklung der Innen- und Justizpolitik der EU.-	- 50 -

3.4.1	Der Vertrag von Maastricht.....	- 53 -
3.4.1.1	<i>Kontrolle der Dritten Säule im Vertrag von Maastricht</i> .....	- 57 -
3.4.2	Der Vertrag von Amsterdam .....	- 59 -
3.4.2.1	<i>Die polizeiliche Zusammenarbeit im Vertrag von Amsterdam</i> .....	- 60 -
3.4.2.2	<i>Die Umsetzung des Vertrags</i> .....	- 61 -
3.5	Wesentliche Grundlagen für die Schaffung eines Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts .....	- 62 -
3.5.1	Tampere – Europäischer Rat .....	- 62 -
3.5.2	Exkurs: EU-Haftbefehl .....	- 68 -
3.5.3	Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union .....	- 70 -
3.6	Der 11. September und seine Auswirkungen auf den Bereich der Inneren Sicherheit in der EU.....	- 72 -
3.6.1	Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung – EU Plan of Action on Combating Terrorism .....	- 72 -
3.6.2	Europäische Sicherheitsstrategie – ein sicheres Europa in einer besseren Welt .....	- 73 -
3.6.3	Die europäische Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus .....	- 74 -
3.6.4	Aktionsprogramm – Spezifisches Programm – 2007/124/EG .....	- 75 -
3.7	Probleme bei der Umsetzung von Maßnahmen .....	- 76 -
4	Das Europäische Polizeiamt Europol .....	- 78 -
4.1	Die Gründungsphase – Einrichtung einer European Drug Unit (EDU)-	78 -
4.2	European Drug Unit (EDU) .....	- 79 -
4.3	Der formale Status von Europol – die Europol-Konvention .....	- 80 -
4.4	Aufbau und Struktur von Europol.....	- 81 -
4.4.1	Mandatsbereich von Europol.....	- 81 -
4.4.2	Aufgabenbereich des Polizeiamts .....	- 83 -
4.4.3	Werte des Europäischen Polizeiamts.....	- 84 -
4.5	Repräsentation bei Europol .....	- 85 -
4.5.1	Verbindungsbeamten/Innen (Liason officers).....	- 85 -
4.5.2	Nationale Stelle – NSE .....	- 87 -
4.6	Gemeinsame Kontrollinstanz (GKI) .....	- 88 -
4.7	Organe von Europol.....	- 89 -

<b>4.8</b>	<b>Europol-Computersysteme .....</b>	<b>- 91 -</b>
4.8.1	Informationsaustausch System InfoEx und das zukünftige System SIENA	- 91 -
4.8.2	Das Europol-Computersystem - TECS .....	- 92 -
4.8.2.1	<i>Europol-Informationssystem (EIS)</i> .....	- 93 -
4.8.2.2	<i>Arbeitsdateien für Analysezwecke (analytic working files – AWFs)</i> ....	- 94 -
4.8.2.3	<i>Indexsystem</i> .....	- 95 -
<b>4.9</b>	<b>Datenschutz.....</b>	<b>- 97 -</b>
<b>4.10</b>	<b>Auftretende Probleme in der Praxis.....</b>	<b>- 98 -</b>
4.10.1	Technische Komplikationen und unterschiedliche Bereitstellung und Nutzung von Daten .....	- 98 -
4.10.2	Kompetenzen und juristische Hürden, Sprachbarrieren .....	- 98 -
<b>4.11</b>	<b>EUROJUST .....</b>	<b>- 99 -</b>
4.11.1	Notwendigkeit einer justiziellen Kontrolle .....	- 99 -
4.11.2	Die Entstehung von Eurojust.....	- 100 -
4.11.3	Aufgaben und Struktur von Eurojust .....	- 101 -
<b>4.12</b>	<b>Kritische Analyse von Europol .....</b>	<b>- 102 -</b>
4.12.1	Datenschutz.....	- 102 -
4.12.2	Mangelnde Kontrolle .....	- 103 -
4.12.3	Legitimationsdefizit und fehlende Bürgernähe .....	- 104 -
4.12.4	Streit um das Immunitätenprotokoll.....	- 105 -
<b>4.13</b>	<b>Neue Entwicklungen in der polizeilichen Zusammenarbeit der EU.-</b>	<b>105 -</b>
4.13.1	Vertrag von Prüm .....	- 105 -
4.13.1.1	<i>Probleme und Kritik</i> .....	- 108 -
4.13.2	Das Stockholm Programm – „An open and secure Europe serving and protecting the citizens“ .....	- 109 -
4.13.2.1	<i>Aktionsplan der Kommission zum Stockholm Programm</i> .....	- 115 -
4.13.3	Der Vertrag von Lissabon .....	- 117 -
4.13.3.1	<i>Änderungen durch den Vertrag von Lissabon für die Justiz und Innenpolitik</i> .....	- 123 -
4.13.3.2	<i>Die polizeiliche Zusammenarbeit im Vertrag von Lissabon</i> .....	- 125 -
4.13.3.3	<i>Europol soll stärker werden</i> .....	- 127 -
<b>5</b>	<b>Die Europäisierung und Internationalisierung der polizeilichen Zusammenarbeit.....</b>	<b>- 129 -</b>

<b>5.1</b>	<b>Europäisierung der Inneren Sicherheit .....</b>	<b>129 -</b>
<b>5.2</b>	<b>Grundlegende Probleme im Integrationsprozess der Polizeiarbeit ..</b>	<b>134 -</b>
5.2.1	Unterschiedliche Rechts- und Verfassungssysteme in der EU.....	135 -
5.2.2	Souveränität der Nationalstaaten vs. Europäisierung .....	135 -
5.2.3	Machtkämpfe der Institutionen und Interessenskonflikte zwischen den MS .....	137 -
5.2.4	Die Ausnahmeregelungen – der „Opt Out“- Mechanismus .....	137 -
5.2.5	Unübersichtlichkeit und Vielzahl bestehender Formen der polizeilichen Kooperation.....	139 -
5.2.6	Existenz unterschiedlicher Polizeikulturen in den MS.....	139 -
5.2.7	Strukturelles Demokratiedefizit der EU .....	141 -
<b>5.3</b>	<b>Die externe Dimension –die internationale Ebene der polizeilichen Zusammenarbeit .....</b>	<b>142 -</b>
5.3.1	Die Rolle von Europol in der internationalen Bekämpfung der Kriminalität.....	144 -
<b>5.4</b>	<b>Europol vs. Interpol .....</b>	<b>145 -</b>
<b>6</b>	<b>Verbrechensbekämpfung in Österreich .....</b>	<b>147 -</b>
<b>6.1</b>	<b>Schwerpunkte der Kriminalitätsbekämpfung in Österreich.....</b>	<b>147 -</b>
<b>6.2</b>	<b>Akteure der inneren Sicherheit in Österreich.....</b>	<b>147 -</b>
6.2.1	Das Bundeskriminalamt in Österreich.....	148 -
6.2.2	Die Polizei in Österreich .....	148 -
<b>6.3</b>	<b>Rechtliche Grundlagen für die internationale polizeiliche Kooperation - 150 -</b>	
6.3.1	Das Polizeikooperationsgesetz.....	150 -
6.3.2	Das neue EU-Polizeikooperationsgesetz.....	151 -
<b>6.4</b>	<b>Auswirkungen der Europäisierung der Inneren Sicherheit auf Österreich.....</b>	<b>152 -</b>
<b>6.5</b>	<b>Die Bedeutung von Europol und Auswirkungen auf die österreichische Polizeiarbeit.....</b>	<b>154 -</b>
6.5.1	Kriminalanalyse zur Erkennung und Spezifizierung der Bedrohungslage und Gefahrenbereiche .....	154 -
6.5.2	Technische und personelle Unterstützung, Erleichterungen im Datenaustausch .....	155 -

6.5.3	Möglichkeit zur Zusammenarbeit in Joint Investigation Teams – JITs	156 -
6.5.4	Möglichkeit der Repräsentation und aktive Mitgestaltung der europäischen Sicherheitspolitik.....	157 -
6.5.4.1	<i>Exkurs: Österreichische Präsidentschaft 2006 – Österreichs Beitrag im Bereich der inneren Sicherheit</i> .....	158 -
6.6	Auswirkungen von Europol auf die nationale Autorität.....	160 -
7	Schlussbetrachtung .....	161 -
8	Literaturverzeichnis .....	166 -
8.1	Internetquellen .....	172 -
8.2	Persönliche Kommunikation.....	182 -



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Der Schengenraum .....	- 47 -
Abbildung 2: Der Vertrag von Maastricht .....	- 54 -
Abbildung 3: Europol-Mitarbeiter (pro Mitgliedstaat) .....	- 87 -
Abbildung 4: Chronologische Entwicklung des Mitarbeiterstabs von Europol.....	- 90 -
Abbildung 5: Mitarbeiter bei Europol (nach Sparten) .....	- 90 -
Abbildung 6: Die Architektur des TECS .....	- 96 -
Abbildung 7 : Modell nach dem Vertrag von Lissabon .....	- 119 -
Abbildung 8: Organigramm der Bundespolizei .....	- 149 -



# 1 Einleitung

## 1.1 Vorwort

Die organisierte Kriminalität ist „ein weltweit wachsendes Phänomen und eine allgegenwärtige Bedrohung unserer Gesellschaft“ (Bundesministerium für Inneres)<sup>1</sup>.

Mit der Schaffung des Binnenmarktes unter der Gewährleistung der vier Grundfreiheiten des freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs und dem dadurch bedingten Wegfall der Grenzkontrollen innerhalb der EU wurden Inlandsverhältnisse geschaffen (Vgl. Interview Lang 2010). Angesichts des hohen Grades an grenzüberschreitender Mobilität, die es kriminellen Organisationen erheblich erleichtert, sich über die Länder hinweg zu vernetzen, gilt es gezielte, kompensatorische Maßnahmen zu treffen, um einer Ausdehnung krimineller Strukturen präventiv entgegen zu wirken. Eine verstärkte polizeiliche Kooperation in quantitativer und qualitativer Hinsicht ist notwendig geworden, um die Anforderungen eines sicheren Europas zu gewährleisten. Die Umsetzung des grundlegenden Ziels der Europäischen Union –der Gewährleistung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – wird durch das Beharren auf nationalstaatliche Vorbehalte der Mitgliedstaaten im Bereich des sensiblen Politikfelds der inneren Sicherheit erheblich erschwert. Nicht zuletzt durch die Terroranschläge in den USA kann eine in den letzten Jahren deutlich zunehmende Vergemeinschaftung im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen wahrgenommen werden, die weitreichende Konsequenzen auf die teilnehmenden Akteure der europäischen Sicherheitspolitik hat. Die fortschreitende europäische Integration, die sich einmal mehr durch den Vertrag von Lissabon verdeutlicht, trägt dazu bei, dass bisher intergouvernementale Grundsätze der polizeilichen Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten mehr und mehr gemeinschaftsrechtliche Züge annehmen.

Schwerpunkt der Arbeit ist die polizeiliche Kooperation in der Europäischen Union, die maßgeblich von dem europäischen Polizeiamt Europol mitbestimmt wird, und dessen Bedeutung für die Polizeiarbeit in Österreich. Dabei gilt es die wesentlichen

---

<sup>1</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2010/01\\_02/files/Europol\\_II.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europol_II.pdf)

sicherheitspolizeilichen Aspekte der Kooperation mit und über Europol herauszuarbeiten um diese abschließend einer Bewertung zu unterziehen.

### **1.2 Fragestellung und Thesen**

Die zentrale Fragestellung der vorliegenden Arbeit bezieht sich auf die Auswirkungen des europäischen Polizeiamts Europol auf die Polizeiarbeit in Österreich. Von dieser Fragestellung ausgehend, gehe ich von drei grundsätzlichen Annahmen aus:

- Seit den Terroranschlägen in den USA im Jahr 2001 ist die Terrorismusbekämpfung eine der zentralen Herausforderungen der EU geworden. Die seit dem erhöhte Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Intensivierung der Zusammenarbeit im Politikfeld innerer Sicherheit begünstigt das Ziel der EU der fortschreitenden Integration. Zunehmend werden Politikbereiche der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit unter dem Deckmantel der Notwendigkeit der Bekämpfung des Terrorismus und organisierten Kriminalität auf europäische Ebene verschoben und vergemeinschaftet.
- Die europäische Integration ist der Inbegriff für ein Europa der zwei Geschwindigkeiten. Vor allem die gegensätzlich Interessen von Kommission, einem treibenden Motor für integrationsförderliche Maßnahmen, und der Mitgliedstaaten, die nach wie vor auf ihre nationalen Souveränitätsrechte beharren, führen zu erhöhtem Konfliktpotenzial. Der Vertrag von Lissabon hat die Machtposition der Kommission im Kampf um Kompetenzen im Politikfeld der inneren Sicherheit gestärkt.
- Europol nimmt im Bereich grenzüberschreitender Kriminalität innerhalb der EU eine wichtige Rolle ein. Dem gegenüber stehen jedoch die bereits routinierte internationale Organisation Interpol sowie bereits bestehende bilaterale Verträge zwischen europäischen und internationalen Staaten, die auf eine lange Tradition und bewährte Methoden zurückgehen.

Die Arbeit stützt sich primär auf sozialwissenschaftliche Sekundärliteratur sowie auf Experteninterviews mit österreichischen Beamten und Beamtinnen des Bundeskriminalamts, sowie des Direktors des Bundeskriminalamts General Franz Lang.

### **1.3 Aufbau der Arbeit**

Im ersten Kapitel werden zunächst eine Einführung in die der Thematik zugrunde liegenden Theorien gegeben und die für die Arbeit relevanten Begrifflichkeiten definiert. Das folgende Kapitel gibt einen umfassenden Überblick auf die geschichtliche Entwicklung der polizeilichen Kooperation im Gesamtkontext der EU. Beginnend mit den Anfängen polizeilicher Kooperation und der Entwicklung zwischenstaatlicher, auf völkerrechtlicher Grundlage aufbauender, Kooperationsformen (Trevi und Schengen) bis hin zu der Eingliederung des Politikfelds Polizei und Justiz in den Rechtsrahmen der EU. Hier sollen die wesentlichen Vertragswerke (Vertrag von Maastricht und Amsterdam) und deren Auswirkungen auf die Justiz- und Innenpolitik beleuchtet werden. Die ausführliche Auseinandersetzung mit der Terrorismusbekämpfung seit 9/11 ist durch die Schwerpunktsetzung dieses Aspekts in einer meiner Thesen zu erklären. Das dritte Kapitel umfasst die Entstehung des europäischen Polizeiamts (von der EDU bis zu Europol), dessen Ziel, Aufbau und Struktur sowie die Einrichtung der Stelle Eurojust und die kurze Abhandlung von Problembereichen in der Praxis. Wesentliche Punkte in diesem Kapitel sind die Beiträge der neuen Formen der polizeilichen Kooperation, sowie aufgrund der Aktualität der Vertrag von Lissabon und dessen Auswirkungen auf der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Im fünften Kapitel wird speziell auf die Europäisierung und Internationalisierung des Politikfelds innerer Sicherheit und den sich daraus ergebenden Problemen für die polizeiliche Zusammenarbeit eingegangen. Ferner gilt es die Bedeutung der EU als „global player“ im Rahmen der internationalen polizeilichen Kooperation zu analysieren. In diesem Zusammenhang soll kurz auf das Verhältnis von Interpol und Europol eingegangen werden. Im sechsten Kapitel wird die aktuelle Situation im Hinblick auf die Verbrechensbekämpfung erklärt und mit der europäischen Ebene verknüpft. Abschließend wird die Bedeutung und Rolle von Europol auf die österreichische Polizeiarbeit dargestellt. In der Schlussbetrachtung wird mit Hilfe der Forschungsergebnisse auf die zentrale Fragestellung und Thesen eingegangen.

## **2 Theorien und Begriffserklärungen**

### **2.1 Theoretische Grundlagen der polizeilichen Kooperation im Europäischen Integrationsprozess**

#### **2.1.1 Theorien der Integration**

Um die Struktur der Europäischen Union und den Integrationsprozess innerhalb der EU zu erklären ist es nicht ausreichend von einer Universaltheorie, die alle Ebenen und Bereiche abdeckt, auszugehen, sondern es ist notwendig mehrere vorherrschende Theorien heranzuziehen und zu kombinieren. Durch die Komplexität des Systems der EU ist ein Methodenpluralismus angebracht, wobei der jeweilige Untersuchungsgegenstand die Methode bestimmt. „Denn es gilt: „The EU is already the most complex polity ever created by human artifice and it is going to become even more so before it reaches the end-state – whatever that will be“ (Pollack/Slominski 2006: 66). Man könnte ebenso von einem schrittweisen Übergang vom Allgemeinen zum Spezifischen sprechen. Nach und nach wird das Gebilde EU spezifiziert, von vielen allgemeinen Theorien werden einige wenige spezielle Theorien herausgefiltert, die durch geschickte Kombination die Bedürfnisse der EU abdecken sollen.

Verwendete man bisher intergouvernementale Ansätze für die Erklärung der polizeilichen Zusammenarbeit in der EU, ist es unter dem Gesichtspunkt der Neuregelung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im Vertrag von Lissabon notwendig geworden, auch supranationale Theorien mit einzubeziehen.

#### **2.1.2 Unterscheidung Supranationalismus und Intergouvernementalismus**

Grundsätzlich wird innerhalb der Integrationstheorien zwischen supranationalen und intergouvernementalistischen Theorien differenziert. Der Unterschied besteht im Wesentlichen in der Differenzierung der Bedeutung bzw. der Rolle der Akteure sowie der Ein- und Zuordnung der Kräfteverhältnisse zwischen diesen Akteuren (der EU) innerhalb des Integrationsprozesses. Der Intergouvernementalismus betont die Rolle der Mitgliedstaaten, die innerhalb des Integrationsprozesses ihre Interessen, unabhängig vom Grad der Vergemeinschaftung, steuern und kontrollieren (Vgl. Pollack/Slominski 2006: 54). Im Gegensatz räumt der Supranationalismus den europäischen Institutionen eine übergeordnete

Bedeutung im Integrationsprozess ein. Als von den Staaten unabhängige Akteure können diese den Integrationsvorgang wesentlich beeinflussen. Wichtigste Vertreter des supranationalen Ansatzes sind Neofunktionalismus und Konstruktivismus.

### **2.1.3 (Liberaler) Intergouvernementalismus**

Die Ursprünge des Intergouvernementalismus sind in der realistischen Theorie der Internationalen Beziehungen zu finden. Diese geht davon aus, dass Staaten die zentralen Akteure der internationalen Politik sind und in einem grundsätzlich anarchischen Radius agieren, der durch die Abwesenheit einer zentralen Autorität, die die Durchsetzung politischer Entscheidungen und Entscheidungsprozesse bestimmt, gekennzeichnet ist. Im klassischen Intergouvernementalismus werden die Mitgliedstaaten als dominante Akteure betrachtet, deren Verhalten durch unterschiedliche Traditionen, Politikstile, Bürokratien, Identitäten und geopolitische Interessen bestimmt wird. Auch die weitgehende Integration beeinträchtigt die Bedeutung und Rolle, die den Nationalstaaten zukommt nicht oder nur im geringen Maße – ihre Position wird sogar gestärkt, wenn es darum geht die europäische Position auf internationalem Verhandlungstisch zu vertreten. Geht es aber um nationalstaatliche Belange der Mitgliedstaaten zeigen diese einen gewissen Integrationsvorbehalt. Bereiche der Sicherheitspolitik, insbesondere der inneren Sicherheit, waren bisher vom Integrationsprozess weitgehend ausgeschlossen, demnach waren die Institutionen der EU äußerst schwach ausgebildet (Vgl. Pollack/Slominski 2006: 60).

Die Europäische Gemeinschaft wurde ursprünglich als ein Mechanismus innerstaatlicher Kooperation verstanden und dazu eingerichtet um einer Gruppe von westeuropäischen Staaten, in einer zunehmend bipolaren Welt, die Existenz zu sichern. Andrew Moravcsik sieht in der Europäischen Union ein internationales Regime zur Politikkoordination. Er geht im klassischen Intergouvernementalismus von drei Grundannahmen aus:

1. (Alle) Staaten agieren rational;
2. die Formierung und Formulierung nationaler bzw. nationalstaatlicher Präferenzen basieren auf einem liberalen Modell;
3. zwischenstaatliche Verhandlungen gehen einer intergouvernementalen Logik nach (Vgl. ebd.: 60f).

Die Entwicklung der europäischen Integration ist gekoppelt mit einem Angebot und Nachfrage Schema: die Nachfrage nach Integration entsteht durch die jeweiligen Präferenzen nationaler Interessensgruppen, die die Vorteile der Kooperation auf europäischer Ebene erkannt haben und (für sich) nutzen. Die komprimierten nationalen Interessen der Regierungen ermöglichen einen gewissen Verhandlungsspielraum, das bedeutet, dass die Regierungen eine Handlungsstrategie wählen, die eine Optimierung verspricht. Die Effizienz supranationaler Lösungen ist nicht zu leugnen, gleichzeitig aber bedeutet die Zusammenarbeit auf einem höheren Level einen Verlust von Macht für die einzelnen Nationalstaaten. Nicht zuletzt nimmt man an, dass die Einrichtung EU ein Resultat rationaler Verhandlungen zwischen den Regierungen ist. Aus zwei banalen Gründe treten die Mitgliedstaaten in solche Verhandlungen ein: erstens, die Reduktion der Transaktionskosten und zweitens, die Effizienz gemeinsamer Problemlösung. Ein gelungenes Modell internationaler Kooperation soll die Politikkosten für die teilnehmenden Staaten reduzieren. Dafür sind jedoch ein vertrauensvoller Umgang zwischen den Mitgliedstaaten, ein hohes Maß an Information sowie effektiver Kommunikation (untereinander) grundlegende Voraussetzungen, die in der Europäischen Union durch den ständigen Erweiterungsprozess (um neue Mitgliedstaaten) relativ schwierig zu erreichen sind. In der EU kommen Mitgliedstaaten unterschiedlicher Präferenzen, die über unterschiedliche Informationen verfügen und unterschiedliche Gewinne aus den Vereinbarungen erzielen wollen, an einen Verhandlungstisch. Grundsätzlich ist dies nicht unbedingt schlecht zu bewerten, denn ein höherer Wissensstand bietet eine größere Auswahl an verschiedenen Optionen, die wiederum zu einem besseren Verhandlungsergebnis führen können. Dabei muss aber besonders auf die Einhaltung gewisser Standards geachtet bzw. gesorgt werden. Effiziente Überwachungs- und Sanktionsverfahren erhöhen die Bereitschaft zur Einhaltung der Vorgaben der Mitgliedstaaten.

Die Verhandlungsergebnisse werden von der (jeweiligen) relativen Verhandlungsmacht der Akteure geprägt (Vgl. Pollack/Slominski 2006: 61f). Die Interessen und Präferenzen einzelner Staaten ergeben sich aufgrund innerstaatlicher sowie liberaler Präferenzbildung und werden nicht wie im klassischen Intergovernmentalismus angenommen, erst im Zuge internationaler Verhandlungen ausgeprägt und/oder verändert. „Regierungspräferenzen sind folglich nur als Spiegel des Kräfteverhältnisses gesellschaftlicher Interessensgruppen zu betrachten. Ist der Integrationsprozess durch ökonomische Ziele geprägt, so werden wesentlich ökonomische Interessensgruppen die Haltungen der Regierungen beeinflussen, da sie den meisten Nutzen aus einer Vereinbarung erzielen. ... Auch kleinere Staaten erwarten

sich von einer solchen internationalen Kooperation Gewinne und mehr Einfluss auf das Verhalten großer Staaten.“ (ebd.: 62).

Im Intergouvernementalismus sind die Mitgliedstaaten daran interessiert, dass die abgeschlossenen Verträge eingehalten werden. Eine effektive/re Kontrolle ist durch die Ausstattung supranationaler Organe mit Autorität sowie einer Übertragung von Souveränitätsrechten möglich. So ist der Aufbau unabhängiger europäischer Institutionen dem Wunsch nach effektiver Kontrolle zu verdanken. Die Mitgliedstaaten haben aufgrund asymmetrischer Machtverhältnisse nur begrenzt Vertrauen in die intergouvernementalen Regelwerke (Vgl. Pollack/Slominski 2006: 62f).

#### **2.1.4 Neofunktionalismus**

Ursprünglich stammt der Funktionalismus aus der Theorie der internationalen Beziehungen. Bedeutendster Vertreter ist David Mitrany, der im Jahr 1943 einen Ansatz über das friedliche Zusammenleben entwickelte, in dessen Mittelpunkt die Frage stand, „welche Funktionen ein modernes, internationales, friedliches System erfüllen sollte“ (Pollack/ Slominski 2006: 55). Er kam bereits früh zu der Erkenntnis, dass eine Intensivierung staatlicher Kooperation nur dann stattfinden kann, wenn mehrere, verschiedene Bereiche vergemeinschaftet werden (Vgl. Ucakar/Gschiegl 2010: 207). „Die Hauptbedeutung des Funktionalismus liegt in der Abkehr vom staatszentristischen Denken und damit in der Vorbereitung der Theorie des Neofunktionalismus“ (Pollack/ Slominski 2006: 55). Der funktionalistische Ansatz ist stark von dem Leitsatz „form follows function“ („die Funktion bestimmt die Form“) geprägt, der besagt, dass sich Institutionen bereits aus deren Funktionalität ergeben (Vgl. Designportal für Designer).<sup>2</sup> Kurz gesagt: durch die Zusammenfassung funktionspezifischer Aufgabengebiete ergibt sich die Bildung von Institutionen automatisch (Vgl. Ucakar/Gschiegl 2010: 207).

Ernst B. Haas, einer der wichtigsten Vertreter des Neofunktionalismus, modifizierte diese Ansätze auf Grundlage seiner empirischen Erfahrungswerte mit der Montanunion (Vgl. Ucakar/Gschiegl 2010: 207). Ausgangspunkt des neofunktionalistischen Ansatzes im Hinblick auf die europäische Integration und der EU-Erweiterung ist, dass eine gelungene Zusammenarbeit in einem Bereich, beispielsweise in der EGKS (Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl), die politische Zusammenarbeit in anderen Bereichen begünstigt und zu einer Expansion der Integration führt. Zudem stellte Haas fest, dass der Fortschritt der

---

<sup>2</sup> <http://www.design-literatur.de/lexikon-funktionalismus-form-follows-function>

Integration vor allem durch Bereitschaft und Interaktion der am Integrationsprozess teilnehmenden politischen Akteure (z.B. Regierungen, Parteien und Verbände) abhängig ist. Ihre Integrationsbejahung wächst mit zunehmendem Erfolg des Integrationsprozesses (Vgl. ebd.). „Von grundsätzlicher Bedeutung seien zudem die zur Organisation der Zusammenarbeit neu geschaffenen supranationalen Institutionen. In ihnen sieht Haas nicht die klassische internationale Organisation, sondern einen embryonalen supranationalen Staat“ (Reden über Europas Zukunft – Universität Duisburg-Essen)<sup>3</sup>, dem längerfristig immer mehr nationalstaatliche Kompetenzen übertragen werden sollen. In diesem Zusammenhang spricht Haas von einem Spillover-Mechanismus (auch Monnet-Methode genannt), demnach kommt es „durch die Initiative in einem Politikfeld (Haas dachte primär an die Wirtschaftspolitik) ... ausgelöst durch Sozialisations- und Lernprozesse zu einem Kooperationsbedarf in anderen Politikbereichen und schließlich zu einer politischen Union“ (Ucakar/Gschiegl 2010: 207).

Philippe Schmitter differenzierte das Konzept des „spill-over“ in drei Teilbereiche: den funktionalen, den politischen und den institutionellen Spillover.

- Funktionaler Spillover: Die Integration einzelner sektoraler Bereiche ist nicht ausreichend. Zur Erreichung optimaler Ergebnisse besteht die Notwendigkeit auch andere Bereiche zu integrieren (Vgl. Pollack/Slominski 2006: 57). Fehérváry führt die rasche quantitative und qualitative Zunahme der polizeilichen Kooperation auf die Spillover-Theorie zurück. Die Kooperation in einem Politik- und Lebensbereich, wie beispielsweise die Schaffung eines Binnenmarktes und den damit erworbenen Grundfreiheiten, zieht die Zusammenarbeit in anderen Bereichen, wie die Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung oder in Bereichen der inneren und äußeren Sicherheit, mit sich (Vgl. Fehérváry 2009: 2). „So entsteht ein Integrationszog, der immer mehr Sektoren erfasst“ (Pollack/Slominski 2006: 57).
- Politischer Spillover: Der Integrationsfortschritt sowie die Expansion der Integration ist unter anderem wesentlich von den politischen Eliten und Interessensgruppen abhängig. Erkennen diese die Vorteile der Integration bei der Umsetzung ihrer eigenen Interessen und Ziele, findet eine tendenziell steigende Orientierung z.T. auch Verlagerung der politischen Interessen auf die neue Entscheidungsebene statt (Vgl. ebd.).

---

<sup>3</sup> <http://www.europa-reden.de/info/theorie.htm>

- Insitutioneller Spillover: Aus der bestehenden „Schanierfunktion“ supranationaler Organisationen zwischen den einzelnen Regierungen der MS ergibt sich ein Informationsvorsprung. Diesen Vorteil nutzen supranationale Organisationen, in dem sie versuchen für die Integration (weitere) förderliche Maßnahmen einzuleiten und ihre Kompetenzbereiche auszuweiten (Vgl. ebd.).

Der Spillover-Mechanismus verläuft jedoch nicht als Automatismus. Er ist immer von exogenen und politischen Machtverhältnissen der jeweiligen Politikbereiche abhängig (Vgl.ebd.).

Aus der Annahme heraus, dass Integration nicht als einheitlicher, linearer Prozess verlaufen muss ist der Begriff des „Spillbacks“, der den Renationalisierungsprozess bezeichnet, entstanden (Vgl. ebd.: 57f).

Letzten Endes ist die europäische Integration als ein Produkt dreier Faktoren: „der Ausweitung transnationaler Austauschbeziehungen, der Effizienz der supranationalen Organe diese Austauschbeziehungen zu organisieren und der zunehmenden Regeldichte auf EU-Ebene“ zu verstehen (Vgl. ebd.: 57).

### **2.1.5 Institutionalismus und Multi-level-Governance**

Im „neuen“ Institutionalismus von March und Olsen werden Handlungen der Akteure von bestehenden gesellschaftlichen Normen, Erwartungen und Traditionen beeinflusst. Der Staat gilt als Akteur mit normgeleiteten Prozessen und Strukturen, der versucht vorhandene individuelle sowie gesellschaftliche Präferenzen zu kombinieren. Supranationalen Institutionen kommen vorrangige Bedeutung zu; der Grundgedanke dieses Ansatzes lautet: „Institution matters“ (Pollack/Slominski 2006: 63f). Innerhalb des Institutionalismus gibt es drei Strömungen: den Rational-choice-Institutionalismus, den soziologischen Institutionalismus und den historischen Institutionalismus. Der Rational-choice Institutionalismus war in den 1970er Jahren vorherrschend und suchte nach einer Erklärung für stabile Präferenzen innerhalb der Regierung. Institutionelle Strukturen gelten hier als Art Kanäle für die Aufbereitung von Informationen. Unter dem soziologischen Institutionalismus werden Institutionen formelle Regeln wie auch informelle Normen und Konventionen subsumiert. Dieser Ansatz sieht die Akteure durch Institutionen geleitet und beeinflusst. Der historische Institutionalismus hingegen konzentriert sich auf den Einfluss bestehender Institutionen auf das Verhalten von Akteuren über einen längeren Zeitraum hinweg.

Vergangene Entscheidungen bestimmter Institutionen und dessen langfristige Effekte auf Akteure sind Gegenstand der Untersuchung. Institutionen werden als äußerst langlebige und schwer veränderbare Gebilde betrachtet, dessen Reformierung mit ziemlicher Sicherheit hohe Kosten und nicht kalkulierbare Konsequenzen verursacht.

Der Multi-level-Governance-Ansatz wird von Pollack/Slominski als Anwendung des neuen Institutionalismus verstanden. Der Begriff des „Multi-level Governance“ wird auf Deutsch oft als Mehrebenensystem übersetzt und bezieht sich im Allgemeinen auf das Zusammenspiel unterschiedlicher politischer Ebenen bei der Bewältigung von Steuerungs- und Regelaufgaben.<sup>4</sup> Einerseits geht man davon aus, dass nicht nur eine zentrale politische Ebene alle Aufgaben übernehmen und ausführen kann, und andererseits wird unterstrichen, dass die unterschiedlichen politischen Ebenen unterschiedliche Kompetenzen sowie Expertisen besitzen, die diese für die jeweils unterschiedlichen Politikfelder als besser geeignet ausweisen. Im Mutli-level Governance geht es weniger darum, dass die verschiedenen politischen Ebenen separat voneinander agieren, als vielmehr um die Schaffung einer besseren Kooperation und Abstimmung der Ebenen untereinander, um dadurch eine verbesserte Integration der verschiedenen Politikfelder zu erzielen. „„Multi-level Governance“ wird oftmals mit „vertikaler Politikintegration“ gleichgesetzt, die für Nachhaltige Entwicklung von großer Bedeutung ist.“ (Governance. at: Das Internetportal zu Governance und Nachhaltiger Entwicklung)<sup>5</sup>. Um eine wirksame vertikale Integration der Politikfelder erreichen zu können ist die Kooperation der verschiedenen Politikebenen zwingende Voraussetzung.

Innerhalb der Europäischen Union sind die Rahmenbedingungen für den Multi-level Governance Ansatz konkretisiert und neu definiert worden. Die Union baut auf der Grundlage des Regierens auf mehreren Ebenen auf, bei der jedes Mitglied nach bestem Gewissen und Fähigkeiten zum Erfolg des Ganzen beiträgt. Die eigentliche Herausforderung in einem Mehrebenensystem besteht darin, präzise Regeln für gemeinsame Kompetenzen aufzustellen. Viele Entscheidungen sind von nationaler Ebene auf die EU-Ebene verlagert worden, und dennoch behalten die Nationalstaaten weiterhin eine wesentliche Akteursrolle als Vertreter der nationalen Regierungen und Entscheidungsträger im Rat der Europäischen Union. Die Implementierung der getroffenen Entscheidungen im Mehrebenensystem erlangt besondere

---

<sup>5</sup> <http://www.governance.at/?pId=3>

Wichtigkeit, ebenso die nationalen und regionalen Ebenen werden mehr und mehr in den Implementierungsprozess eingebunden. Die Wunschvorstellung die Kompetenzen gleichmäßig zu verteilen geht mit der Realität nicht konform. Insgesamt gesehen haben die Regionen innerhalb der EU an Bedeutung gewonnen, deren Hauptaufgabe liegt aber vor allem in der Umsetzung, weniger in der Mitwirkung, von politischen Maßnahmen.

Multi-level Governance lehnt sich stark an das Subsidiaritätsprinzip an, welches besagt, dass Entscheidungsfindungsprozesse (bereits) auf einer möglichst bürgernahen Ebene stattfinden sollen. Das Prinzip der Subsidiarität ist im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft verankert und findet sich auch im Vertrag von Nizza wieder. Die Europäische Union sieht vor, dass die EU in all jenen Bereichen, die nicht ausschließlich ihren Zuständigkeit zugerechnet werden, nur dann nach dem Subsidiaritätsprinzip tätig wird, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht umgesetzt werden können und/oder aufgrund ihres Umfangs besser auf europäischer, gemeinschaftlicher Ebene erreicht werden können.

Die Politikgestaltung der EU tendiert immer mehr zu supranationalen Strukturen. Das verdeutlicht der Bereich PJZS, der mit dem Vertrag von Lissabon von der vormals dritten Säule in die supranationale erste Säule überführt worden ist.

## **2.2 Begriffserklärungen**

### **2.2.1 Innere Sicherheit**

Die Politik innerer Sicherheit ist eng mit Instrumenten der Sozialpolitik verknüpft, vor allem im Bereich der Migration und Kriminalität(sbekämpfung) agiert die Sicherheitspolitik auch proaktiv (Vgl. Dachs 2006: 637f). Die Politik innerer Sicherheit verkörpert ein fraktales Feld, indem sie „sowohl eine Reaktion auf soziale Probleme als auch eine offensive Strategie zur Kontrolle und Disziplinierung von als gefährlich etikettierten Verhaltensweisen und sozialen Gruppen“ (ebd.: 638) darstellt.

Im Lexikon der inneren Sicherheit ist der Begriff Innere Sicherheit als eine „Bezeichnung für den Schutz der Gesellschaft und des Staates vor Kriminalität, Terrorismus und vergleichbaren

Bedrohungen“ definiert, wobei die „zentrale Aufgabe des Staates, ... die Freiheit und Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger zu schützen“ (Sabitzer 2008: 236).

Basierend auf der am 23. Jänner 2001 von der österreichischen Bundesregierung zur Kenntnis genommenen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin erklärt sich Sicherheit in allen Dimensionen, als Grundvoraussetzung für die Beständigkeit und das Funktionieren einer rechtsstaatlichen Demokratie. Daher stellt die Sicherheitspolitik eine vorrangige politische Aufgabe jedes Staates dar (Vgl. Bundeskanzleramt Österreich)<sup>6</sup>. Weiters steht geschrieben, dass diese heute unter den „herrschenden Bedingungen als „umfassende Sicherheitspolitik“ konzipiert werden und verwirklicht werden“ (ebd.) muss.

Aufgrund wachsender sozialer Verwerfungen und Konflikte entwickelte sich in Österreich in den letzten drei Jahrzehnten eine auf die Gegebenheiten angepasste Politik innerer Sicherheit heraus. Mit der Neuordnung des Straf-, Sicherheitspolizei-, Fremden- und Asylrechts reagiert man auf neue Gefährdungslagen. Schließlich hat der EU-Beitritt dem nationalen Sicherheitsrecht auch noch eine europäische Dimension hinzugefügt (Vgl. Dachs 2006: 639).

In der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin der Bundesregierung ist wie folgt niedergeschrieben: „Die Sicherheit Österreichs und die der EU sind untrennbar miteinander verbunden. Österreich verwirklicht seine Sicherheitspolitik heute im wesentlichen im Rahmen der EU“ (Bundeskanzleramt Österreich)<sup>7</sup>.

### **2.2.2 Polizeikooperation**

„Die bestehenden Konturen der internationalen Kooperation im Politikfeld innere Sicherheit sind charakteristisch durch ein vielschichtiges Geflecht von punktuellen wie regelmäßigen, vertraglich vereinbarten wie informellen, repressiven wie präventiven Zwecken dienenden und direkten wie unter Einschaltung nationaler Zentralstellen vermittelten Interaktionsprozessen unterschiedlicher nationaler Ministerien, Polizei-, Justiz- und anderen Strafverfolgungsbehörden“ (Knelangen 2001: 21). Grundsätzlich geht Knelangen innerhalb der grenzüberschreitenden Kooperation in Europa von drei Kooperationsebenen, der bilateralen, multilateralen und der EU-Ebene, aus. In einem von Benyon et al. übernommenen

---

<sup>6</sup> <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=794>

<sup>7</sup> <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=794>

Ebenenmodell versucht er den „crowded policy space“ (ebd.) einzuordnen. Dieses Modell besteht aus idealtypisch drei Ebenen der Kooperation (Vgl. Knelangen 2001: 21f):

- Makro-Ebene: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit findet durch zwischenstaatliche Verständigung (von Vertretern der Regierungen der beteiligten Staaten, z.B. zuständigen Fachministern) und auf Grundsätzen grenzüberschreitenden Handelns statt.
- Meso-Ebene: Auf dieser Ebene erfolgt die praktische Umsetzung der auf der Makro-Ebene beschlossenen politischen Beschlüsse und Ergebnisse. Hier werden jene Kooperationsformen zusammengefasst, deren primäre Aufgabe und Funktion darin besteht, die Grundlagen für eine operationale Zusammenarbeit der Polizeien zu schaffen. Dies geschieht u.a. durch die Herstellung organisatorischer Strukturen, Schaffung technischer Voraussetzungen Entwicklungen geeigneter Verfahren. Wesentliche Akteure der Meso-Ebene sind hohe Beamte und Experten der Strafverfolgungsbehörden.
- Mikro-Ebene: Gegenstand der Mikro-Ebene ist die gegenseitige Unterstützung der Behörden bei der Prävention sowie Verfolgung konkreter Straftaten (Vgl. ebd.: 22). Durch umfassende Erfahrungswerte der Beamten in der Praxis der Polizeiarbeit kann hier ein wesentlicher Beitrag zur Herausarbeitung von „best-practice“-Beispielen geleistet werden.

Dieses Modell ist ebenso variabel umsetzbar auf die nationalstaatliche Ebene der Verbrechensbekämpfung. Die Makro-Ebene würde dann mit der nationalen Regierungsebene bzw. mit dem für die innere Sicherheit zuständigen Bundesministerium für Inneres, gleichgesetzt werden. Die Meso-Ebene umfasse die österreichischen Sicherheitsbehörden bzw. Sicherheitsdirektionen, und die Mikro-Ebene entspreche der operativen Basis, vertreten durch Beamten des Bundeskriminalamts sowie der Landes-, Bezirks-, und Stadtpolizeikommanden.

Direktor des Bundeskriminalamts, Franz Lang, betont die Notwendigkeit des Zusammenspiels aller Ebenen und beteiligten Akteure für die Entwicklung effizienter Strategien zur Bekämpfung der Kriminalität. „Motto ist: Nicht nur von oben herab, sondern vor allem von der operativen Basis hinauf“ (Sabitzer 2009: 14).

Fehérváry spricht in der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa von zwei Prägungen: der formellen und der informellen Kooperation:

- Formelle Kooperation: diese Form der Kooperation umfasst formelle Vereinbarungen auf Basis von nationalen Gesetzen, Rechtsakten der EU sowie politischer Vereinbarungen, die einen unterschiedlichen Grad an Verbindlichkeiten aufweisen.
- Informelle, praxisorientierte Kooperation: diese verläuft durch die Schaffung effizienter Netzwerke zwischen Institutionen und Individuen. Beispiele aus der Praxis (der Polizeizusammenarbeit) sind die Bildung von Zusammenschlüssen im Rahmen der International Police Association (IPA), der mittelpolizeilichen Polizeiakademie (MEPA) sowie des European Police Colleges (CEPOL) (Vgl. Fehérváry 2009: 3).

In diesen Zusammenhang ist der Begriff des „Kodex der Praxis“ zu erwähnen, der sich als Reaktion auf die oft sehr schwerfällige, bürokratische und zeitaufwendige formelle Zusammenarbeit der Polizei entwickelt hat. Hierunter ist eine faktische Form zeitnaher, unbürokratischer und kollegialer Zusammenarbeit von Praktikern zu verstehen, die basierend auf gemeinsamen Werten und Erfahrungen sowie nicht schriftlich festgelegter Regeln, die Erfordernisse einer effektiven und funktionierenden Polizeikooperation erfüllen (Vgl. ebd.).

### **2.2.3 Organisierte Kriminalität**

Der Umfang des Phänomens der Organisierten Kriminalität hängt immer von der Definition ab.

Eine Definition der organisierten Kriminalität der Europäischen Union ist in Artikel 1 der Gemeinsamen Maßnahme des Rates betreffend der Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu finden: „Im Sinne dieser Gemeinsamen Maßnahme ist eine "kriminelle Vereinigung" der auf längere Dauer angelegte organisierte Zusammenschluß von mehr als zwei Personen, die in Verabredung handeln, um Straftaten zu begehen, die mit Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Besserung und Sicherung im Höchstmaß von mindestens vier Jahren oder einer schwereren Strafe bedroht sind, gleichviel, ob diese Straftaten Hauptzweck oder ein Mittel sind, um geldwerte Vorteile zu erlangen und gegebenenfalls die Tätigkeit öffentlicher Stellen in unzulässiger Weise zu beeinflussen Unter die Straftaten nach Unterabsatz 1 fallen

auch die in Artikel 2 des Europol-Übereinkommens und in dessen Anhang genannten Straftaten, soweit sie mit einer Strafe oder Maßregel bedroht sind, die der in Absatz 1 vorgesehenen mindestens gleichwertig ist“(Europäischer Rat/ 98/733/JI)<sup>8</sup>.

Das österreichische Recht nähert sich dem Phänomen „Organisierte Kriminalität“ mit zwei differierenden Sichtweisen: der sicherheitspolizeilichen und der strafrechtlichen Sichtweise.

„Aus sicherheitspolizeilicher Sicht ist organisierte Kriminalität eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und daher mit den Mitteln des Sicherheitspolizeirechtes zu bekämpfen. Es geht um Gefahrenabwehr. Das Sicherheitspolizeigesetz wählt zur Erfassung des Phänomens einen weiten Begriff: Gemäß § 16 Abs. 1 Z 2 Sicherheitspolizeigesetz (SPG) liegt eine kriminelle Verbindung vor, wenn sich drei oder mehr Menschen mit dem Vorsatz verbinden, fortgesetzt gerichtlich strafbare Handlungen zu begehen“ (Mittleuropäische Polizeiakademie - MEPA)<sup>9</sup>.

Aus strafrechtlicher Sicht, ist der Begriff der OK, „eine besondere Form der Begehung gerichtlich strafbarer Handlungen, und zwar sowohl durch Begehung des Organisationsdeliktes der kriminellen Organisation (siehe die Darstellung unten zu § 278a StGB) als auch durch Begehung vieler einzelner gerichtlich strafbarer Handlungen, die das Tätigkeitsfeld der organisierten Kriminalität ausmachen (z. B Suchtmittelhandel, Schlepperei, Menschenhandel und dergleichen). Aus dieser Sicht ist organisierter Kriminalität mit Mitteln des Strafprozessrechtes zu begegnen. Es geht um Strafverfolgung“ (ebd.).

#### **2.2.4 Terrorismus**

Auf der Suche nach einem einheitlichen Begriff des Terrorismus stößt man auf eine Vielzahl an Definitionsmöglichkeiten in diverser Fachliteratur. Das lässt schnell erkennen, dass es keine universale und international anerkannte Definition des Begriffs Terrorismus gibt. Nach über vier Jahrzehnten Terrorismusforschung ist es bis heute noch nicht gelungen, sich auf eine allgemeingültige Definition zu einigen. Dies scheint eigentlich nicht weiter überraschend, denn eine derartige Definition gibt es auch nicht Faschismus, Kommunismus, Demokratie

---

<sup>8</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998F0733:DE:HTML>

<sup>9</sup> <http://www.mepa.net/Deutsch/publikationen/mepabuch/Documents/2%20%C3%96sterreich/2E.pdf>

oder Nationalismus, noch für irgendein anderes politisches Phänomen (Vgl. Laqueur 2004: 346f).

„Terrorismus ist kein statisches Phänomen, sondern einem dynamischen Wandel unterworfen. Die Richtung der Gewalt - ob nun von "oben" (siehe Robespierre) oder von "unten" (siehe Judit und "Narodnaya Wolya") - ist ebenso unterschiedlich wie die Ideologien - von areligiös (siehe Anarchisten) über radikal-demokratisch bis religiös-fundamentalistisch (siehe Al-Qaida) -, die als Legitimation hinter den Gewaltakten verschiedener Gruppierungen stehen. Die Ausprägungen des Terrorismus, seine Intensität, sein politischer und sozialer Kontext, seine Ziele, Täter, Opfer, Methoden, Waffen und auch nicht zuletzt seine juristische und moralische Interpretation und mediale Rezeption sind nicht einheitlich im Laufe der Geschichte und abhängig vom historischen und ideologischen Standpunkt des Betrachters (Homepage Stefan Kirsch)<sup>10</sup>.

Schneckener beschreibt Terrorismus „als eine Gewaltstrategie nichtstaatlicher Akteure, die aus dem Untergrund agieren und systematisch versuchen, eine Gesellschaft oder bestimmte Gruppen in Panik zu versetzen, um nach eigener Aussage politische Ziele durchzusetzen (ebd.: 21f). ...“Das Ziel von Terroristen ist es, eine Bevölkerung insgesamt oder bestimmte Gruppen zu schockieren und einzuschüchtern“ (ebd.).

Die Definition von Terrorismus der Europäischen Union wurde im Rahmeschluss vom 13. Juni 2002 beschlossen und beinhaltet zwei Elemente:

- “Objective, as it draws a list of serious offences (such as attacks upon a person's life or physical integrity, kidnapping or hostage taking, seizure of aircrafts, etc),
- Subjective, as these acts will only be considered as terrorist offences when intentionally committed with a specific terrorist aim, as described in the framework decision” (Europäische Kommission)<sup>11</sup>.

Europa, im Wesentlichen Westeuropa, ist in zweierlei Hinsicht von Formen des internationalen Terrorismus betroffen: die EU gilt sowohl als Stützpunkt des Terrorismus (wie Rekrutierungsbasis, Ruhe- und auch Rückzugsraum → „home grown“- Terrorismus), als auch als Angriffsziel (Anschläge von Madrid, London, Glasgow,...). Die Europäische Union

---

<sup>10</sup> <http://www.stefankirsch.de/terrorismus/index.html>

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/criminal/terrorism/wai/fsj\\_criminal\\_terrorism\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/terrorism/wai/fsj_criminal_terrorism_en.htm)

und ihre Mitgliedstaaten stehen heute einer (neuen) Ausprägung des internationalen Terrorismus gegenüber, der eine verstärkte Anpassung sowie Vernetzung der nationalen und der europäischen Sicherheitsstrukturen erfordert.

### **3 Die Entwicklung der Polizei im Gesamtkontext der EU**

#### **3.1 Der Beginn polizeilicher Kooperation in Europa**

Die Existenz polizeilicher Zusammenarbeit innerhalb Europas geht auf eine lange Tradition zurück, und ist nicht wie fälschlicherweise oft angenommen (wird) ein Novum in der Geschichte der Europäischen Union (Vgl. Kämper 2001: 19). Bereits Ende des 19. Jahrhunderts wurde die Ausbreitung von Formen krimineller Strukturen jenseits der Landesgrenzen hinweg als Problem konstatiert. Die fortschreitende Industrialisierung und die damit einhergehende erhöhte Mobilisierung und Flexibilisierung von Personen durch den Aufbau des Transportwesens ermöglichte auch Personen und Organisationen mit kriminellen Absichten neue Wege. Die logische Konsequenz daraus waren erste Formen einer länderübergreifenden polizeilichen Zusammenarbeit, die unter anderem im Jahr 1885 zur Gründung der Internationalen Kriminalistischen Vereinigung führten. Zehn Jahre später wurden im Rahmen einer Informationsveranstaltung zu dem System der „Bertillonage“, Polizeifachleute zahlreicher europäischer Hauptstädte nach Paris geladen. Unter dem Titel „Bertillonage“ ist ein Wiedererkennungssystem für Straftäter zu verstehen, welches die Bereitstellung von Eigenschaften der Täter<sup>12</sup> in Form einer Kartei gewährleisten sollte. Die Folge war die Einführung des Systems der „Bertillonage“ in nahezu allen europäischen Staaten (Vgl. Sule 2002: 14). Ab 1905 wurden in regelmäßigen Zeitabständen Polizeikongresse auf internationaler sowie europäischer Ebene abgehalten, die jedoch lediglich zum allgemeinen Austausch kriminalwissenschaftlicher und technischer Erkenntnisse dienen sollten. Von einer „gemeinschaftlichen“ Koordinierung und Strukturierung polizeilicher Zusammenarbeit nach heutigem Verständnis kann (noch) nicht ausgegangen werden (Vgl. Lugger 2002: 7).

Nach dem ersten Weltkrieg sind erste ernstzunehmende Ansätze von Kooperationsstrukturen im Bereich der Exekutive entstanden, die nach und nach konkretisiert wurden bzw. konkretere institutionelle Formen angenommen haben. Die wenngleich vorerst zaghafte internationale Zusammenarbeit von nationalen Polizeibehörden führte im Jahr 1923 zur Gründung der

---

<sup>12</sup> Körpermaße der Täter.

Internationalen Kriminalpolizeilichen Kommission (IKPK). Diese gilt als Vorläufermodell der seit 1946 umbenannten und heute noch aktiv bestehenden internationalen Organisation Interpol.

Durch die Machtergreifung der Nationalsozialisten unter der Führung Hitlers in Deutschland stagnierte die Vertiefung und Weiterentwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit. So wurden die für die Nationalsozialistische Partei nützlichen Dokumente der IPKP zu deren Zwecken missbraucht, andere Sammlungen wichtiger Daten wurden zur Gänze vernichtet. Erst nach dem zweiten Weltkrieg konnte im Sinne des Wiederaufbaus und der Friedenssicherung eine erneute Kooperationsbasis der (west-)europäischen Staaten von Grund auf geschaffen werden. Zu Beginn lag „zweifellos eine „immanente Friedensidee“ zugrunde, die insbesondere die Anfangsphase des europäischen Integrationsprozesses nach dem Zweiten Weltkrieg prägte“ (Beck/Grande 2004: 107).

Um die Gefahr weiterer Kriege zu verhindern, unterwarf man die zu dieser Zeit kriegswichtigen Industrien einer gemeinsamen, supranationalen Kontrolle im Rahmen der neu geschaffenen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Vgl. ebd.). In der Folgezeit hat eine Verschiebung der Prioritäten und Interessen stattgefunden. Unter dem Vorwand der Friedenssicherung wurden immer mehr wirtschaftlich-ökonomische Partikularinteressen einzelner Staaten in gemeinsamen Entscheidungsfindungen innerhalb multilateraler politischer Zusammenarbeit maßgebend. Beck/Grande sprechen von einer „Expansionslogik“ eines gemeinsamen Marktes, die darin besteht, den europäischen Industrien einen immer größeren Markt zu erschließen und die ökonomische Konkurrenz einheitlichen Regeln zu unterwerfen (Vgl. ebd.: 108). Seit den 1950er Jahren ist die schrittweise Öffnung der Grenzen im Zuge des freien Personenverkehrs ein weitgehend zentrales Anliegen der europäischen Integration. Anfänglich waren es in erster Linie ökonomische Überlegungen und Interessen an einer fortschreitenden Marktliberalisierung, später ist eine schrittweise Politisierung des institutionellen Gefüges zu erkennen.

Am 20. April 1959 wurde in Strassburg das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe und Strafsachen von den Mitgliedern des Europarats unterzeichnet. Ziel des Europarates war es, mit diesem Übereinkommen eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herbeizuführen. Mit der Annahme des Übereinkommens verpflichteten sich die Vertragsparteien in Artikel 1 „gemäß dieses Übereinkommens einander so weit wie möglich

Rechtshilfe zu leisten in allen Verfahren strafbarer Handlungen, zu deren Verfolgung in dem Zeitpunkt, in dem um Rechtshilfe ersucht wird, die Justizbehörden des ersuchenden Staates zuständig sind“ (Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen)<sup>13</sup>. Ausgeschlossen von dem Wirkungsbereich dieser Vereinbarung sind Verhaftungen, die Vollstreckung verurteilender Erkenntnisse wie auch militärische strafbare Handlungen, die nicht nach gemeinsamer Rechtsgrundlage strafbar sind. Ist in irgendeiner Art und Weise die Souveränität, die Sicherheit, die öffentliche Ordnung<sup>14</sup> oder aber auch andere Interessen eines Landes/Vertragsstaats beeinträchtigt, kann die Rechtshilfe von dem ersuchten Staat verweigert werden. Rechtshilfeersuchen in einer Strafsache (gemäß Kapitel II; Artikel 3) sehen die Interaktion von den jeweiligen Justizbehörden vor, die mit der Aufgabe betraut sind Übermittlungen von Beweisstücken, Akten, sowie anderen Schriftstücken zum Gegenstandsbereich in der jeweiligen Rechtsvorschrift vorgesehenen Form durchzuführen. Auch die Inanspruchnahme und Abwicklung von Zeugenaussagen oder Aussagen von Sachverständigen unter Eid unterliegen der jeweiligen Rechtsgrundlage des ersuchten Staates. Sofern keine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Erklärung hinterlegt wurde, die das Recht vorbehält, im Rahmen eines Rechtshilfeersuchens die Durchsuchung wie auch Beschlagnahme von Gegenständen unter bestimmten Bedingungen zu unterwerfen, gilt der Grundsatz der Gegenseitigkeit (Vgl. Artikel 5, Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen).<sup>15</sup>

Das schrittweise Zusammenwachsen der europäischen Staaten im Kontext der EG und die damit verbundene bedingte Öffnung der Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten, haben bereits in den 1970er Jahren zu einer weitreichenden Diskussion über die Forcierung der Zusammenarbeit der europäischen Polizeibehörden geführt. Es gab damals bereits Vorschläge über eine Schaffung einer europäischen Zentrale für polizeiliche Verbrechensbekämpfung (Vgl. Schneider 1997: 4), denen aufgrund eines Interessenskonflikts zwischen den EG-Staaten nicht weiter nachgegangen wurde.

Erste Maßnahmen hinsichtlich einer gemeinsamen Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung sowie Einwanderung und Visapolitik wurden in dem Übereinkommen von Neapel im Jahr 1967 über die Zusammenarbeit der Zollverwaltungen getroffen.

---

<sup>13</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/030.htm>

<sup>14</sup> Ordre public

<sup>15</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/030.htm>

### 3.1.1 Schaffung von Arbeitsgruppen zur Bekämpfung der Kriminalität in Europa

Auf Gemeinschaftsebene sind zu dieser Zeit (noch) keine nennenswerten Maßnahmen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit erfolgt. Wesentliche (und) größere Fortschritte konnten nur auf zwischenstaatlicher Ebene erzielt werden. Zu Beginn der 70er Jahre wuchs die Anzahl von bi- und multilateralen Vereinbarungen mit dem Inhalt und Ziel der Festlegung von Regelungen über eine gegenseitige Unterstützung und Amtshilfe bei der Strafverfolgung.

„Die (West-) Europäisierung der inneren Sicherheit vollzog sich weitgehend als Etablierung von Arbeitsgruppen im Angesicht neuer, mehrstaatlicher Lösungen fordernder Problemlagen. Sie ist gekennzeichnet von einer ständig wachsenden Zahl von Verbänden mit mehrfach kongruenten Arbeitsfeldern“ (Geocities.com)<sup>16</sup>. Um einige davon zu nennen: der Berner Club<sup>17</sup>, die Pompidou Gruppe<sup>18</sup>, der Wiener Club<sup>19</sup>, und das Comité Européen de Lutte Antidrogue - CELAD<sup>20</sup>.

## 3.2 Von Trevi zu Schengen

### 3.2.1 Die Vorphase der Entwicklung der Trevi-Kooperation

Bei der Gipfelkonferenz in Paris von 1974 kamen die Regierungschefs der damals neun Mitgliedstaaten zu dem Ergebnis, dass der Aufbau sowie weitere Integrations- und

---

<sup>16</sup> <http://www.geocities.com/Athens/Styx/2368/Seiten/Antifa/a040799.htm>

<sup>17</sup> Auch unter der Bezeichnung „Club de Berne“ bekannt. Dieser Club wurde in den späten 1970er Jahren zwischen den damaligen neun Mitgliedstaaten der EG (Belgien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, Irland, Luxemburg und Niederlande), Österreich und der Schweiz gegründet.

<sup>18</sup> Auf Initiative des damaligen französischen Präsidenten Georges Pompidou wurde 1971 die nach ihm benannte auf intergouvernementaler Basis agierende „Pompidou Gruppe“ – eine Kooperationsgruppe zur Bekämpfung der Drogenkriminalität gegründet. Dieses informelle Forum bestand anfänglich aus sieben europäischen Staaten: Frankreich, Belgien, Deutschland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und Großbritannien, und wurde später auf insgesamt 35 Mitglieder ausgebaut

<sup>19</sup> Im Jahr 1978 wurde die ministerielle Kooperationsgruppe „Wiener Club“, als Ergebnis der Fahndungskooperation der Innenministerien von Deutschland, Italien, Österreich und der Schweiz im Fall bzw. der Entführung von „Hans Martin Schleyer“ (BDA und BDI-Präsident) ins Leben gerufen. Später ist auch Frankreich dieser Kooperation beigetreten

<sup>20</sup> CELAD wurde im 1989 in Auftrag des Europäischen Rats als Ausschuss für Drogenkoordination, gegründet. Das Komitee brachte im Jahr 1990 das Europäische Programm zur Drogenbekämpfung heraus und war maßgeblich an dem Voranschreiten der Einrichtung einer Europäischen Drogenbeobachtungsstelle beteiligt. Da die Drogenkriminalität als globales Phänomen wahrgenommen werden musste, fanden die Tagungen von CELAD auf internationaler Ebene statt. Internationale Organisationen, wie die Vereinten Nationen, die G8-Staaten und die ASEAN-Gruppe, aber auch Gremien wie die bereits erwähnte Pompidou-Gruppe und Interpol nahmen regelmäßig an den von CELAD international ausgeschrieben Tagungen teil. Unter dem Namen „Dublin Gruppe“ findet einmal im Jahr ein Treffen mit Vertretern aus den USA und Kanada statt. Über alle Tagungen untersteht CELAD der Verpflichtung dem Europäischen Rat Bericht zu erstatten.

Erweiterungsprozess des zukunftssträchtigen Projekts Europas wachsende interne Probleme mit sich bringen würden, zu deren Bewältigung eine Weiterentwicklung der Tätigkeiten und eine engere politische Zusammenarbeit der Gemeinschaft erforderlich sei. (Vgl. Brübach 1997: 5). Daher vereinbarte der Rat, dass „diese Treffen der Staats- oder Regierungschefs nunmehr regelmäßig<sup>21</sup> unter der Bezeichnung „Europäischer Rat“ stattfinden zu lassen, um eine globale Behandlung der Probleme im Zusammenhang mit dem europäischen Aufbauwerk zu ermöglichen und Kohärenz in der Tätigkeit der Gemeinschaft zu gewährleisten“ (Europäisches Parlament)<sup>22</sup>.

„Vor dem Hintergrund innerer krisenhafter Erscheinungen“ (Europa-Reden: Universität Duisburg-Essen), des Wunsches der Konsolidierung einer Gesamtposition nach außen sowie einer engeren politischen Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft wurde der belgische Premierminister Leo Tindemans damit beauftragt, ein umfassendes Gesamtkonzept notwendiger Maßnahmen für eine (bessere) Zukunft der Gemeinschaft zu erstellen. Dies sollte unter Einbezug der Berichte der einzelnen Gemeinschaftsorgane, diverser Konsultationen mit den Regierungen der Mitgliedstaaten sowie repräsentativer Kreise der öffentlichen Meinung der EG geschehen (Vgl. Brübach 1997: 5). Am 29. Dezember 1975 wurde die Endfassung des „Tindemanberichts“ vorgestellt. Inhaltlich war dieser in vier große Themenblöcke gegliedert, die Empfehlungen und mögliche Verfahrensweisen der Außenpolitik der EG sowie Maßnahmen im Wirtschafts-, Währungs- und Sozialbereich umfassten. Besondere Bedeutung räumte Tindemans dem Schutz individueller Rechte bzw. den Bürgerrechten ein.

Kurt Becker nimmt dazu in seinem Bericht der Zeit wie folgt Stellung: „Als unverkennbares Kontrastprogramm zu früheren anspruchsvollen Visionen von der europäischen Zukunft liegt seit Mittwoch dieser Woche ein Dokument der kargen Selbstbescheidung auf dem Tisch: die Empfehlung des belgischen Ministerpräsidenten Tindemans für die Fortentwicklung und die Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft in eine Europäische Union“ (Reden über Europas Zukunft – Universität Duisburg-Essen)<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Die Staats- oder/bzw. Regierungschefs der Gemeinschaft haben beschlossen, dreimal jährlich als Europäischer Rat zusammenzukommen.

<sup>22</sup> [http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=de&id=74&ftuId=FTU\\_1.3.7.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=de&id=74&ftuId=FTU_1.3.7.html)

<sup>23</sup> <http://www.europa-reden.de/info/geschichte02.htm>

### **3.2.2 Der Aufbau von TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale)**

Die Tatsache einer anwachsenden terroristischen Bedrohung der westeuropäischen Staaten in den 1970er Jahren (Vgl. Milke 2003: 23) waren Anlass für eine Intensivierung der Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit. Jedoch bestand zwischen den EG-Staaten<sup>24</sup> keine Einigkeit über Fragen der Organisation, Aufgabenbereiche, Kompetenzen und Reichweite dieser Zusammenarbeit. Vonseiten der britischen Regierung beharrte man auf die Wahrung der nationalen Souveränität und die Beschränkung der gemeinschaftlichen Vorgehensweise auf Fälle des Terrorismus mit ausschließlich internationalem Bezug (Vgl. Knelangen 2001: 90). Die deutsche Bundesregierung hatte in diesem Bereich weitaus ambitioniertere Ansätze vorgeschlagen, die aber zu diesem Zeitpunkt wenig Zustimmung fanden.

Im Jahr 1975 beschloss der Europäische Rat von Rom, auf Vorschlag des damaligen britischen Außenministers Callaghan, die Errichtung eines Gremiums auf Basis einer ministeriellen Arbeitsgruppe für Fragen der inneren Sicherheit und öffentlichen Ordnung für eine engere Zusammenarbeit im Kampf gegen die wachsende Bedrohung terroristischer Anschläge und die internationale organisierte Kriminalität – der so genannten TREVI-Gruppe. Durch die Gründung der Trevi-Gruppe im Jahr 1975 wurde ein weiterer in der Literatur zur europäischen Integration als Meilenstein bezeichneter Schritt in Richtung Terrorismusbekämpfung gemacht.

„Entstanden ist diese Initiative vor allem unter dem Eindruck der Bedrohung der Mitgliedstaaten durch den internationalen Terrorismus wie dem Anschlag der Baader-Meinhof-Gruppe auf die bundesdeutsche Botschaft in Stockholm oder auch der Verschärfung des Nordirland-Konflikts“ (Brüchbach 1997: 6). Bei dem im Anschluss dazu stattfindenden Zusammentreffen der Innen- und Justizminister 1976 in Rom konnte Einigung über ein Arbeitsprogramm zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit innerhalb der damaligen neun EG-Mitgliedstaaten erzielt werden. Resultierend daraus wurden folgenden Arbeitsschwerpunkte festgelegt:

- Informationsaustausch über terroristische Aktivitäten sowie der Austausch von Daten

---

<sup>24</sup> Damals waren dies: Belgien, BRD, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg und Niederlande.

- über geplante Terrorakte und die gegenseitige Unterstützung in spezifischen Fällen;
- Austausch von technischem Wissen und Erfahrungen,
  - Austausch von Polizeibeamten und Zusammenarbeit in der Verbesserung der polizeilichen Ausbildung,
  - Verstärkte Kooperation im Bereich des Schutzes des zivilen Luftverkehrs;
  - Schutz und Überwachung der Atomanlagen sowie –transporte;
  - Zusammenarbeit im Katastrophenschutz (Vgl. Knelangen 2001: 90f).

Festzustellen ist hier die eindeutige Dominanz des Themenfelds Terrorismus, entsprechend der Vorstellungen und des Einflusses vonseiten Großbritanniens. Ebenso hinsichtlich der Struktur sowie Arbeitsweise von TREVI ist der britische Ansatz deutlich erkennbar, welcher sehr stark an der Beibehaltung nationaler Souveränitätsrechte und Informalität plädierte (Vgl. Knelangen 2001: 91). Trotz der Mitwirkung aller EG-Mitgliedstaaten an TREVI war es in institutioneller Hinsicht keine Einrichtung der EG und war zu den Gemeinschaftsorganen formal nicht angebunden. Es handelte sich hierbei um eine „Begründung einer intergouvernementalen Zusammenarbeit außerhalb der bis dahin bestehenden Verträge“ (Milke 2003: 23).

„Im wesentlichen übernahm die Trevi-Gruppe die Arbeitsweise der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) – Rotation der Präsidentschaft nach den Gemeinschaftsregeln, Tagungen in der Hauptstadt der Präsidentschaft, Bildung von Arbeitsgruppen -, ohne jedoch in den formalen Rahmen der EPZ eingegliedert zu sein“ (Brübach 1997: 7).

Knelangen (2001: 91) beschreibt die Organisationsstruktur von TREVI als einen „dreistufigen Aufbau“, an dessen Spitze die für die innere Sicherheit zuständigen Justiz- und Innenminister der EG-Mitgliedstaaten standen. Der Ministerebene unterstanden die auf zweiter Ebene agierenden so genannten „Hohen Beamten“ (Vgl. Milke 2003: 24) und auf dritter Ebene die verschiedenen Arbeitsgruppen. Auf ministerieller Ebene fanden die Ministertreffen bis 1985 in einem jährlichen, später in einem halbjährlichen Turnus statt. Der Vorsitz wechselte entsprechend der Ratspräsidentschaft in der EG alle sechs Monate. Um trotz regelmäßig wechselnder Präsidentschaft eine Kontinuität in der Weiterentwicklung der Arbeit zu gewährleisten, wurde ab dem Jahr 1988 das Troika-Prinzip eingeführt. Nach diesem Prinzip wurde nach jeder Amtsperiode ein abschließender Statusbericht an die nachfolgende Präsidentschaft übergeben. Das Aufgabengebiet auf zweiter Ebene war neben der Vorbereitung der Sitzungen der Minister die Aufbereitung inhaltlicher Belange, im

Wesentlichen die Ausarbeitung der Beschlüsse, sowie die Koordinierung der Arbeitsgruppen, im Ausschuss der Hohen Beamten. Die dritte Ebene bestand aus den Arbeitsgruppen der jeweiligen Experten/innen der verschiedenen Bereiche, dessen Arbeit im gegenseitigen Erfahrungsaustausch und der Vorbereitung der Berichte lag.

AG TREVI I bestand seit dem Jahr 1975 und behandelte aktuelle Fragen der Terrorismusbekämpfung sowie der Einwanderungs- und Asylpolitik. Die Erstellung ständig aktualisierter Lagebilder sowie der intensive Austausch von Informationen über terroristische Ereignisse, Gruppierungen und Aktivitäten waren Inhalt der Organisation der Arbeitsgruppe. Ferner wurden die Bestellung von Verbindungsbeamten und Einrichtung zentraler Koordinierungsstrukturen beschlossen.

AG TREVI II wurde ebenfalls im Jahr 1975 gegründet und befasste sich mit der allgemeinen polizeilichen Zusammenarbeit insbesondere in den Bereichen der Harmonisierung der Kommunikations- und Kriminaltechnik, Datenverarbeitung wie auch der Schulung und Ausrüstung der Exekutivkräfte, beispielsweise Sprachausbildungen, gemeinsame Übungen der Sondereinsatzkommandos sowie Absprachen zur Prävention von Ausschreitungen bei Großveranstaltungen (Vgl. Milke 2003: 24).

AG TREVI III wurde erst 1985 ins Leben gerufen und diente der Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität. Schwerpunktmäßig legte man sich auf die Eindämmung der Drogenkriminalität fest.

Zudem kam Trevi IV bzw. Trevi `92, in dessen Zuständigkeit die Überprüfung von Ausgleichsmaßnahmen für etwaige Sicherheitsverluste durch den Abbau der Binnenmarktkontrollen fiel. Die im Jahr 1991 gegründete Trevi-AG Europol hatte die Errichtung einer europäischen kriminalpolizeilichen Zentralstelle sowie einer europäischen Rauschgiftzentrale zur Aufgabe (Vgl. Sule 1999: 20f). Die stetig enger werdende polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen der Trevi-Kooperation führte dazu, dass immer mehr innenpolitische Sachbereiche in diese Kooperation mit eingeschlossen wurden. Sule meint hierzu: „Diese intergouvernementale, wenn auch mit den Mitgliedstaaten der EG übereinstimmende, Koordinationsorganisation erwies sich bis jetzt als das effektivste Instrument der Zusammenarbeit, ist jedoch wegen seiner geheimen und damit öffentlicher Kontrolle weitgehend entzogenen Arbeitsweise – lediglich die „TREVI Minister“ sind ihren eigenen Regierungen gegenüber verantwortlich – kritisiert worden“ (ebd.: 20).

Im Jahr 1986 wurde eine Ad-hoc-Gruppe „Einwanderung“ bestehend aus Vertretern der für den Bereich Einwanderung zuständiger Minister einberufen und regelmäßig in Verbindung mit der TREVI-Kooperation tagte. Die Aufgabenbereiche dieser Gruppe beziehen sich auf Fragen zu Kontrollen an den EG-Außengrenzen, Visapolitik und Asylrecht. Darüber hinaus wurde das Dubliner Abkommen (vom 15.6.1990) erarbeitet, um den jeweils zuständigen Staat für die Prüfung eines im Mitgliedstaat der EG gestellten Asylantrags bestimmen zu können. Der Grundgedanke des Dubliner Abkommens bestand darin, dass jeder Asylwerber bzw. Asylsuchende grundsätzlich nur einmal die Möglichkeit erhalten soll, Antrag auf ein Asylverfahren stellen zu können (Vgl. Oberleitner 1998: 4). Zuletzt wurde die Ad-hoc-Gruppe für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität eingerichtet. TREVI ebnete den Weg für eine besser strukturierte intergouvernementale Arbeitsform im Rahmen der 3. Säule (Bundesministerium des Innern)<sup>25</sup>.

Da es sich bei der TREVI-Gruppe um eine zwischenstaatliche Kooperationsform außerhalb des Rechtsrahmens der EG handelte, unterlag sie weder der Kontrolle des EuGH noch des Europäischen Parlaments. Die Existenz einer eigenen Bürokratie sowie eines eigenen Haushalts war nicht gegeben. Im Vordergrund stand lediglich der Austausch wesentlicher Informationen, um die polizeiliche Zusammenarbeit zu verbessern und zu forcieren. Kritik kam immer wieder, vor allem vonseiten des Europäischen Parlaments, aufgrund mangelnder Transparenz und demokratischer Kontrolle (Knelangen 2001: 90).

„Das Wirken der Trevi-Gruppe war kaum überprüfbar. Es bewegte sich außerhalb demokratischer Prozesse und unterlag keiner wirksamen Rechtskontrolle. Die einzelnen Arbeitsergebnisse der Gruppe wurden bis Ende der 80er Jahre weitgehend unter Verschluss gehalten. ... Die demokratischen Defizite der überwiegend im verborgen gebliebenen Trevi-Kooperation führten jedoch nicht zu einer Beschneidung ihres Kompetenzbereiches. Im Gegenteil: die Leistungen der Trevi-Gruppe schienen die mitgliedstaatlichen Regierungen vielmehr so weit zu überzeugen, dass sie den Tätigkeitsbereich der Gruppe stetig ausbauten“ (Degenhardt 2003: 22).

---

<sup>25</sup> [http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/131306/publicationFile/14135/3\\_BraheWiebke.pdf](http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/131306/publicationFile/14135/3_BraheWiebke.pdf)

### 3.2.3 Einheitliche Europäische Akte

„Das Hauptziel der EEA ist es, dem europäischen Einigungsprozess eine neue Dynamik zu geben, um die Verwirklichung des Binnenmarktes abzuschließen. Auf der Grundlage der bestehenden Verträge schien dies jedoch schwer zu verwirklichen, insbesondere wegen des Entscheidungsprozesses im Rat, der für die Harmonisierung von Rechtsvorschriften Einstimmigkeit vorsah“ (Europa. EU)<sup>26</sup>.

Der im Jahr 1984 vom Europäischen Rat in Auftrag gegebene Bericht über ein „Europa der Bürger“ mündete am 17. Februar 1986 in Luxemburg in der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA). Diese „stellt die erste weit reichende Änderung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) dar. Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) ändert die Verträge von Rom, um dem europäischen Einigungsprozess eine neue Dynamik zu geben und die Verwirklichung des Binnenmarktes abzuschließen“ (Europa.EU)<sup>27</sup>.

Für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres auf Regierungsebene kann der Beschluss zur Einheitlichen Europäischen Akte als beachtlicher Grundstein gesehen werden (Vgl. Holičová 2005: 22). So sind die Vertragsparteien zu einer engeren Zusammenarbeit sowie einer stärkeren Koordinierung ihrer Standpunkte zu politischen und wirtschaftlichen Aspekten in Fragen der europäischen Sicherheit aufgerufen (gemäß Titel III, Artikel 6a der EEA)<sup>28</sup>.

In der allgemeinen Erklärung zu den Artikeln 13-19 der EEA ist festgelegt, dass die Bestimmungen in keiner Weise das Recht der Mitgliedstaaten beeinträchtigen dürfen, jene Maßnahmen zu ergreifen, die von diesen zur Kontrolle der Einwanderung (aus dritten Ländern) sowie zur Bekämpfung von Terrorismus, Kriminalität, Drogenhandel und unerlaubten Handel mit Kunstwerken und Antiquitäten als erforderlich erachtet werden. Hinsichtlich der Freizügigkeit sieht die EEA zur Förderung der Freizügigkeit eine intensive Zusammenarbeit insbesondere bei der Einreise, der Bewegungsfreiheit und des Aufenthalts von Staatsangehörigen dritter Länder sowie bei der Bekämpfung von Terrorismus, Kriminalität, Drogenhandel und unerlaubten Handel mit Kunstwerken und Antiquitäten, vor

---

<sup>26</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_singleact\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_de.htm)

<sup>27</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties)

<sup>28</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 29.6.87, Nr. L 169/13; Titel III; Artikel 6a

(Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften)<sup>29</sup>.

Die EEA ist im Jahr 1987 in Kraft getreten und hat die Kompetenzen in mehreren Bereichen erweitert und modifiziert. Das erklärte Ziel der EEA, in Art 8a EWGV (Abschnitt II Artikel 13) festgelegt, ist die Vollendung der Verwirklichung des Binnenmarktes. „Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist“ (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 29.6.87)<sup>30</sup>. Dazu wurde die Gemeinschaft aufgefordert, jene erforderlichen Maßnahmen zu treffen, die zur Umsetzung des Vorhabens der Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen bis Ende 1992 notwendig sind (Vgl. Oberleitner 1998: 3f).

Die Einigung auf eine Erweiterung der institutionellen Befugnisse innerhalb der Gemeinschaften und die Harmonisierung der Rechtsvorschriften im europäischen Einigungsprozess sollen dahingehend in unterstützender Form beitragen. Dazu bestand die Anforderung der Änderung des EWG-Vertrags, insbesondere betreffend: „des Entscheidungsprozesses im Rat; der Befugnisse der Kommission; der Befugnisse des Parlaments; der Erweiterung der Befugnisse der Gemeinschaften“ (Europa.EU)<sup>31</sup>

Durch die EEA wurde die Entscheidungsfindung mit qualifizierter Mehrheit im Rahmen des Kooperationsverfahrens eingeführt, die zudem auch eine Grundvoraussetzung zur Vollendung des Binnenmarktes darstellte, und die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) auf eine vertragliche Grundlage gestellt (Vgl. Weidenfeld/Wessels 2007: 415).

### **3.2.4 Neue Ära nach 1989**

Der Fall des Eisernen Vorhangs führte im Jahr 1989 zu einem globalen Systemwandel. Die globale Weltordnung befand sich im Umbruch, das Ende für die bisher vorherrschende bipolare Weltordnung mit den zwei Großmächten USA und Russland war nicht mehr abzuwenden. In dieser Zeit fand in Europa ein großer Einigungsprozess im Sinne einer friedlichen Einigung statt. Mit dem Fall der Berliner Mauer und des Eisernen Vorhangs erhöhte sich der externe Druck auf die westeuropäischen Staaten enorm, kollektiv politische

---

<sup>29</sup> Siehe Nr. L 169/25; Allgemeine Erklärung zu den Artikeln 13 -19 der EEA

<sup>30</sup> Nr. L 169/7; Artikel 13/8a

<sup>31</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_singleact\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_de.htm)

Strategien und Ansätze für die Lösung bestehender innenpolitischer Probleme zu finden. Insbesondere die Immigrations- und Asylpolitik wird zu einem der wichtigsten Probleme Europas erklärt, was schließlich zu einer formellen Eingliederung der intergouvernementalen Zusammenarbeit in die EU führt (Vgl. Lange 2003: 30). Die Befürchtung über einen möglichen Migrationsstrom Richtung Europa wuchs, sodass die EU vor der schwierigen Aufgabe stand, präventive Maßnahmen zur Gegensteuerung in einem äußerst minimalen Zeitraum zu setzen.

### **3.2.5 Die Schengener Abkommen**

„Die Schengen-Kooperation hatte von vornherein eine „Pilotfunktion“ für das gesamte Territorium der damaligen Europäischen Gemeinschaften“ (Fehérváry 2001: 44).

Die Entwicklung der Schengener Abkommen ist in vier Schritten erfolgt: erstens die Vorstufen zu den Schengener Abkommen, zweitens das Schengener Übereinkommen aus dem Jahr 1985, drittens das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) im Jahr 1990 und zuletzt das Inkrafttreten des SDÜ am 26. März 1995.

Die Idee einer Passunion begründete das Treffen der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten im Jahr 1974 und gilt als Ausgangspunkt für den Schengener Prozess. Zehn Jahre später wurde durch das Saarbrückner Abkommen zwischen Deutschland und Frankreich sowie den Benelux-Staaten (Belgien, Niederlande und Luxemburg) als ein erster Ansatz in Richtung bilateraler Beseitigung der Personenkontrollen geschaffen. Auf diesem Abkommen basierend wurde im Jahr 1985 das, dem Völkerrecht zuzuordnende, Schengener Abkommen vereinbart. Dieses beinhaltete demnach in erster Linie den Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Staatsgrenzen und damit einhergehende kompensierende Maßnahmen (Vgl. Holzer 2006: 55f). Die Befürchtung, offene Grenzen könnten die Aktivitäten von Straftätern wesentlich erleichtern sowie der mögliche ansteigende Zustrom unerwünschter Personen aus Drittstaaten waren ausschlaggebend für die Schaffung neuer Instrumente im Rahmen des Schengener Übereinkommens von 1985 und dem später folgenden Schengener Durchführungsübereinkommens von 1990. Daher entwickelte sich die Zuwanderungskontrolle zur Hauptfunktion der Schengen-Kooperation (Vgl. ebd.: 44f).

Am 19. Juni 1990 wurde das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) beschlossen, das mit 1. September für die fünf Gründerstaaten am 1. September 1993 in Kraft trat. Zudem

wurden Italien, Spanien, Portugal und Griechenland Mitglieder des SDÜ. Aufgrund verfassungsrechtlicher Probleme zwischen den Mitgliedstaaten sowie technischen Schwierigkeiten, die unter anderem Probleme bei Implementierung des Schengener Informationssystems (SIS) initiierten, konnte eine zeitgemäße Inkraftsetzung des SDÜ nicht gewährleistet und das Übereinkommen erst am 26. März 1995 tatsächlich in Betrieb genommen werden (Vgl. Holzer 2006: 55). „Damit wurde die Voraussetzung für eine freie Fahrt über die Binnengrenzen dieser Staaten geschaffen. Gleichzeitig verstärkten diese Staaten die Kontrollen an den Außengrenzen“ (Informationsbroschüre BK 2009: 8).

Das Schengener Durchführungsübereinkommen lieferte neue Formen der polizeilichen Kooperation und trug wesentlich zur Beschleunigung des Prozesses der Europäisierung bei. Außerdem übernahm damals die Schengen-Kooperation in der polizeilichen Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Ländern eine besondere Vorreiterfunktion. Die Abhaltung internationaler Konferenzen in Anwesenheit osteuropäischer Staaten wurde gezielt einberufen, um zu beraten, wie (befürchtete) Migrationsströme mit polizeilichen Mitteln sowie durch internationale polizeiliche Zusammenarbeit bewältigt werden können (Vgl. Fehérvary 2001: 44). Insbesondere die im SDÜ enthaltenen Regelungen zur polizeilichen Zusammenarbeit in Artikel 39 und die Rechtshilfe in Strafsachen in Artikel 48 sowie das SIS waren von besonderer Bedeutung. Die Regelungen im Abkommen betreffend die polizeiliche Zusammenarbeit sind:

- in Artikel 39: der polizeiliche Rechtshilfeverkehr;
- in Artikel 40: die grenzüberschreitende Observation;
- in Artikel 41: die grenzüberschreitende Nacheile;
- in Artikel 44: die Verbesserung der polizeilichen Telekommunikation, besonders im Hinblick auf die Grenzgebiete;
- in Artikel 45: die Einführung der Hotelmeldepflicht für Ausländer;
- in Artikel 46: der präventivpolizeiliche Informationsaustausch und
- in Artikel 47: der Austausch von Verbindungsbeamten (Vgl. Fehérvary 2001: 45f).

In Artikel 39 Abs. 1 betreffend der polizeilichen Rechtsverkehrs heißt es:

„Die Vertragsparteien verpflichten sich, dass ihre Polizeidienste sich untereinander nach Maßgabe des nationalen Rechts und ihrer jeweiligen Zuständigkeit im Interesse der vorbeugenden Bekämpfung und der Aufklärung von strafbaren Handlungen Hilfe zu leisten, sofern ein Ersuchen oder dessen Erledigung nach nationalen Recht nicht den Justizbehörden

vorbehalten ist und die Erledigung des Ersuchens die Ergreifung von Zwangsmaßnahmen durch die ersuchte Vertragspartei nicht erfordert. Ist die ersuchte Polizeibehörde für die Erledigung nicht zuständig, so leitet sie das Ersuchen an die zuständige Behörde weiter“ (L 239/19 vom 22.9.2000)<sup>32</sup>

Wichtige Erweiterungen und Regelungen wurden im Bereich Rechtshilfe und Strafsachen im Rahmen des SDÜ im Verhältnis zum Europäischen Auslieferungseinkommen (EuAIÜbk) und Europäisches Rechtshilfeübereinkommen (EuRhÜbk) geschaffen:

- in Artikel 49: die Verpflichtung zur Leistung von Rechtshilfe auch bei Ordnungswidrigkeiten;
- in Artikel 51: die Erleichterung bei der Stellung, wie auch Erledigung von Ersuchen um Durchsuchung und Beschlagnahme;
- in Artikel 52: die Möglichkeit der direkten Zusendung gerichtlicher Urkunden durch die Post;
- in Artikel 53: die Eröffnung des unmittelbaren Geschäftsweges zwischen den jeweiligen Justizbehörden;
- in Artikel 64: die Gleichstellung der Ausschreibung zur Festnahme im Schengener Informationssystem mit einem Festnahmeersuchen gemäß Artikel 16 EuAIÜbk (Vgl. Fehérváry 2001: 45f).

„Da die Schengenstaaten das Ziel der Europäischen Union, die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen vorwegnahmen, wurden diese Regelungen im Jahr 1999 durch den Vertrag von Amsterdam in das EU-Recht integriert“ (Vgl. Informationsbroschüre BK 2009: 8).

#### 3.2.5.1 SIS (Schengener Informationssystem)

„Als Herzstück der Ausgleichsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Abbau der Grenzkontrollen an den Schengener Binnengrenzen gilt das SIS“ (Fehérváry 2001: 45).

Das SIS ist ein technisches Kooperationsystem bzw. computergestütztes, polizeiliches Fahndungs- und Informationssystem innerhalb der Schengener Staatengemeinschaft, in dem

---

<sup>32</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998F0733:DE:HTML>

von derzeit 25 Mitgliedstaaten in etwa 30 Millionen Daten gespeichert sind.

Das SIS gliedert sich in zwei Teile: einerseits das Zentrale Schengener Informationssystem (C-SIS), das seinen Standort in Straßburg hat, und andererseits das in jedem Schengenstaat eingerichtete nationale Schengener Informationssystem (N-SIS). Das N-SIS, der nationale Teil des Schengener Informationssystems, bietet die Möglichkeit der Abfrage aller Informationen von und in allen Vertragsstaaten. Durch dieses System wird das unverzügliche Abrufen von Daten, Sachen und Personen, nach denen aufgrund gerichtlicher Haft- und Suchbefehle gefahndet wird, ermöglicht. Im Vergleich zu AFIS (Automatisiertes Fingerabdruck-Identifizierungs-System) sind über das SIS nur „schwache“ Daten abrufbar, der Bezug von biometrischen Daten ist nicht möglich. Die bereitgestellten Informationen des SIS werden im Wesentlichen aus den nationalen Fahndungssystemen, die über eine spezielle Zentraleinheit in Straßburg verbunden sind, zusammengetragen und verwaltet. Die Verteilung der Daten erfolgt ausschließlich durch diese Zentraleinheit, wobei jedem Vertragsstaat der gleiche Zugang zu dem umfassenden Informationspool garantiert wird. Derzeit sind im SIS insgesamt in etwa 30 Millionen Datensätze gespeichert, wobei ca. 28,8 Millionen auf Sachfahndungen<sup>33</sup> und ca. 1,2 Millionen auf Personenfahndungen<sup>34</sup> entfallen (Informationsbroschüre BK 2009).

Das System selbst unterliegt äußerst strengen Datenschutzbestimmungen sowie einer rigorosen Überwachung durch eine vereinheitlichte Kontrollinstanz. Die innerstaatlichen Datenverarbeitungsinstanzen und –systeme werden durch die jeweiligen nationalen Behörden überwacht. In Österreich wurde dafür eigens ein Computersystem - „Sirene“ – installiert. Zu kritisieren ist die unzureichende Kapazität des SIS. Durch die mangelnde Berücksichtigung des EU-Erweiterungsprozesses ist das SIS nicht für so viele Mitgliedstaaten konzipiert und verfügt daher auch nicht über ausreichende Kapazitäten. Momentan kann das SIS die von ihm erforderlichen Anforderungen nicht erfüllen und so wurde beschlossen, ein neues Schengener Informationssystem (SIS II) zu entwickeln (Vgl. Europe direkt – Informationsnetzwerk)<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Sachfahndungen werden zur Sicherstellung oder Beweissicherung von Sachen durchgeführt. Folgende Sachen sind im SIS enthalten: Fahrzeuge, Schusswaffen, Identitätspapiere, Blankodokumente, Visa, Zulassungspapiere für Kfz- und Kennzeichen und Banknoten (Vgl. Informationsbroschüre Bundeskriminalamt).

<sup>34</sup> Personenfahndungen können in folgenden Fällen durchgeführt werden: Festnahmen mit dem Ziel der Auslieferung (nach Art. 95 SDÜ); zur Suche von Abgängigen (nach Art. 97 SDÜ); zur Aufenthaltsermittlung für Gerichte (nach Art. 98 SDÜ); zur Zurückweisung und Abweisung von Drittausländern an den Schengen-Außengrenzen (nach Art. 96 SDÜ) sowie im Falle verdeckter Registrierungen (Art. 99 SDÜ) (Vgl. Informationsbroschüre Bundeskriminalamt).

<sup>35</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/618&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>

Für das neue System liegen Bestrebungen hin zu einem Ermittlungssystem zugrunde.

Sämtliche Maßnahmen innerhalb des Schengener Durchführungsübereinkommens sind Maßnahmen nationaler Behörden und daher ausschließlich am nationalen Recht zu messen sowie vor den jeweils zuständigen, nationalen Gerichten kontrollierbar. Dies bedeutete im Konkreten, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) bei einer polizeilichen Zusammenarbeit im Rahmen der ehemals dritten Säule keine Maßnahmen, „die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und dem Schutz der Inneren Sicherheit dienen“ (Fehérváry 2001: 46) - ausgenommen ein Mitgliedstaat hat im jeweiligen speziellen Fall eine ausdrückliche Zustimmung (dafür) gegeben - überprüfen durfte. Daher wurde das Vertragswerk der SDÜ von mehreren Seiten als ratifizierungsbedürftig eingestuft.

Die Schengener Abkommen sind völkerrechtliche Verträge zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten, dessen Bestimmungen durch den Amsterdamer Vertrag 1997 auch in den Rahmen der Europäischen Union einbezogen wurden. Die geplante Öffnung der Grenzen erforderte jedoch auch eine Beachtung und Auseinandersetzung mit den damit verbundenen Sicherheitsrisiken. Sicherheitsfragen wie bspw. das unterschiedliche Asylrecht, die grenzüberschreitende Verfolgung von Straftätern sowie unterschiedliche Waffen- und Drogengesetze rückten in den Vordergrund der Verhandlungen. Daher war es von besonderer Wichtigkeit einen genauen Ablauf zu konstruieren, wie und in welchen einzelnen Etappen das Schengener Abkommen durchgeführt werden sollte. Die rechtlichen Grundlagen des Schengener Abkommens gelten nun über EUV (Vertrag über die Europäische Union) und EGV (Vertrag über die Europäische Gemeinschaft) für alle EU-Mitgliedstaaten, für einige der Mitgliedsstaaten allerdings mit Ausnahmeregelungen. Ebenso die Nicht-EU-Staaten Norwegen, Island und die Schweiz sind durch gesonderte Abkommen dem Schengener Abkommen beigetreten.

Das Prinzip der Personenfreizügigkeit ist Schwerpunkt der Vertragsinhalte. Mit dem Inkrafttreten des Schengener Abkommens gibt es innerhalb der Schengener Staatengemeinschaft keine Personenkontrollen mehr, die Außengrenzkontrollen wurden hingegen massiv verstärkt. Die Vereinheitlichung und Weiterentwicklung gemeinsamer Sicherheitsstandards ermöglichen eine wesentliche Verbesserung der grenzüberschreitenden Bekämpfung der internationalen Kriminalität.

Die im Schengener Abkommen vertraglich vereinbarte polizeiliche Zusammenarbeit

beinhaltet neben der Bekämpfung der (weltweiten) Drogenkriminalität, und des gegenseitigen Daten- und Informationsaustausches, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Verfolgung von Straftätern. Diese kann durch die (grenzüberschreitende) Observation sowie der (grenzüberschreitenden) Nacheile erfolgen. Durch den Wegfall der Binnenmarktkontrollen stehen Fragen in den speziellen Bereichen der Visa- und Asylverfahren wie auch eine engere Zusammenarbeit im Polizei- und Zollwesen zwischen den Mitgliedstaaten in einem wechselseitigen Verhältnis und sind daher von besonderer Relevanz. Das angestrebte Ziel der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarkts in einem „Europa ohne Grenzen“ kann daher ohne konkreter und aneinander angepasster Maßnahmen der Inneren Sicherheit und Sicherheitspolitik nicht erreicht werden (Vgl. Tanushev 2001: 4).

### *3.2.5.2 Die Schengen-Erweiterung*

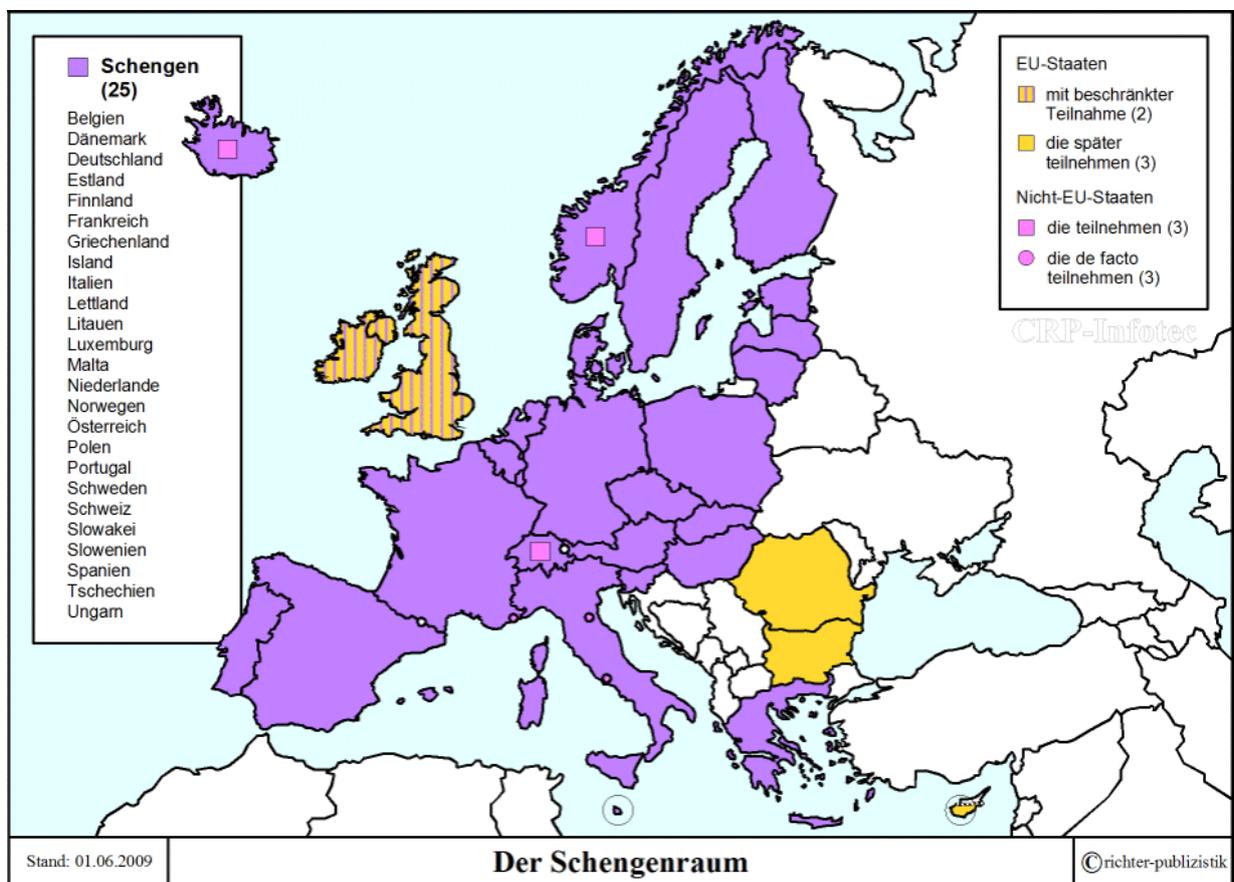
Österreich ist „Schengen“ im April 1995 beigetreten und ist seit Dezember 1997 in die gemeinsame Verwendung des Schengener Fahndungssystems mit eingebunden. Am 1. April 1998 erfolgte die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen zu den Schengen-Nachbarstaaten Deutschland und Italien. Seit dem Jahr 1997 beteiligen sich Italien und Griechenland an dem Fahndungssystem. 2001 konnte der Fahndungsverbund durch die Teilnahme von 5 neuen Staaten, davon 3 EU-Mitgliedstaaten: Dänemark, Finnland, Schweden und 2 Nicht-EU-Mitgliedstaaten: Island und Norwegen auf 15 Staaten ausgebaut werden. Dazu ist es wichtig zu erwähnen, dass die bereits vorher erwähnten 5 nordischen Staaten bereits seit mehreren Jahren die Grenzkontrollen untereinander abgeschafft haben (Vgl. Informationsbroschüre BK, 2009: 9).

Mit der Schengen-Osterweiterung am 1.9.2007 um die Staaten Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn (die Grenzkontrollen zu diesen Staaten wurden am 21. Dezember 2007 an den Land- und Seegrenzen sowie Ende März 2008 an den Flughäfen aufgehoben) und des Beitritts der Schweiz am 14.8.2008 (die Personengrenzen an den Landesgrenzen zur Schweiz wurden am 12. Dezember 2008 bzw. an den Flughäfen Ende März 2009 aufgehoben) umfasst das SIS derzeit 25 Staaten. Darüber hinaus ist die Inbetriebnahme des Informationssystems im Vereinigten Königreich, Irland, Zypern, Liechtenstein sowie in Rumänien und Bulgarien geplant.

Bis jetzt vom SIS ausgeschlossen sind das Vereinigte Königreich, Irland und Zypern, die nach eigenen Vorgaben erst dem SIS II, welches im Jahr 2011 betriebsbereit sein soll, teilnehmen.

Trotz des geplanten Beitritts zum SIS II hat das Vereinigte Königreich eine Sonderregelung aus verhandelt: es wird auch nach der Inbetriebnahme des Fahndungssystem die Grenzkontrollen zu den anderen Schengen-Staaten (vorerst) noch aufrechterhalten. Das Fürstentum Liechtenstein hat seine Teilnahme bereits für das Jahr 2010 an dem gegenwärtigen System geplant. Rumänien und Bulgarien haben durch den EU-Beitritt die Verpflichtung zur Teilnahme an der Schengenfahndung und somit der Inbetriebnahme des SIS, welche frühestens im Jahr 2010 stattfinden wird (Vgl. Informationsbroschüre BK 2009: 10).

Abbildung 1: Der Schengenraum



Quelle: [http://www.crp-infotec.de/10Grafs/02euro/euro\\_schengen/schengenraum.gif](http://www.crp-infotec.de/10Grafs/02euro/euro_schengen/schengenraum.gif)

### 3.2.5.3 Die Auswirkungen von Schengen auf Österreich

In Fachkreisen spricht man oft von einem „Projekt der Überklasse“, welches in einem relativ kurzen Zeitraum von 12 Jahren auf einen funktionstüchtigen, qualitativ hochwertigen Standard aufgebaut wurde. Man befand sich damals im Anfangsstadium der Erkenntnisse im fahndungstechnischen Bereich, ein Gebiet, dass absolutes „Neuland“ bedeutete und eine

große Herausforderung für alle teilnehmenden Parteien darstellte. Das Ergebnis der Schaffung und Etablierung eines der ersten aktiven, einheitlichen Fahndungssystems für mehrere Länder dieser Art und Dimension in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum kann als historischer Erfolg gesehen werden. Auch wenn es bei der Integration des SIS anfängliche Schwierigkeiten gab, die als „übliche Schwierigkeiten“ einer Eingliederung und Inbetriebnahme angegeben werden. Diese teile ich in das Schema der zeitlichen und räumlichen Komponente ein. Der Faktor Zeit spielt eine wesentliche Rolle im Bezug auf den Erwerb der Routine im täglichen Umgang eines neuen Systems. Einerseits kann die Inbetriebnahme eines Systems nie schnell genug gehen, andererseits muss eine realistische Zeitpanne eingeplant werden, in der die Exekutivbeamten/innen sich die fachlichen Kenntnisse aneignen können bzw. sollen. Jede Konfrontation mit etwas Neuem inkludiert ein gewisses Vertrautwerden. Um den Integrationsprozess hinsichtlich einer raschen Inbetriebnahme des SIS in der Aufbau- bzw. Anfangsphase zu beschleunigen, wurden Schulungen in Form von berufsbegleitenden Fortbildungen und Aufbau Modulen wie auch Informationsveranstaltungen abgehalten. Die räumliche Komponente bezieht sich auf den Aufbau eines neuen Mitarbeiterstabs. In Österreich musste dazu ein neues Büro „SIRENE“, welches innerhalb des Bundeskriminalamts angesiedelt ist, eingerichtet werden.

In Österreich ist das Schengener Informationssystem mit dem nationalen System gekoppelt, das den Vorteil hat, dass Fahndungen automatisch und gleichzeitig auf nationaler und im Schengenraum ausgeschrieben werden. Im Unterschied zu dem System Interpols ist der Datenabruf durch ein Zentralsystem in Sekundenschnelle möglich und es benötigt daher keine zeitaufwändigen Ansuchverfahren. Im Kontext der weltweiten Kriminalitätsbekämpfung spielt das SIS eine eher untergeordnete Rolle, da sich der Interaktionsrahmen des Systems nur auf einen Teilbereich Europas bezieht. Fälle organisierter Kriminalität mit internationalem Charakter werden daher auf der „Interpol-Schiene“ gefahndet.

Das Bundesministerium für Inneres sieht an der Teilnahme am EU-Schengensystem durch die Schaffung eines gemeinsamen Raums der Sicherheit erhebliche Vorteile für die BürgerInnen. Die Osterweiterung im Jahr 2004 brachte eine erhöhte Mobilisierung und Reisefreiheit mit sich. Seit dem 21. Dezember 2007 gibt es bei der Einreise in keine Passkontrollen an den Landesgrenzen zu Österreichs Nachbarländern Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn mehr und ebenso an den Flughäfen sind die Grenzkontrollen seit dem 30. März 2008 eingestellt worden. Das computerunterstützte Schengener Fahndungssystem (SIS) ermögliche laut Innenministerium eine hocheffiziente Unterstützung zur Bekämpfung der

grenzüberschreitenden Kriminalität, unter anderem indem den österreichischen Polizeibeamten/Innen derzeit ca. über 25 Millionen Fahndungsdaten (davon in etwa 1 Million Personendaten und 24 Millionen Sachdaten), die in kürzester Zeit abrufbar sind, online zur Verfügung stehen. Darüber hinaus seien durch die Einbindung der neuen Schengen-Vollmitglieder an das SIS im September 2007 weitere 3,6 Millionen zusätzliche Fahndungen in das System gestellt worden. Die im SIS enthaltenen Daten bilden die Basis für eine europaweite Fahndung (nach ausgeschriebenen Kriminellen und kriminellen Gruppen, abgängigen Personen, Kraftfahrzeugen, Waffen, sowie gestohlenen Dokumenten). Durch die Anbindung der neuen Schengen-Vollmitglieder an das SIS und der damit erworbenen zusätzlichen Daten konnten allein in Österreich 61 Personen im Zuge einer Auslieferungsausschreibung verhaftet werden. Seit dem Bestand des SIS sind insgesamt bereits 520 Treffer eingegangen, davon konnten 81 Festnahmen in den neuen Mitgliedsstaaten durch österreichische Fahndungen durchgeführt worden (Bundesministerium für Inneres)<sup>36</sup>.

### **3.3 Die Notwendigkeit der Kooperation**

Die Notwendigkeit der Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit innerhalb Europas ergab sich aus 3 Gründen (Vgl. Sule 1999: 11):

- Durch die am 31. 12. 1992 geplante Abschaffung der Binnenmarktgrenzen wurde eine Zunahme des Sicherheitsrisikos kalkuliert. Das zunehmende Ausmaß an Flexibilität und Freizügigkeit würde nicht nur für gesetzestreue EU-BürgerInnen genutzt werden können, sondern auch von Kriminellen. Dazu erschwert das Wegfallen von Grenzkontrollen in der Europäischen Gemeinschaft die Arbeit von nationalen Ermittlungsbehörden. Für dieses neu entstandene Risiko sollten Ausgleichsmaßnahmen geschaffen werden (Vgl. ebd.). „... Sie ergibt sich außerdem als Notwendigkeit bereits durch den Wegfall der Grenzen im Binnenmarkt. Dieser braucht allein als Ersatz für die auch der Verbrechensbekämpfung dienenden Grenzkontrollen eine Zusammenarbeit der Behörden der der Justiz und des Inneren, wofür die EEA 1986 noch nicht vorgesorgt hat, obwohl es bereits durch den EG-Gipfel im Dezember 1974 in Paris den Auftrag gegeben hat, ...“ (Esterbauer 1994:

---

<sup>36</sup> <http://www.bmi.gv.at/bmireader/documents/564.pdf>

101).

- Probleme ergaben sich auch aus dem Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaftsformen und der damit verbundenen Öffnung der Grenzen des Ostens Europas. Das dadurch entstandene Machtvakuum legte eine Basis und begünstigte den Ausbau für die Organisierte Kriminalität (OK). Das Wohlstandsgefälle innerhalb Europas sowie steigende materielle Bedürfnisse innerhalb Osteuropas sind wesentliche Faktoren, die zu einem sprunghaften Anstieg der Kriminalitätsrate in den osteuropäischen Staaten geführt haben. Aus Gründen mangelnder Ausstattung und Effizienz der Polizeibehörden in diesen Ländern war es nahezu unmöglich, durch Kompensationsmaßnahmen der sich rasch ausbreitenden Kriminalität entgegenzuwirken. Daher sollte sich die polizeiliche Kooperation nicht nur auf die Europäische Union beschränken, sondern insbesondere auch die osteuropäischen Staaten zum Zwecke der Sicherung der noch jungen demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen mit einbeziehen (Vgl. Sule 1999: 12).
- Der nach Sule weitaus wichtigste Grund für die Verstärkung und den Ausbau polizeilicher Zusammenarbeit in Europa sind die zunehmenden Aktivitäten der internationalen organisierten Kriminalität. Dieses Phänomen, dessen Existenz man Anfang der 80er Jahre vehement versucht hat zu verleugnen, stellt eine große Bedrohung für unsere Gesellschaft dar (Vgl. ebd.).

Knellen (2008: 34) sieht die Notwendigkeit der Kooperation der exekutiven Staatsgewalt im Kontext der Globalisierung. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei stelle gewissermaßen die operative Reaktion auf die Globalisierung der Kriminalität.

### **3.4 Die (schrittweise) Entwicklung der Innen- und Justizpolitik der EU**

„Die Aufgabe der inneren Sicherheit sollte nach der ursprünglichen Konstruktion der drei Gemeinschaftsverträge (EGKS, EWG, EAGV) eine Domäne der Mitgliedstaaten bleiben. Eine Gemeinschaftskompetenzverteilung für diesen Bereich existierte nicht“ (Knellen 2001: 85).

Im Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft unterstanden die damals sechs

Gründerstaaten der Verpflichtung, die erstrebten Grundfreiheiten gerade im Bereich Justiz und Inneres außerhalb des Gemeinschaftsrechts in Form von Verträgen mit völkerrechtlichem Charakter zu ergänzen – dies stellte einen ersten Ansatz intergouvernementaler Zusammenarbeit dar (Vgl. Leeb 1999: 27). Weder der EWG-Vertrag von 1957, noch die Verträge der EGKS und der EAG zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beinhalteten explizit-spezifische Regelungen betreffend der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz- und Innenpolitik. „Lediglich Art 220 EWGV beinhaltete einen ersten Ansatz einer intergouvernementalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, indem er sie verpflichtete, soweit erforderlich untereinander Verhandlungen einzuleiten, mit dem Ziel, durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge außerhalb des Gemeinschaftsrechts die Grundfreiheiten des Vertrags zugunsten ihrer Staatsangehörigen zu ergänzen“ (Oberleitner 1998: 2).

Grund für die nicht stattfindenden Aktivitäten in diesen „heiklen“ Bereichen ist die Einforderung eines Vorbehalts der Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten (Vgl. Sule 1999: 18f). Jedoch die starke Betonung der Bedeutung des freien Personenverkehrs innerhalb des EG-Raumes in wirtschaftlicher Hinsicht deuten auf eine Notwendigkeit einer verstärkten Kontrolle und daher Kooperation innen- und außenpolitischer Bereiche hin (Vgl. Leeb 1999: 27).

„Die Problematik des vollständigen Wegfalls der Personenkontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen ist in ein Spannungsfeld eingebettet. Denn offene Grenzen und Freizügigkeit erhöhen auch die Mobilität krimineller Elemente, die wiederum die persönliche Sicherheit der Gemeinschaftsbürger gefährden. Es darf daher trotz des angestrebten Wegfalls aller Kontrollen an den Binnengrenzen zu keinem Sicherheitsverlust in dem grenzfreien Raum kommen. Um den Bürgern volle Freizügigkeit gewähren und ihnen gleichzeitig Sicherheit und Schutz bieten zu können, sind weitere Maßnahmen notwendig, die den Terrorismus, den Rauschgift- und Waffenhandel, das organisierte Verbrechen, aber auch die illegale Einwanderung bekämpfen.“ (Tanushev 2001: 3f).

Erst viele Jahre später, im Rahmen eines Treffens der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten im Dezember 1974 in Paris wurden erste Schritte zur tatsächlichen Umsetzung des freien Personenverkehrs eingeleitet (Vgl. Leeb 1999: 27). Die vom Europäischen Rat und dem Rat der EG zu verhandelnden Themengebiete betrafen das Kommunalrecht für EG-Angehörige, das Aufenthaltsrecht für Nichterwerbstätige sowie die Schaffung einer Passunion. Darüber hinaus entflammte eine heftige Debatte über den Abbau

der Binnenmarktgrenzkontrollen innerhalb der EG-Mitgliedstaaten. Auf deutsch-französische Initiative durch Helmut Kohl und Francois Mitterrand wurde im Jahr 1984 in Fontainebleau wurden die Verhandlungen zu diesen Kontroversen in einem Ad-hoc-Ausschuss (Adonnino-Ausschuss) für ein „Europa der Bürger“ zur Stärkung der europäischen Identität expliziter. Der Endbericht des Ausschusses brachte keine klare Strategie hervor, die die Frage der Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen klären konnte, was unter anderem auch auf die klar ablehnende Haltung des Vereinigten Königreichs zurückzuführen war (Vgl. ebd.:28).

Ein Jahr später stellte die Kommission das „Weißbuch“<sup>37</sup> vor, welches konkrete Forderungen über die Vollendung des Binnenmarktes, wie die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen bis zum Ende des Jahres 1992 (Vgl. ebd.: 29), sowie die Notwendigkeit von Ausgleichs- und Harmonisierungsmaßnahmen zur Bekämpfung des tendenziell steigenden Sicherheitsrisikos in den Gebieten Verbrechensbekämpfung, Einwanderung und Asyl vorsah. „Vorschläge der Kommission für derartige Maßnahmen wurden letztendlich nicht aufgegriffen, da einerseits die Gemeinschaftskompetenz hierzu in Frage stand und andererseits bereits in intergouvernementalen Sondergremien derartige Maßnahmen ausgearbeitet wurden (Sule 1999: 19).“ Die Vorschläge der Kommission schlugen sich jedoch in der Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte vom 17./18. Februar 1986 nieder (Leeb 1999: 29). Die Vorgabe eines freien Personenverkehrs bis zum 1.1.1993 wurde durch Artikel 8a des EWG-Vertrags festgelegt. Im Jahr 1975 kam es im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) zu der Errichtung der Gruppe „Justitielle Zusammenarbeit“, die sich insbesondere mit der Vertiefung der justiziellen Kooperation im Bereich Straf- und Zivilrecht sowie der Harmonisierung von Rechtsvorschriften der EG-Staaten befassen sollte (Vgl. Oberleitner 1998: 4).

Im Unterschied zur Europäischen Gemeinschaft (EG) besaßen das Europäische Parlament (EP) und die Kommission nur in eingeschränktem Maße Kompetenzen. Die Kommission hatte nicht wie üblich das Initiativmonopol, sondern war den Mitgliedstaaten gleichgestellt und besaß lediglich ein Initiativrecht. Das Europäische Parlament war nur in Form der Anhörung beteiligt.

---

<sup>37</sup> „Die von der Kommission veröffentlichten Weißbücher enthalten Vorschläge für Maßnahmen der Gemeinschaft in einem bestimmten Bereich. Weißbücher knüpfen zum Teil an Grünbücher an, deren Zweck es ist, Konsultationsprozesse auf europäischer Ebene in Gang zu bringen. Wird ein Weißbuch vom Rat positiv aufgenommen, kann es die Grundlage für ein Aktionsprogramm der Union im betreffenden Bereich bilden.“ (Europa das Portal der Europäischen Union [http://europa.eu/scadplus/glossary/white\\_paper\\_de.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/white_paper_de.htm))

„Aufgrund der Tatsache, dass sich die Zusammenarbeit der EG-Mitgliederstaaten im innen- und justizpolitischen Bereich außerhalb der Europäischen Gemeinschaften entwickelt hat, kam es auf intergouvernementaler Ebene außerhalb des institutionellen Rahmens der Gemeinschaft zur Errichtung von spezialisierten Arbeitsgruppen, die die mitgliedstaatlichen Politiken in den Bereichen Justiz- und Innenpolitik aufeinander abstimmen und Abkommen zur Annahme durch die Mitgliedstaaten ausarbeiten sollten“ (ebd.: 4).

### **3.4.1 Der Vertrag von Maastricht**

„Der Vertrag von Maastricht über die Europäische Union (EUV) stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung der europäischen Integration dar, da er die Einleitung einer politischen Integration ermöglicht“ (Europa EU)<sup>38</sup>.

Der Europäische Rat von Maastricht hat im Dezember 1991 die Grundsteine über die Schaffung eines Vertrags über die Europäische Union (EUV) gelegt. Der auch „Vertrag von Maastricht“ titulierte Vertrag, ist nach der Unterzeichnung am 7. Februar 1992, mit Verzögerung am 1. November 1993 in Kraft getreten. Dieser Rahmenvertrag war die zweite große Reform der Römischen Verträge (1957), nach der Einheitlichen Europäischen Akte (Vgl. Weidenfeld/Wessels 2007: 452).

In Artikel B des EUV setzt sich die Union folgende Ziele:

- Der wirtschaftliche Fortschritt soll durch die Maßnahmen der Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen, die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, die auf längere Sicht eine einheitliche Währung vorsieht, sowie die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts gefördert und unterstützt werden;
- Die Schaffung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik sollen der Europäischen Union auf internationaler Ebene mehr Gewicht verschaffen;
- Die Einführung der Unionsbürgerschaft soll den Schutz der Rechte und Interessen der

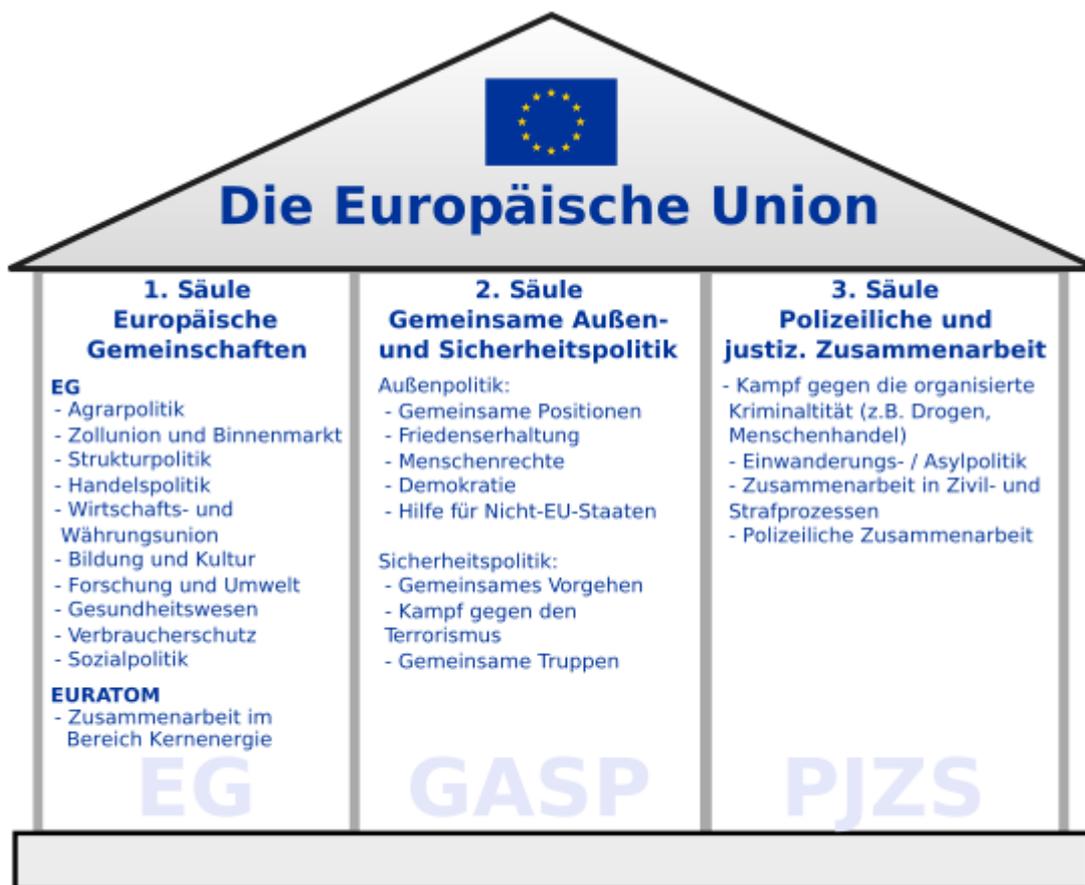
---

<sup>38</sup>[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/institutional\\_and\\_economic\\_framework/treaties\\_maastricht\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_de.htm)

BürgerInnen in den Mitgliedstaaten stärken und gewährleisten;

- Die Entwicklung und den Ausbau einer engen sowie verstärkten Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres;
- Die Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands unter besonderer Berücksichtigung der Kombinierbarkeit der durch den Vertrag eingeführten (neuen) Politiken und Formen der Zusammenarbeit mit Sicherstellung der Wirksamkeit der Mechanismen und Organe der Gemeinschaft.

Abbildung 2: Der Vertrag von Maastricht



Quelle: Academic dictionaries and encyclopedias<sup>39</sup>

Die mit dem Vertrag von Maastricht geschaffene Tempelkonstruktion beinhaltet das Nebeneinander zweier Integrationskonzepte in einem institutionellen Rahmen. Tömmel

<sup>39</sup> [http://de.academic.ru/pictures/dewiki/53/562px-saeulenmodell\\_eu.svg.png](http://de.academic.ru/pictures/dewiki/53/562px-saeulenmodell_eu.svg.png)

spricht von einer tendenziell supranational orientierten und einer vorwiegend intergouvernemental organisierten Vergemeinschaftung (Vgl. Tömmel 2006: 32).

Mit dem neu geschaffenen Tempelmodell (oder auch Säulenmodell) bestehend aus dem Dach der Europäischen Union sowie den drei Säulen (oder auch Pfeilern genannt): der ersten Säule den supranationalen Europäischen Gemeinschaften EG (ehemals EWG) wie auch der EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl) und der EAG (Europäischen Atomgemeinschaft); der 2. Säule mit Bestimmungen über die intergouvernementale Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der dritten Säule intergouvernementaler Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (Vgl. Pollack 2006: 41) wurde eine Union gegründet, die damit den Willen geäußert hat, die ursprüngliche Idee einer bloßen Wirtschaftsgemeinschaft auf eine politische Union mit verstärkter Zusammenarbeit, in den im Vertrag angeführten Bereichen, auszuweiten und voranzutreiben (Vgl. Wegscheider 2008: 27). Pollack spricht im Bereich der Außenpolitik von einer Ablösung der EPZ durch die GASP (Vgl. Pollack 2006: 41). Das bedeutete im Allgemeinen, dass neben gemeinsamen Standpunkten ab nun auch gemeinsame Aktionen möglich waren.

Die Errichtung eines gemeinsamen Marktes sollte durch den Wegfall der gemeinsamen Binnengrenzen erleichtert werden. Der angestrebte freie Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehr sollte frei und ohne Hindernisse vonstatten gehen. Eines der Hauptziele der im Maastrichter Vertrag neu eingegliederten Politikbereiche bestand vor allem in der Förderung des gemeinsamen europäischen Binnenmarkts unter dem Aspekt der inneren Sicherheit. Gerade im Hinblick auf den freien Personenverkehr wollten die Mitgliedstaaten möglichen auftretenden Gefahren, wie Terrorismus, illegaler Drogenhandel und sonstiger schwerwiegender Formen internationaler (organisierter) Kriminalität, präventiv entgegenlenken und sahen kompensatorische Maßnahmen auf europäischer Ebene als dringend erforderlich. Durch die Schaffung eines Europäischen Polizeiamts sollte auf die Gefahren, die durch den Wegfall der gemeinsamen Grenzkontrollen befürchtet wurden, reagiert werden (Vgl. Degenhardt 2003: 45f). Trotzdem wurde die Kooperation in den Bereichen Justiz- und Inneres im Rahmen des Vertrags von Maastricht nicht den Regeln des Gemeinschaftsrechts unterstellt, sondern hat einen intergouvernementalen Charakter, bedient sich aber bis zu einem gewissen Grad der Gemeinschaftsinstitutionen (beispielsweise. Rat der Europäischen Union) (Vgl. Degenhardt 2003: 46).

Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht gab es keine rechtliche Grundlage für eine

Zusammenarbeit Justiz und Inneres im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft. Bisher war die Entwicklung der Kooperation in diesem Bereich, insbesondere die der polizeilichen Zusammenarbeit, durch die Existenz vieler verschiedener völkerrechtlicher Abkommen und Sondergremien geprägt (Vgl. Lugger 2002: 12). Die fortlaufenden Verhandlungen in diesem Bereich wurden so unter dem neuen Dach des durch den EUV geschaffenen „Rates für Inneres und Justiz“ weitergeführt (Vgl. Bürgerrechte und Polizei, Cilip)<sup>40</sup>. Die Eingliederung des Bereichs der polizeilichen Zusammenarbeit in das Vertragswerk des EUV sollte der „Beginn einer neuen Qualität der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit“ bedeuten (Lugger 2002: 13). Das Ergebnis der Verhandlungen brachte keine einheitliche Lösung hervor, sondern wurde auf eine „Mischform“ beschränkt. Vergemeinschaftet und somit in den Kompetenzbereich der EG übertragen wurde lediglich ein eng begrenzter Teil der Visapolitik.

Der weitaus größere Teil der der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres sowie auch der überwiegende Teil der Visapolitik wurden im Rahmen von Titel VI des EUV in der so genannten Dritten Säule geregelt. Ebenso wie bei der neu geschaffenen zweiten Säule – der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) - wurde die Zusammenarbeit prinzipiell auf Regierungsebene und dadurch ohne Anwendung der Beschlussverfahren der Gemeinschaft vereinbart. (Vgl. Europa Digital)<sup>41</sup>.

Die Schaffung eines Ausschusses unter dem Titel „K4-Ausschuss“, bestehend aus hohen Beamten der Mitgliedstaaten, stellte eine dringende Erfordernis im Hinblick auf die allgemeine Koordinierung, der Unterstützung des Rats im Bereich der Ausarbeitung und Ersuchen von Stellungnahmen dar. Unter dem neu geschaffenen Artikel 100c (EG-Vertrag) wurden – jedoch nur beschränkt – Teile der Visapolitik zusammengefasst. Betroffen ist hier die Festlegung der Visabestimmungen für die Einreise von Personen aus bestimmten Drittstaaten in die EU. In diesem Zusammenhang erfolgte mit dem 1. Jänner 1996 eine Abänderung des zuvor bestehenden Abstimmungsverhältnisses der Einstimmigkeit in qualifizierte Mehrheitsentscheidungen. Im Art. K.9. ist jedoch ein ausdrücklicher Vermerk auf die Möglichkeit enthalten, die durch den Art. 100c geschaffene Passerelle auch auf weitere Bereiche der Justiz- und Innenpolitik unter Voraussetzung der Zustimmung aller Mitgliedstaaten auszuweiten (Vgl. ebd.). Der Vertrag von Maastricht bildet die Grundlage für

---

<sup>40</sup> <http://www.cilip.de/ausgabe/57/europa.htm>

<sup>41</sup> <http://www.europa-digital.de/dschungelbuch/polfeld/ji/entwickl.shtml>

eine gemeinschaftliche polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union. Die im Bereich des dritten Pfeilers Art. K1 Nr. 9 angesiedelte polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels sowie weiterer schwerwiegender Formen internationaler Kriminalität wurde als Schwerpunkt und Gegenstand der intergouvernementalen Zusammenarbeit erklärt (Vgl. Brübach 1997: 57). In erster Linie soll damit die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten vor Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages im Rahmen der Trevi-Kooperation weitergeführt werden (Vgl. ebd.: 58). Darüber hinaus wurden in Artikel K1 Nr. 9 des Unionvertrags die vieldiskutierte Einrichtung und der Aufbau von Europol verankert. „Dem Wortlaut des Art. K1 Nr. 9 EUV „in Verbindung mit“ Europol ist zu entnehmen, dass Europol nicht das einzige Instrument der polizeilichen Zusammenarbeit darstellen soll. Allerdings steht der Aufbau eines unionsweiten polizeilichen Zentralamts im Mittelpunkt des Bereiches der polizeilichen Zusammenarbeit. Einerseits ist dies mit der einhergehenden Institutionalisierung der polizeilichen Zusammenarbeit, inbegriffen allen organisatorischen und finanziellen Aufwandes, zu rechtfertigen, andererseits wird in qualitativer Hinsicht mit der Schaffung von Europol auch erstmalig die Frage des Beginns einer Supranationalisierung des Polizeibereichs aufgeworfen“ (ebd.). Detaillierte Angaben zu Umfang und Struktur der vorgesehenen Polizeibehörde sind in Art. K1 Nr. 9 jedoch nicht enthalten, vielmehr legt man sich auf einen eher vager und allgemeinen Rahmen festgelegt.

#### *3.4.1.1 Kontrolle der Dritten Säule im Vertrag von Maastricht*

Mit dem Maastrichter Vertragswerk wurde die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit erstmalig auf europäischer Ebene institutionalisiert (Vgl. Degenhardt 2003: 44). Durch die Eingliederung wurde die bis dahin praktizierte bi- und multilaterale Kooperation auf eine neue Stufe hinausgeführt (Vgl. Degenhardt 2003: 44). Die Einsetzung verschiedenster, parallel neben her laufender Sondergremien und völkerrechtlicher Abkommen schufen eine Situation der Unübersichtlichkeit und De-Koordination, wobei es immer schwieriger wurde einen Überblick über den Bestand des Aktionsrahmens (bei-) zu behalten. Die Schaffung eines einheitlichen vertraglich-institutionellen Rahmens durch die Eingliederung der polizeilichen Zusammenarbeit im EUV unter dem Titel VI ist als durchaus fortschrittlich zu bezeichnen (Vgl. Sule 1999: 29). Die Staatenzusammenarbeit auf diesem Gebiet basierte aber weiterhin auf völkerrechtlichen Prinzipien, wobei die Mitwirkungsmöglichkeiten der

Gemeinschaftsorgane äußerst beschränkt sind. Das EP besaß lediglich Anhörungsrechte und war über Entscheidungsfindungen zu unterrichten. Ebenso standen dem EuGH keine obligatorischen Zuständigkeiten zu. Er konnte nur dann tätig werden, wenn dies in einem Abkommen ausdrücklich vorgesehen war. Die Koordinierung von Vorgehensweisen und Arbeitsschritten findet innerhalb des Rates statt. Die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente beschränkten sich auf die Festlegung gemeinsamer Standpunkte, die Annahme gemeinsamer Maßnahmen sowie die Ausarbeitung von Übereinkommen, die trotz ihres eher unverbindlichen Charakters aufgrund u.a. fehlender Kontrollmechanismen von den Mitgliedstaaten kaum genutzt wurden. Vielmehr wählten die Staaten weitaus unverbindlichere Instrumente der Regierungszusammenarbeit, wie: Empfehlungen, Schlussfolgerungen oder Entschlüsse. Die Abhandlung der praktischen Zusammenarbeit erfolgte auf Ebene der zuständigen Verwaltungsstellen (Europa Digital)<sup>42</sup>.

Die mangelnde Bereitschaft der meisten Mitgliedstaaten, diese hochsensiblen sowie souveränen Regelungsbereiche einer supranationalen Organisation, wie der Europäischen Union, zu übertragen, verhinderte, dass Teile jener Bereiche dem Gemeinschaftsrecht und in weiterer Folge dem Rechtsetzungssystem unterstellt wurden (Vgl. Sule 1999: 29). Zum Zweck der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres hat man auf klassische völkerrechtliche Instrumente, wie die intergouvernementale Kooperation, zurückgreifen müssen (Vgl. ebd.). Bei der genaueren Betrachtung des EUV lässt sich feststellen, dass der Bereich der Zusammenarbeit nicht eindeutig vom Gemeinschaftsrecht zu trennen ist. In bestimmten einzelnen Verfahrensvorschriften zur Justiz- und Innenpolitik wird der Einbezug von Kommission sowie des Europäischen Parlaments (EP) vorgeschrieben (Vgl. ebd.). In einzelnen Fällen wurden statt den üblichen einstimmigen Entscheidungen auch Mehrheitsentscheidungen zugelassen.

Die im Rahmen des Maastrichter Vertrags verankerten Maßnahmen zur Bekämpfung der weltweiten Kriminalität und des Terrorismus unterstanden nicht unmittelbar dem Vertragsrecht. Trotz des relativ geringen Verpflichtungsgrades „kann von einer Überführung – im Sinne des „pooling of sovereignty“ – nationaler Gesetzgebungszuständigkeiten auf eine Unionsebene gesprochen werden“ (Vgl. Lange 2000: 322f).

---

<sup>42</sup> <http://www.europa-digital.de/dschungelbuch/polfeld/ji/entwickl.shtml>

### 3.4.2 Der Vertrag von Amsterdam

Am 16.-17. Juni 1997 konnten die Staats- und Regierungschefs der 15 Mitgliedsstaaten in Amsterdam eine Einigung über die im Vorfeld lang diskutierten Änderungen des EGV und des EUV erzielen. Diese, die sowohl eine institutionelle Reform als auch eine materielle Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der Union betreffen, wurden im Vertrag von Amsterdam zusammengefasst und von den Außenministern der Mitgliedstaaten am 2. Oktober 1997 unterzeichnet. Tatsächlich in Kraft getreten ist dieser am 1. Mai 1999.

„Der AV markiert den bisher wohl bedeutendsten Fortschritt in der Entwicklung der primärrechtlichen Grundlangen der Zusammenarbeit in der ZBJI“ (Isak 2007: 97).

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde die unionsrechtliche Innen- und Justizpolitik neu geregelt (Vgl. Degenhardt 2003: 44). So wurden essentielle staatliche Befugnisse teilweise auf die supranationale Ebene (1. Säule) übertragen. Der Vertrag von Amsterdam brachte umfassende vertragliche Veränderungen in Bereichen Justiz und Inneres durch die Überführung aller vormaligen Bereiche des Titels VI EUV (mit Ausnahme der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen) in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft; die Schlüsselbereiche wie Asyl, Einwanderung und Kontrolle an den Außengrenzen standen den entsprechenden Vertragsbestimmungen, Rechtsinstrumenten und Verfahrensweisen des EGV unter der Vergemeinschaftung der intergouvernementalen Dritten Säule. Dadurch versuchten Rat, Kommission sowie das Europäische Parlament, die bisher nur in geringem Maße an Entscheidungsverfahren beteiligt waren, ihren Einflussbereich zu vergrößern und auf weitere Bereiche auszudehnen bzw. auszuweiten. Die Einstimmigkeit als Entscheidungsregel des Rates führte im Fall von Uneinigkeiten innerhalb der Mitgliedstaaten zu enormen Verzögerungen in der Entscheidungsfindung.

Durch den Vertrag von Amsterdam wurde das Ziel einer Inkorporation der Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheitspolitik erreicht. Einer der ersten Schritte in Richtung Vergemeinschaftung der Inneren Sicherheit innerhalb der EU war die Überführung des Schengen-Besitzstandes in den rechtlichen Besitzstand der Europäischen Union. Jedoch war die Einbeziehung des Schengen-Systems in den Unionsrahmen politisch nur durch eine vollständige „opt-out“ Regelung sowie umfassende Ausnahmeregelungen für Großbritannien, Irland und Dänemark möglich.

Mit dem Transfer mehrheitlicher Bereiche des bisherigen intergouvernementalen Teil VI des

EUV in den Gemeinschaftsrahmen eröffnete sich für das Europäische Parlament, das bisher nur mit dem bloßem Informationsrecht und einer fakultativen Konsultierung durch den Rat ausgestattet war, eine neue Chance echte Kontroll- wie auch Mitentscheidungsmöglichkeiten für das EP einzuführen. Von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat das EP jedoch nur in geringem Maße. Gemäß EUV ist der Rat dem Parlament verpflichtet, dieses zu allen Beschlüssen und Übereinkommen anzuhören. Der Vertrag von Amsterdam sieht ebenso Maßnahmen zur verbesserten Information der nationalen Parlamente vor und richtet der COSAC – der Konferenz der Europa-Ausschüsse - das Recht ein, Vorschläge und Initiativen im Bereich den VI des EUV zu prüfen wie auch den EU-Organen, die ihr wichtig erscheinenden Beiträge über die verfassungsmäßige/gesetzsmäßige Tätigkeit der Union vorzulegen. Diese Beiträge enthalten jedoch keine Rechtswirkung. Die unterschiedlichen Strukturen und Prioritäten der einzelnen nationalen Parlamente machen es mitunter schwierig, eine Einigung zu erzielen.

„Die Innovation des Vertrages von Amsterdam hinsichtlich der Beteiligung der nationalen Parlamente können daher in keinem Fall die fortbestehende Schwäche der Beteiligung des Europäischen Parlaments ausgleichen (Lange 2000: 328).

#### *3.4.2.1 Die polizeiliche Zusammenarbeit im Vertrag von Amsterdam*

Die Arbeit sowie der Ausbau der Zusammenarbeit im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit, insbesondere durch das Europäische Polizeiamt, werden durch den Amsterdamer Vertrag in Artikel 29 EUV programmatisch der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verpflichtet (Vgl. Degenhardt 2003: 53f). „Es sollen innerhalb der Union ein hohes Maß an Sicherheit durch ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bekämpft werden“ (Sule1999: 31).

Die im Artikel vorgesehenen Instrumentarien zur gemeinsamen Bekämpfung der Kriminalität betreffen eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten innerhalb der Polizei, insbesondere der Einschaltung von Europol, der Zoll sowie anderer zuständiger Behörden; eine engere Zusammenarbeit der Justizbehörden der Mitgliedsstaaten und die Annäherung von Strafvorschriften in den Mitgliedsstaaten, soweit Erfordernis besteht (Vgl. ebd.: 32). Die neu gefassten Regelungen bedeuteten einen erheblichen Fortschritt hinsichtlich der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres insbesondere hinsichtlich der Errichtung

und Unterhaltung des Polizeiamts sowie der Befugnisse, die Europol erhalten soll (Sule 1999: 31). Die gemeinsamen Maßnahmen betreffend die gemeinsame polizeiliche Zusammenarbeit sind in Artikel 30 des EUV verankert. Hierzu zählen die operative Zusammenarbeit von Polizei-, Zoll- und anderen Strafverfolgungsbehörden im präventiven und repressiven Bereich<sup>43</sup> sowie die Einholung, Speicherung, Verarbeitung, Analyse und der Austausch sachdienlicher Informationen<sup>44</sup>. Der gesamte Schengen-Besitzstand samt den bisherigen Beschlüssen des Exekutivausschusses sowie die Verträge an sich, wurde in EU-Recht überführt. Ausgenommen von Großbritannien und Irland, die einen Sonderstatus ausgehandelt haben, sind diese für die Mitgliedstaaten verbindlich.

„Insgesamt wurde durch die Verankerung der Justiz- und Innenpolitik als dritte Säule der EU der Politik der Inneren Sicherheit ein deutliche größeres Gewicht beigemessen“ (Frevel 2008: 154).

#### *3.4.2.2 Die Umsetzung des Vertrags*

Die Eingliederung der Innen- und Justizpolitik in die dritte Säule des Vertrags von Maastricht wie auch der Vertrag von Amsterdam brachten Fortschritte im Bereich der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik und Bekämpfung internationaler Kriminalität. Die Errichtung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) wurde damit zum prioritären Ziel innerhalb der politischen Agenda.

Die bisher der so genannten Dritten Säule zugeordneten Angelegenheiten der Visa- und Einwanderungspolitik wurden sofort nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam an die gemeinschaftsrechtliche Verfahrensweisen angeglichen. Die Umsetzung der Maßnahmen für eine einheitliche Asylpolitik hingegen wurde auf einen Zeitraum von fünf Jahren festgelegt. Die Bereiche Zoll, polizeiliche Zusammenarbeit sowie das Strafrecht blieben unverändert in der Dritten Säule verankert. Allerdings wurde die Position des Rates dahingehend gestärkt, dass diesem die Möglichkeit der Erteilung von Maßnahmen zugeteilt wurde, mit der er imstande war, außerhalb des Vertragswerks, Beschlüsse über eine verstärkte Zusammenarbeit in diesem Bereich zu treffen. Die Position des Europäischen Parlaments wurde nach wie vor auf ein Anhörungsrecht beschränkt, womit auch die Einflussmöglichkeiten der nationalen

---

<sup>43</sup> Dies betrifft die Vorbeugung/Prävention sowie die Aufdeckung und Ermittlung gegen Straftaten.

<sup>44</sup> Der Begriff „sachdienliche Informationen“ bezieht sich auf die Meldung über verdächtige finanzielle Transaktionen sowie die mögliche Einschaltung Europols (Vgl. Sule 1999: 32).

Parlamente wesentlich reduziert wurden (Vgl. Bürgerrechte und Polizei, Cilip)<sup>45</sup>.

„Der Maastrichter Unionsvertrag sowie der Amsterdamer Vertrag bringen den Willen der Mitgliedsstaaten zum Ausdruck, die europäische Integration auf immer breiterer Basis voranzutreiben, und den Weg von einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer allgemeinen politischen EU zu bestreiten“ (Degenhardt 2003: 43).

### **3.5 Wesentliche Grundlagen für die Schaffung eines Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts**

Als wesentliche Grundlagen für die Schaffung eines Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts werden in der Literatur der Europäische Rat von Tampere und das Haager Programm<sup>46</sup> bezeichnet. Hinsichtlich der polizeilichen Kooperation enthalten diese Mehrjahresprogramme grundlegende Bestimmungen.

#### **3.5.1 Tampere – Europäischer Rat**

Am 15. und 16. Oktober 1999 ist der Europäische Rat zu einer Sondertagung in Tampere zusammengetroffen, um die „zügige Verwirklichung des neuen Unionsziels“ (Pütter 2006: 9) eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union zu bewirken. Die Mitglieder des Rats trafen den eindeutigen Entschluss, den Ausbau der Europäischen Union zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu nutzen – im Speziellen, die vorgesehenen Möglichkeiten, die im Vertrag von Amsterdam vorgesehen sind. Mit diesem Zusammentreffen (im Tampere) gab der Europäische Rat ein klares politisches Signal in die Richtung der Verwirklichung der Idee mit den vereinbarten und angestrebten prioritären und subprioritären Zielen.

Die Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung in Form der Forcierung der Kooperation und des Supports Mitgliedstaaten untereinander erhält hohe Priorität. Der Europäische Rat sieht eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den nationalen und multilateralen Behörden bei der Ermittlungsarbeit vor. Insbesondere im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität soll durch die Nutzung der zur Verfügung stehenden Instrumente durch die jeweiligen Mitgliedstaaten ein maßgeblicher Erfolg erzielt

---

<sup>45</sup> <http://www.cilip.de/ausgabe/57/europa.htm>

<sup>46</sup> Später kommt das Stockholmer Programm hinzu, das in einem späteren Kapitel behandelt wird.

werden. Auf Vorschlag des Rats sollen gemeinsame Ermittlungsteams eingerichtet werden, die bei Bedarf in unterstützender Funktion und Weise mit Europol kooperieren. Darüber hinaus stellt der Rat die Forderung zur Einrichtung einer operativen Task Force der europäischen Polizeichefs, die in Kooperation und Austausch mit Europol steht und an der Planung operativer Maßnahmen maßgeblich beteiligt ist (Europäisches Parlament)<sup>47</sup>.

„Voraussetzung für ein hohes Maß an Sicherheit in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ein effizienter und umfassender Ansatz bei der Bekämpfung aller Erscheinungsformen der Kriminalität. Es sollte eine ausgewogene Entwicklung unionsweiter Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung...“ (Europäisches Parlament)<sup>48</sup>.

Im Beschluss von Tampere wurden folgende Meilensteine festgehalten:

- Die gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU;
  - Ein echter europäischer Rechtsraum;
  - Unionsweite Kriminalitätsbekämpfung;
  - Verstärktes außenpolitisches Handeln.
- 
- **Die gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU**

Der Europäische Rat betont die Notwendigkeit der Erarbeitung eines umfassenden Migrationskonzepts in den eng miteinander verbundenen Bereichen Asyl und Migration in der EU. Das Eingehen von Partnerschaften mit den Herkunfts- und Transitländern bzw. Drittländern soll der gemeinsamen Entwicklung von erforderlichen Maßnahmen dienen. In diesem Zusammenhang wurde der vom Rat eingesetzten Hochrangigen Gruppe „Asyl und Migration“ weiter für die Ausarbeitung von Aktionsplänen verpflichtet. Darüber hinaus wurde die Bedeutung eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems sowie die Einrichtung und Anwendung eines Systems Eurodac (zur Identifizierung von Asylwerbern) und einer EU-Visumstelle, die sich auf die uneingeschränkte Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützen, bekräftigt.

Das Hauptaugenmerk der Europäischen Union liegt in der Steuerung der Migrationsströme,

---

<sup>47</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm#union](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm#union)

<sup>48</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm)

die in sämtlichen Phasen effizienter gesteuert werden muss, um der illegalen Einwanderung sowie aller Arten des Schlepperwesens und des Menschenhandels entgegenzuwirken. Die Mitgliedstaaten werden dazu aufgerufen, die Kohärenz der Innen- und Außenpolitik zu verstärken.

„Die Europäische Integration war von Anfang an fest auf ein gemeinsames Bekenntnis zur Freiheit gegründet, das sich auf die Menschenrechte, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit stützt. Es hat sich erwiesen, daß diese gemeinsamen Werte unerlässlich sind, um in der Europäischen Union Frieden zu gewährleisten und Wohlstand zu entwickeln. Sie werden auch Ecksteine für die Erweiterung der Union sein“ (Europäisches Parlament).

Die Union nahm die Herausforderung an (die wie auch im Vertrag von Amsterdam enthaltenen globalen und wirtschaftlichen Herausforderung für die Schaffung eines Raums des Wohlstands und Friedens), Freiheit, die das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der gesamten EU beinhaltet, im Rahmen der Sicherheit und des Rechts in Anspruch genommen werden kann, der für alle gleichermaßen zugänglich ist, sicherzustellen. Damit sollte auf ein von den Unionsbürgern häufig geäußertes Anliegen und die Beeinträchtigung ihres täglichen Lebens Rücksicht genommen werden (Vgl. Europäisches Parlament). Um die Möglichkeiten für Straftäter zu unterbinden, die Unterschiede in den Justizsystemen der Mitgliedstaaten auszunutzen, sollten die Gerichte und Behörden innerhalb der Union besser und verstärkter kooperieren und sich gegenseitig Unterstützung bieten. Dafür sollten eine bessere Vereinbarkeit und eine stärkere Konvergenz der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten angestrebt werden.

Eine enge Zusammenarbeit mit den Partnerländern sowie internationalen Organisationen, wie beispielsweise den Europarat, der OSZE, der OECD und den Vereinten Nationen ist im Kampf gegen die internationale Kriminalität und den Terrorismus unumgänglich.

- **Ein echter Europäischer Rechtsraum**

Um einen besseren Zugang zum Recht zu erleichtern ist eine Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen Einrichtungen notwendig. Die Schaffung eines zugänglichen Informationssystems, das von einem Netz der jeweils zuständigen nationalen Behörden geführt und aktualisiert werden soll, wurde beschlossen. Darüber hinaus wurden Mindeststandards im Falle von grenzüberschreitenden Rechtssachen in allen Mitgliedstaaten

der Union sowie besondere gemeinsame Verfahrensregeln für eine vereinfachte und beschleunigte justizielle Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union festgelegt. Der Rat sieht die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen und Urteilen von den Mitgliedstaaten als einen Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit sowohl in Zivil- als auch Strafsachen innerhalb der Union. Dazu ist eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten unumgänglich. Darüber hinaus appellierte der Europäische Rat an die Mitgliedstaaten, dass diese die EU-Übereinkommen von 1995 und 1996 über die Auslieferung ratifizieren sollten. Die beiden Übereinkommen enthielten Auslieferungsbestimmungen Bezug nehmend auf Personen, die sich nach rechtskräftiger Verurteilung der Justiz durch Flucht ihrer Strafe entziehen wollen. Darüber hinaus war die Erarbeitung neuer verfahrensrechtlicher Vorschriften für grenzüberschreitende Fälle von großer Bedeutung, um im Bereich des Zivilrechts eine größere Konvergenz zu erzielen. Für ein reibungsloses Funktionieren von zivilrechtlichen Verfahren innerhalb der EU (gemäß Titel III, Art 6a der EEA) mussten/sollten die zivilrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten angeglichen werden. Für die Überprüfung der Fortschritte in der Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen wurde der Rat verantwortlich gemacht.

- **Unionsweite Kriminalitätsbekämpfung**

Die Europäische Union legte die unionsweite Kriminalitätsbekämpfung und Verstärkung des Kampfes gegen schwere organisierte und grenzüberschreitende Kriminalität als prioritäres Ziel fest.

„Voraussetzung für ein hohes Maß an Sicherheit in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ein effizienter und umfassender Ansatz bei der Bekämpfung aller Erscheinungsformen der Kriminalität. Es sollte eine ausgewogene Entwicklung unionsweiter Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung unter gleichzeitigem Schutz der Freiheit und der gesetzlich verbürgten Rechte der Einzelperson wie auch der Wirtschaftsteilnehmer erreicht werden“ (Europäisches Parlament)<sup>49</sup>.

Die Erarbeitung von Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung und der Ausbau nationaler Programme zur Kriminalitätsverhütung, aber auch die Abstimmung und Entwicklung von gemeinsamen Prioritäten im Rahmen der Außen- und Innenpolitik der Union sind als

---

<sup>49</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm)

grundlegende Schritte in Richtung einer homogenen unionsweiten Kriminalitätsbekämpfung festgelegt worden. Darüber hinaus verwies der Europäische Rat auf die Notwendigkeit des vermehrten Austausches bereits bewährter Methoden, des Ausbaus des Netzes der für die Kriminalitätsverhütung zuständigen einzelstaatlichen Behörden und der verstärkten Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen einzelstaatlichen Einrichtungen zur Kriminalitätsverhütung. Für die Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung sah man die bestmögliche Nutzung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten bei der Ermittlungsarbeit im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität als einen wichtigen Teilaspekt vor. Der Rat forderte die Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsteams als einen ersten Schritt im Kampf gegen organisierte Kriminalität und des Terrorismus (Vgl. ebd.)

Die Einführung gezielter Bestimmungen sollte den Vertretern von Europol die Möglichkeit einrichten, gegebenenfalls an diesen Ermittlungsteams in unterstützender Funktion teilzunehmen. Darüber hinaus rief der Europäische Rat dazu auf, eine operative Task Force der europäischen Polizeichefs einzurichten, die in (enger) Kooperation mit Europol durch den Austausch von Erfahrungen, bewährten Methoden sowie Informationen zu aktuellen Trends der grenzüberschreitenden Kriminalität an der Planung operativer Maßnahmen beiträgt.

Europol wurde bei der Unterstützung der Kriminalitätsprävention auf Unionsebene eine Schlüsselrolle eingeräumt. Festgelegt wurde auch die Stärkung der Rolle von Europol in naher Zukunft, wobei das Polizeiamt über den Erhalt operativer Daten von den Mitgliedstaaten hinaus auch die Ermächtigung besitzen solle, die jeweiligen Mitgliedstaaten um die Einleitung, Durchführung und Koordinierung von Ermittlungen und/oder um die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsteams in bestimmten Straffällen unter besonderer Berücksichtigung der nationalen Systeme der gerichtlichen Kontrolle in den einzelnen Mitgliedstaaten ersuchen zu können (Vgl. ebd.).

Zusätzlich wurde die Einrichtung der Stelle Eurojust, als ein Zusammenschluss der von den einzelnen Mitgliedstaaten entsandten Staatsanwälten, Richtern und Polizeibeamten mit gleichwertigen Befugnissen, vereinbart. Die Schaffung eines geeigneten Rechtsinstruments wurde in Auftrag gegeben. Darüber hinaus wurde die Einrichtung einer Europäischen Polizeiakademie für die Schulung von hochrangigen Angehörigen der Strafverfolgungsbehörden, die als Netz der bestehenden nationalen Ausbildungseinrichtungen

dienen soll, angedacht.

Die steigende Wirtschaftskriminalität wurde im zunehmenden Maße als ein Problem für die Europäische Union erkannt. Um darauf zu reagieren forderte der Europäische Rat die Mitgliedstaaten auf, „bei den Ermittlungen und der Strafverfolgung im Bereich der Wirtschaftskriminalität uneingeschränkte Rechtshilfe zu leisten“(Europäisches Parlament)<sup>50</sup>. Auch dem steigenden Drogenproblem sollte auf umfassende Weise entgegengewirkt werden. Ein erster Schritt sollte die vom Europäischen Rat in Helsinki ins Leben gerufene Strategie zur Drogenbekämpfung sein.

Ein großer und wichtiger Aspekt im Bereich der internationalen Kriminalität ist die Bekämpfung der Geldwäsche, auf EU-Ebene wird Geldwäsche als das „Herzstück“ der organisierten Kriminalität gehandelt. Hier war man sich einig, dass konkrete Schritte unternommen werden mussten, damit die Erträge aus Straftaten, insbesondere Geldwäscherei, beschlagnahmt und eingezogen werden bzw. auf Konten befindliche Gelder auch eingefroren werden können. Dazu wurde die konkrete Umsetzung der Geldwäscherichtlinie im Straßburger Übereinkommen von 1990 sowie die Empfehlung der Financial Action Task Force in den Mitgliedstaaten beschlossen.

Der Zuständigkeitsbereich von Europol im Zusammenhang mit Straftaten wie Geldwäsche sollten durch die Ausarbeitung von Normen zur Verhinderung der Veruntreuung von Geldern (außerhalb der Zuständigkeitsbereiche der Gerichte der Union) erweitert werden. Darüber hinaus sollten die Union und ihre Mitgliedstaaten Vereinbarungen mit Offshore-Einrichtungen in den jeweiligen Drittländern treffen, um eine effiziente sowie transparente Zusammenarbeit im Bereich der Rechtshilfe sicherzustellen (Vgl. Europäisches Parlament).

- **Stärkeres außenpolitisches Handeln**

Die regionale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und an die Union angrenzenden Drittstaaten (bspw. die Zusammenarbeit der EU mit dem Balkan) sollte forciert werden, um eine umfassendere Vorgehensweise bei Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu erreichen. Gerade die Abwendung der Bedrohung außerhalb der Grenzen der EU hat für die Europäische Union höchste Priorität (Vgl. ebd.)

---

<sup>50</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm)

In engem Zusammenhang mit dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat der Europäische Rat Einvernehmen über die Zusammensetzung, die Arbeitsverfahren und die praktischen Vorkehrungen (die in der Anlage wiedergegeben sind) für das Gremium erzielt, das mit der Ausarbeitung eines Entwurfs einer EU-Charta der Grundrechte beauftragt ist.

### **3.5.2 Exkurs: EU-Haftbefehl**

In Übereinstimmung mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere schlug die Kommission die Schaffung eines europäischen Haftbefehls vor, der in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Union an die Stelle der bisherigen Auslieferungssysteme (gesuchter oder gerichtlich verurteilter Personen) treten soll. Die Kommission gedenkt, einen Mechanismus einzuführen, dessen Eckstein die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen ist. Dem liegt folgender Gedanke zugrunde: Wenn die Justizbehörde eines Mitgliedstaats nach ihrem nationalen Recht um die Übergabe einer Person ersucht, muss diese Entscheidung von den Justizbehörden der anderen Mitgliedstaaten ipso facto und mit einem Minimum an Kontrollen anerkannt werden. Die Kommission betont, dass dieser Rahmenbeschluss sämtliche Auslieferungsbestimmungen ersetzen soll, die heute europaweit gültig sind (darunter das Übereinkommen von 1995, das Übereinkommen von 1996 und Kapitel 4 des Übereinkommens von Schengen) (Europa-EU)<sup>51</sup>.

Im Juni 2002 nahm der EU-Ministerrat einen Rahmenbeschluss zur Einführung eines Europäischen Haftbefehls (2002/584/JI) in der EU an. Gemäß der Definition im Rahmenbeschluss ist der Europäische Haftbefehl eine justizielle Entscheidung, die die Festnahme und Übergabe einer Person durch einen anderen Mitgliedstaat im Hinblick auf eine Strafverfolgung, die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe; eine Freiheit entziehende Maßregel der Sicherung bezweckt. Mit dem Inkrafttreten des Europäischen Haftbefehls sind die nationalen Gerichte (der Mitgliedstaaten) zu einer Erlassung eines Haftbefehls verpflichtet, wenn eine EU-weite Fahndung ausgeschrieben und eingeleitet werden soll. Ein in einem Mitgliedsstaat X ausgestellter europäischer Haftbefehl kann in jedem anderen Mitgliedsstaat vollstreckt werden. Dadurch sollen Straftäter sowie kriminelle Organisationen die unterschiedlichen Rechtssysteme der Mitgliedstaaten nicht mehr ausnutzen können. Der

---

<sup>51</sup> <http://europa.eu/bulletin/de/200109/p104005.htm>

Europäische Haftbefehl tritt an die Stelle aller bisherigen europäischen Auslieferungsabkommen und langwierigen Auslieferungsverfahren und verkürzt im Wesentlichen die Fristen. (Der Standard)<sup>52</sup>.

Der Europäische Haftbefehl kann erlassen werden, wenn:

- eine rechtskräftige Verurteilung zu einer Haftstrafe sowie bei einer Anordnung einer Maßregel der Sicherung von mindestens vier Monaten;
- eine Straftat, die mit einer Gefängnisstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßnahme mit Höchstmaß von mindestens zwölf Monaten, vorliegen.

„Unter der Voraussetzung, dass die Straftaten im Ausstellungsmitgliedstaat mit einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren bedroht sind, kann bei u.a. folgenden Straftaten eine Übergabe ohne Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit erfolgen: Terrorismus, Menschenhandel, Korruption, Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung, Geldfälschung, Tötung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Vergewaltigung, Handel mit gestohlenen Kraftfahrzeugen, Betrugsdelikte, einschließlich Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften“ (Europa. EU).<sup>53</sup>

In den von EU-Mitgliedstaaten festgelegten Strafenkatalog wurden insgesamt 30 Straftaten aufgenommen, die auf die Bestimmungen des EU-Haftbefehls angewandt werden können (Vgl. Eur-Lex)<sup>54</sup>.

Der EU-Haftbefehl beruht auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Grundsätzlich unterliegen die MS der Verpflichtung der Vollstreckung des EU-Haftbefehls sowie der Übergabe der jeweiligen Person an den MS, der den Antrag gestellt hat. Einige Fälle unterliegen einer Ausnahmeregelung, wobei die Vollstreckung eines EU-Haftbefehls abzulehnen ist:

- „Wenn die betreffende Straftat in dem Mitgliedstaat, der den Haftbefehl ausgestellt hat, unter eine Amnestie fällt;
- wenn die gesuchte Person in einem Mitgliedstaat wegen derselben Handlung rechtskräftig verurteilt worden ist (ne bis in idem); oder

---

<sup>52</sup> <http://derstandard.at/2426050>

<sup>53</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/judicial\\_cooperation\\_in\\_criminal\\_matters/133167\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/133167_de.htm)

<sup>54</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:DE:NOT>

- wenn die Person nach dem Recht des Vollstreckungsmitgliedstaats aufgrund ihres Alters für die fraglichen Handlungen nicht strafrechtlich belangt werden kann (Strafmündigkeitsalter)“ (Eur-Lex)<sup>55</sup>

„Der Europäische Haftbefehl macht eine grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung möglich - und zeigt, wie schwer es ist, 25 verschiedene Rechtssysteme anzugleichen“ (Der Standard)<sup>56</sup>.

### **3.5.3 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union**

Das Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union wurde im am 4./5. November 2004 als Nachfolger des Tampere Programms und somit weiteres zentrales Dokument vom Europäischen Rat angenommen. Ziel dieses Programms ist „die Verbesserung der gemeinsamen Fähigkeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Grundrechte, der Mindestnormen für Verfahrensgarantien und des Zugangs zur Justiz im Hinblick auf den Schutz von schutzbedürftigen Menschen in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention und anderen internationalen Verträgen, zur Regulierung von Wanderungsbewegungen und zur Kontrolle der Außengrenzen der Union, zum Kampf gegen organisierte grenzüberschreitende Kriminalität und zur Bekämpfung der Bedrohung durch den Terrorismus, zur Realisierung des Potenzials von Europol und Eurojust, zur Weiterentwicklung der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsentscheidungen und Urkunden sowohl in Zivil- als auch in Strafsachen sowie zur Beseitigung rechtlicher und gerichtlicher Hindernisse bei Rechtsstreitigkeiten in Zivil- und Familiensachen mit grenzüberschreitenden Bezügen“ (2005/C 53/1, 1)<sup>57</sup>. Zur Erreichung dieser Ziele wird der Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit von den Polizei- und Justizbehörden eine übergeordnete Rolle eingerichtet. „Dieses Ziel muss im Interesse unserer Bürger erreicht werden, indem eine gemeinsame Asylregelung festgelegt wird und der Zugang zu den Gerichten, die praktische Zusammenarbeit von Polizei und Justizbehörden, die Rechtsangleichung und die Ausarbeitung einer gemeinsamen Politik in verschiedenen

---

<sup>55</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/278&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>

<sup>56</sup> <http://derstandard.at/2426050>

<sup>57</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/doc/hague\\_programme\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_de.pdf)

Bereichen verbessert werden“ (Europäische Kommission)<sup>58</sup>.

Das Haager Programm listet zehn Prioritäten der Europäischen Union zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in den kommenden fünf Jahren auf:

1. Stärkung der Grundrechte und der Unionsbürgerschaft
2. Bekämpfung des Terrorismus
3. Ausgewogenes Konzept zur Steuerung der Migrationsströme
4. Gemeinsames Asylverfahren
5. Maximierung der positiven Auswirkungen der Einwanderung
6. Integrierter Schutz an den Außengrenzen der Union
7. Datenschutz und Informationsaustausch im richtigen Verhältnis
8. Organisierte Kriminalität: Ausarbeitung eines strategischen Konzepts.
9. Ein leistungsfähiger europäischer Rechtsraum für alle
10. Verantwortung und Solidarität gemeinsam ausüben (Europa. EU)<sup>59</sup>.

In der Mitteilung des Europäischen Rats vom 13. Dezember 2004 (16054/04) heißt es Bezug nehmend auf die polizeiliche Zusammenarbeit: „Für die wirksame Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und anderer Formen der Schwermriminalität sowie des Terrorismus ist es erforderlich, die praktische Zusammenarbeit zwischen den Polizei- und den Zollbehörden der Mitgliedstaaten und mit Europol zu intensivieren und die auf diesem Gebiet vorhandenen Instrumente besser zu nutzen“ (Europäische Kommission)<sup>60</sup>

Europol in Zusammenarbeit mit Eurojust soll hierbei eine entscheidende Rolle bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden, organisierten Schwermriminalität sowie des Terrorismus einnehmen. Dazu besteht die nachdrückliche Erfordernis der Mitarbeit der Mitgliedstaaten, unter der Voraussetzung der Ratifizierung und Anwendung der erforderlichen Rechtsinstrumente bis zum vorgegebenen Zeitpunkt Ende 2004, durch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden sowie der rechtzeitigen Bereitstellung aller erforderlichen hochwertigen Informationen.

---

<sup>58</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/doc/hague\\_programme\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_de.pdf)

<sup>59</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/human\\_rights/fundamental\\_rights\\_within\\_european\\_union/116002\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_de.htm)

<sup>60</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/doc/hague\\_programme\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_de.pdf)

### **3.6 Der 11. September und seine Auswirkungen auf den Bereich der Inneren Sicherheit in der EU**

Bereits im Zusammenschluss der Europäischen Kohle und Stahl Union erste Ansätze für eine gemeinschaftliche Strategie (in Form einer Klausel) in der Terrorismusbekämpfung, diese waren jedoch für eine Form des Terrorismus dieses Ausmaßes, nicht annähernd zeitgemäß und effektiv genug.

Auf die neue Dimension der terroristischen Bedrohung seit den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA hat die Europäische Union umgehend und umfassend reagiert. 9/11 hatte eine katalysierende Wirkung, so konnten im Rahmen des Aktionsplans gegen Terrorismus mehrere Projekte durchgesetzt werden, die zuvor lange Zeit durch den Rat blockiert waren (Knelangen 2008: 37). Bereits nur zehn Tage nach den Anschlägen vom 11. September, am 21. September 2001, wurde von den Staats- und Regierungschefs der EU auf Grundlage der UN-Resolution 1368 der Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung („EU Plan of Action on Combating Terrorism“) beschlossen.

#### **3.6.1 Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung – EU Plan of Action on Combating Terrorism**

Der Aktionsplan zur Stärkung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in der Terrorismusbekämpfung wurde vom Europäischen Rat am 21. September 2001 auf Grundlage der UNO-Resolution 1368 beschlossen, der seither durch zahlreiche wichtige Initiativen ergänzt wurde. Dieser soll gemeinsame Standards zwischen den Mitgliedstaaten und die Umsetzung von EU-Beschlüssen gewährleisten und umfasst mehr als 150 Einzelmaßnahmen in den Bereichen Internationale Zusammenarbeit (insbesondere mit der UN und den USA); die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung; der Stärkung der EU und mitgliedstaatlichen Kapazitäten zur Aufdeckung, Verfolgung und Vorbeugung terroristischer Anschläge; der Sicherung der Transportwege und der Außengrenzen; der Umgang mit Konsequenzen von Terroranschlägen; der Bekämpfung von Faktoren, die zur Umsetzung sowie Rekrutierung von Terroristen führen; die Unterstützung von Drittstaaten bei der Terrorismusbekämpfung. Betrachtet man diese Zielsetzungen, die durch die Verfassung der Einzelmaßnahmen durchgeführt und umgesetzt werden sollen, zeigt sich klar der umfassende Ansatz, den die EU im Kampf gegen Terrorismus verfolgt.

Darüber hinaus verabschiedete die EU eine Richtlinie über Terrorismus, in welcher terroristische Taten definiert worden sind, und nach der Strafmaßnahmen innerhalb der Mitgliedstaaten angeglichen werden sollen. Terroristische Taten werden demnach als Vergehen definiert, die mit der Absicht begangen werden, (mehrere) Personen einzuschüchtern und zu verängstigen, sowie die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen eines Landes in bedeutendem Maße zu verändern und/oder zu zerstören. Dazu werden Mord; Körperverletzung; Geiselnahme; Erpressung; Waffenherstellung; Ausführung von Anschlägen; Androhungen, eine der hier genannten Straftaten zu begehen, u.a. gezählt.

### **3.6.2 Europäische Sicherheitsstrategie – ein sicheres Europa in einer besseren Welt**

„Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist eine der sicherheitspolitischen Prioritäten der EU“ (Auswärtiges Amt)<sup>61</sup>, das kommt in der Europäischen Sicherheitsstrategie sehr eindeutig zur Geltung. Am 12. Dezember 2003 hat der Europäische Rat den Entschluss gefasst, den Vorschlag des damaligen Hohen Vertreters der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solanas, anzunehmen. Die Europäische Sicherheitsstrategie soll als Beitrag zur Entwicklung einer gemeinsamen Sicherheitsidentität der Europäischen Union dienen, indem sie die Herausforderungen und Hauptbedrohungen für die Sicherheit der Union aufzeigt und die strategischen Ziele der EU bei der Abwehr dieser Bedrohungen verdeutlicht.

Zu diesen Bedrohungen zählen im Wesentlichen:

- Terrorismus: um Terrorismus bekämpfen zu können bedarf es abgestimmter europäischer Maßnahmen. „die Ursachen von Terrorismus, der Menschenleben bedroht und darauf abzielt, die Offenheit und Toleranz unserer Gesellschaft zu untergraben, sind sehr komplex“ (Europa.EU)<sup>62</sup>.
- Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW): die EU sieht in der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen die größte potenzielle Bedrohung für Europa. Internationale Verträge und Ausfuhrkontrollregelungen sollen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen eindämmen. Es muss unbedingt verhindert werden, dass

---

<sup>61</sup> [http://www.auswaertiges-  
amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/TerrorismusbekaempfungEU.html](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/TerrorismusbekaempfungEU.html)

<sup>62</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_terrorism/r00004\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/r00004_de.htm)

Massenvernichtungswaffen in die Hände terroristischer Gruppen gelangen.

- Regionale Konflikte: regionale Konflikte können europäische Interessen unmittelbar, aber auch mittelbar berühren und Extremismus, Terrorismus und den Zusammenbruch von Staaten hervorrufen.
- Zusammenbruch von Staaten: der Zusammenbruch von Staaten, verursacht durch schlechte Staatsführung, Korruption, schwache Institutionen und mangelnde Rechenschaftspflicht, ist ein ernstzunehmendes, alarmierendes Phänomen, welches die Weltordnungspolitik negativ beeinflusst und die regionale Instabilität vergrößert.
- Organisierte Kriminalität: die Europäische Union ist immer stärker von der organisierten Kriminalität betroffen. Daher ist die Bekämpfung dieser ein erklärtes und primäres Ziel der EU.

Im Rahmen der Europäischen Sicherheitsstrategie wurden drei strategische Ziele entwickelt, die die Abwehr von Bedrohungen; die Stärkung der Sicherheit in unserer Nachbarschaft und eine Weltordnung auf Grundlage eines wirksamen Multilateralismus umfassen.

Die Bombenanschläge vom 11. März 2004 in Madrid, bei denen 190 Menschen ums Leben kamen und mindestens 1.400 Menschen schwer verletzt wurden, waren Anlass dafür, die Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung (nochmals) massiv zu verstärken. So beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU-25 auf dem Frühjahrsgipfel 2004 die Überprüfung der bestehenden Anti-Terror-Maßnahmen. Der von den europäischen Außen- und Innenministern vorbereitete EU-Aktionsplan wurde angenommen und verabschiedet.

### **3.6.3 Die europäische Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus**

Im Dezember 2005 verabschiedete der Europäische Rat eine EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung sowie eine Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Rekrutierung. Außerdem setzte sich die EU für den Abschluss eines umfassenden VN-

Abkommens zur Terrorismusbekämpfung sowie für eine rasche Umsetzung der VN-Strategie zur Terrorismusbekämpfung ein (Vgl. Auswärtiges Amt)<sup>63</sup>.

Anstelle der sieben Zielmarken des Aktionsplans, die zuvor den Gliederungsrahmen für die Terrorismusbekämpfung der EU gebildet hatten, sind nur noch vier grundsätzliche Handlungsbereiche zu unterscheiden:

1. Prävention, um gegen die Ursachen von Terrorismus vorzugehen und einer Radikalisierung entgegenzuwirken,
2. Schutz der Bevölkerung und der Infrastrukturen,
3. Verfolgung terroristischer Personen und
4. Reaktion auf die Folgen möglicher terroristischer Anschläge.

Im Februar 2006 wurde ein anhand dieser vier Säulen strukturierter Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet, der an die vorherigen Pläne anschließt und in den auch weitere, in ihrer thematischen Ausrichtung spezifischer gefasste Strategiepapiere von Rat und Kommission einfließen.

Die Strategie der Union stützt sich auf spezifische Instrumente, deren Zweck es ist, die Rechtshilfe zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zu erleichtern: z. B. Europol, Eurojust, europäischer Haftbefehl und gemeinsame Ermittlungsgruppen (bestehend aus Vertretern der Strafverfolgungsbehörden der verschiedenen Mitgliedstaaten sowie gegebenenfalls aus Europol-Beamten).

Weitere Verfolgungsinstrumente richten sich unmittelbar gegen terroristische Vereinigungen, deren Mitglieder und deren Funktionsweise. Ein Beispiel ist die Erstellung einer gemeinsamen Liste der Inhaber terroristischer Vermögenswerte, die zu beschlagnahmen sind.

### **3.6.4 Aktionsprogramm – Spezifisches Programm – 2007/124/EG**

Auf Beschluss des Rates am 12. Februar 2007 wurde die Auflegung des spezifischen Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ (Europa.EU)<sup>64</sup> als Teil des generellen

---

<sup>63</sup> <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/TerrorismusbekaempfungEU.html>

<sup>64</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_terrorism/133262\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/133262_de.htm)

Programms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ (ebd.) für den Zeitraum von 2007 bis 2013. Mit dem Programm sollen die Mitgliedstaaten dabei unterstützt werden, vorbeugende Maßnahmen gegen Terrorakte und andere Sicherheitsrisiken zu treffen und sich auf solche Risiken vorzubereiten um die Bevölkerung und Infrastrukturen zu schützen.

Zur Prävention und Abwehrebereitschaft verfolgt das Aktionsprogramm eine Reihe von Zielen, darunter:

- die Förderung der Bewertung von Bedrohungen sowie die Ausarbeitung von Methoden zum Schutz von (kritischen) Infrastrukturen und Sicherheitsnormen;
- die Verbesserung der Sicherheit der grenzüberschreitenden Versorgungsketten soll durch die Unterstützung gemeinsamer operativer Maßnahmen erreicht werden;
- Verbesserung und Förderung der Kooperation und des Erfahrungsaustauschs im Bereich des Schutzes kritischer Infrastrukturen;
- die Folgenbewältigung.
- der Ausbau der Beziehungen zu Drittstaaten um eine kohärentere und wirksamere Antiterror-Politik zu verfolgen

Mit dem Programm sollte ein Beitrag zum Schutz gegen den Terrorismus sowie auch andere Sicherheitsrisiken geleistet werden. Der Austausch von Fachwissen und Praxen zwischen den verschiedenen Akteuren im Bereich der Durchführung von Kriegsbewältigungsmaßnahmen und gemeinsamer Übungen waren vorgesehen um die Koordinierung der zuständigen Stellen zu verbessern.

Das Europäische Parlament verabschiedete am 15. Februar eine Entschließung über die externe Dimension der Terrorismusbekämpfung. Das Parlament forderte die ordnungsgemäße und vollständige Umsetzung aller politischen Maßnahmen, die im Rahmen der Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung, im Aktionsplan und in der Strategie zur Bekämpfung der Radikalisierung und Rekrutierung von Terroristen verabschiedet wurden.

### **3.7 Probleme bei der Umsetzung von Maßnahmen**

Für die rasche politische und rechtliche Umsetzung der in Brüssel getroffenen Beschlüsse sind die einzelnen Mitgliedstaaten zuständig. Hier liegt ein notorisches Problem, da die Mitgliedstaaten in der Regel die Zeitpläne, die sie (an und für sich) selbst beschlossen haben,

nicht einhalten. Ein Beispiel dafür ist die verzögerte Umsetzung des Europäischen Haftbefehls. Die Übernahme in nationales Recht zog sich länger hin als geplant und stieß dabei im Fall Deutschlands auf erhebliche straf- und verfassungsrechtliche Probleme, hinsichtlich der Auslieferung eigener Staatsbürger an andere EU-Staaten (Vgl. Schneckener 2006: 209).

„Letztlich bleibt die Innen- und Justizpolitik eine Domäne der Mitgliedstaaten. Beschlüsse müssen im Konsens gefasst werden, und ihre Umsetzung ist Sache der Regierungen. Die EU-Institutionen besitzen hier weder Kontroll- noch Sanktionsmöglichkeiten, sondern beschränken sich primär auf Koordinationsaufgaben und Hilfestellung bei der Umsetzung“ (ebd.).

Innerhalb der EU bestehen erhebliche Unterschiede in der Rechtstradition und Rechtspraxis; dies gilt vor allem bei der Definition von Tatbeständen, bei Strafrechtsnormen, beim Strafausmaß, beim Asyl-, Ausländer- und Visarecht, bei der Abschiebe- und Auslieferungspraxis und beim Datenschutz. Dazu kommen die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variierenden operativen Befugnisse von Militär, Polizei, Geheimdiensten und Staatsanwaltschaften. Dies kann dazu führen, dass Beweismaterial, welches im Mitgliedstaat 1 erstellt wurde, im Mitgliedstaat 2 vor Gericht nicht verwendet werden darf (Vgl. ebd.: 212). Nicht selten kollidieren Beschlüsse, vor allem im Bereich der Terrorismusbekämpfung, „auf internationaler Ebene mit rechtlichen Standards und politischen Mechanismen auf nationaler Ebene“ (ebd.: 213). Ein anschauliches Beispiel innerhalb der EU ist die Diskussion um den Europäischen Haftbefehl. Hier stellte sich die Frage, unter welchen Bedingungen ein Staat einen Staatsbürger aus einem Drittstaat ausliefern kann. Die im Kontext des EU-Haftbefehls relevanten und keineswegs auszugrenzenden Kernbereiche des grenzüberschreitende Datenaustauschs, der Sanktionslisten auf internationaler Ebene, der Verwendung von Beweismaterial und Geheimdienstinformationen sind ebenso Gegenstand einer tiefgreifenden Problematik des Zusammentreffens und Auseinanderklaffens unterschiedlicher, nationalstaatlicher Rechtsnormen/Rechtsbestimmungen, wie Inhalte der Menschenrechtsnormen und Freiheitsrechte, Bestimmungen zum Datenschutz, wie auch die parlamentarische und richterliche Kontrolle (Vgl. ebd.: 213). In diesem Zusammenhang spricht Schneckener von „einem Spannungsverhältnis mit nationalem Recht“ (ebd.).

## 4 Das Europäische Polizeiamt Europol

### 4.1 Die Gründungsphase – Einrichtung einer European Drug Unit (EDU)

Die Idee der Schaffung einer Form der Kooperation zwischen europäischen Polizeibehörden zum Zweck der Bekämpfung transnationaler Kriminalität ist bereits im Zuge der Errichtung der Europäischen Gemeinschaften entsprungen. Der erste Schritt dazu war die Gründung einer informellen Kooperation zwischen den Innen- und Justizministern in den 1970er Jahren, der bereits im vorherigen Kapitel erwähnten Trevi-Gruppe. In den späten 70er und 80er Jahren verhärtete sich die Diskussion über eine Eingliederung der Polizeikooperation in den formellen Rahmen der EG. Besonders Deutschlands damaliger Bundeskanzler Helmut Kohl machte sich beim EU-Gipfel in Luxemburg im Jahr 1991 für die Errichtung einer europäischen Polizeiagentur im Sinne des amerikanischen FBI stark. Sein Vorschlag generierte die Grundlage langwieriger Diskussionen zwischen den EG- Mitgliedstaaten über den Aufbau und der Eingliederung der Polizeikooperation auf Gemeinschaftsebene. Mit dem Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 wurde der Bereich polizeiliche Zusammenarbeit in die Dritte Säule der EU eingegliedert (Vgl. Europol Bericht 2009: 12)<sup>65</sup> und die Einrichtung von Europol abgesichert – zunächst in Form einer spezialisierten Dienststelle für den Informationsaustausch über den internationalen Handel mit illegalen Drogen, der European Drugs Unit (Vgl. Fehérváry 2001: 47). Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang Artikel K1 (9) EUV für Terrorismusbekämpfung, Bekämpfung der Drogenkriminalität und –handel sowie anderer internationaler Formen der Kriminalität; der erstmalig eine explizite Referenz im Hinblick auf den Aufbau eines Europäischen Polizeiamts enthielt und „einen Schwerpunkt der unionsweiten Verbrechensbekämpfung“ (Storbeck 1997: 109) darstellt: „(9) police cooperation for the purpose of preventing and combating terrorism, unlawful drug trafficking and other serious forms of international crime, including if necessary certain aspects of customs cooperation in connection with the organization of a Union-wide system for exchanging information within a European Police Office (Europol)“ (Europol Bericht 2009: 12)<sup>66</sup>. Der Schwerpunkt der neuen polizeilichen Zusammenarbeit soll

---

<sup>65</sup> [http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary\\_publication.pdf](http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary_publication.pdf)

<sup>66</sup> [http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary\\_publication.pdf](http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary_publication.pdf)

auf einen möglichst effektiven Datenaustausch basieren, der zur „Bekämpfung verschiedener Kriminalitätsformen“ (Sule 1999: 30) zweckmäßig beiträgt.

Tanushev hat den geplanten Aufbauprozess von Europol in zwei Phasen dargestellt: der Anfangsphase (erste Phase), in der die Organisation als „Relaisstation für (den) Informations- und Erfahrungsaustausch“ (Tanushev 2001: 147) dienen sollte, und der zweiten Phase, in der eine Übertragung der Handlungsbefugnisse im Hoheitsbereich der Mitgliedstaaten auf Europol stattfinden sollte (Vgl. ebd.). Sieht man sich die Praxis an, ist der Übergang von Phase 1 zu Phase 2 noch nicht hinreichend erfolgt.

## **4.2 European Drug Unit (EDU)**

Mit der Einrichtung der European Drug Unit, einer zentralen Analyseeinheit gegen Rauschgiftkriminalität, die im Jänner 1994 aktiv ihre Arbeit aufnahm, hat der Europäische Rat den ersten Schritt in Richtung Polizeikooperation auf EU-Ebene unternommen. Mehr als zwei Jahre sind nach der Entscheidungsfindung von Maastricht, im Jahr 1991, vergangen, was die offizielle, nach außen vermittelte Euphorie der EG im Hinblick auf den geplanten Ablauf des Aufbauprozesses nicht schmälerte. Die öffentliche Meinung berichtete hingegen von internen Spannungen und das Aufeinanderprallen gegenteiliger Interessen innerhalb der Mitgliedstaaten, die als mögliche Ursachen für das lange Andauern der Inbetriebnahme der EDU vermutet wurden. Focus schreibt dazu wie folgt: „In Millimeterschritten schleppt sich der Aufbau der in Den Haag ansässigen Europäischen Polizeibehörde (Europol) hin. Daten sammeln und auswerten für die Rauschgiftfahndung – mehr darf sie vorerst nicht. Der Gründungsbeschluss der EU-Innenminister liegt „erst“ knapp vier Jahre zurück“ (Focus Magazin Online). Der ehemalige Direktor von Europol Jürgen Storbeck spricht in diesem Zusammenhang von einer neuen politischen Dynamik und einer spektakulären „Ausweitung der Vision einer gemeinsamen europäischen Kriminalitätsbekämpfung“ (Storbeck 1997: 109). Die EDU wurde (vorerst) ohne exekutive Kompetenz ausgestattet, aber sie erhielt ein klares Mandat hinsichtlich der Assistenz der nationalen Polizeibehörden der einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen der strafrechtlichen Ermittlung. Der anfänglich kleine Mitarbeiterstab von lediglich ein bis zwei Verbindungsbeamten je Mitgliedstaat unterstützte eine Reihe von Operationen der Mitgliedstaaten. Der fortlaufende Anstieg der zu betreuenden Fälle, resultierend aus der wachsenden Vielseitigkeit der Formen der Kriminalität, führten einerseits zu einer Mandatsausweitung auf die Bereiche transnationale Kriminalität,

Terrorismus, KFZ- und organisierte Kriminalität sowie auf der anderen Seite zur Ebnung für den Weg für die Schaffung eines vollwertigen Europäischen Polizeiamts (Vgl. Europol Bericht 2009: 12)<sup>67</sup>.

Die EDU kann als Art Vorstufe in einer Übergangsphase bzw. als kurzfristige Lösung für die Übergangszeit bis zur endgültigen Ratifikation gesehen werden (Vgl. Storbeck 1997: 110), daher hat man dieser Einheit weitaus weniger Befugnisse, wie dem zu errichtenden Polizeiamt, zugestanden (Vgl. Sule 1999: 30).

### **4.3 Der formale Status von Europol – die Europol-Konvention**

Grundlage und juristisches Fundament für das Zustandekommen eines Europäischen Polizeiamts ist das vom Rat ausgearbeitete Europol-Übereinkommen (EPol-Übk) zwischen den mittlerweile 27 teilnehmenden Mitgliedstaaten der EU (Vgl. Wandl 2008: 33). Dieses Übereinkommen ist Art. K.3 Abs. 2 lit c des Vertrags von Maastricht zuzuordnen (Vgl. ebd.) und wurde entsprechend der Angelegenheiten der Dritten Säule mit völkerrechtlichem Charakter ausgestattet. Ein anfänglicher Vorschlag von der deutschen Regierungsebene, mit einer entsprechenden völkerrechtlichen Regelung im EWG-Vertrag, Europol institutionell in den Rahmen der Gemeinschaft einzugliedern, stieß auf allgemeine Ablehnung (Storbeck 1997: 110).

Die Errichtung eines Europäischen Polizeiamt sollte nun mit Artikel 3; insbesondere Artikel 3 Abs 2 lit c, in den Vertrag der Europäischen Union klar festgelegt werden. Nach der Ratifizierung aller Mitgliedstaaten ist das EPol-Übk am 1. Oktober 1998 offiziell in Kraft getreten, durch den zeitaufwendigen Prozess der Finalisierung einer Reihe von Rechtsakten konnte Europol erst am 1. Juli 1999 endgültig seine Arbeit aufnehmen (Vgl. Europol-Bericht 2009: 21)<sup>68</sup>.

„Seither ist Europol nicht mehr nur ein Projekt, ein Polizistentraum wie in den 70er Jahren, sondern praktische Wirklichkeit. Die Grundlage für die Datenzentrale und das Wirken der EU-Polizeien ist gelegt“ (Rote Hilfe Zeitung)<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> [http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary\\_publication.pdf](http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary_publication.pdf)

<sup>68</sup> [http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary\\_publication.pdf](http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary_publication.pdf)

<sup>69</sup> <http://www.rote-hilfe.de/layout/>

Die Konvention legt die Rolle Europol's als die eines „Informationsmaklers“ fest, der Informationen sammeln sowie verwalten, aber nicht selbst ermitteln darf. Exekutive Befugnisse wie die direkte Verfolgung von Straftaten sind nicht vorgesehen, jedoch besteht die Möglichkeit der Inanspruchnahme des vorgesehenen Initiativrechts. Demnach können Europolbeamte nationale Fahnder zur Ermittlung auffordern (Vgl. Focus Magazin Online)<sup>70</sup>.

Ziel Europol's ist gemäß Artikel 2 I der Konvention: „To make a significant contribution to the European Union's law enforcement action in preventing and combating terrorism, unlawful drug trafficking and other serious forms of international crime within its competencies, with a particular emphasis on the criminal organizations involved“ (Europol-Bericht 2009: 14)<sup>71</sup>.

„Kanzler Kohls Wunschtraum vom „Euro-FBI“, das über die Grenzen der Nationalpolizeien hinweg Verbrecher jagt, kommt nur noch in Sonntagsreden vor“ (Focus Magazin Online)<sup>72</sup>. Ebenso wenig wurde der Forderung der deutschen Bundesregierung nach einer Eingliederung der polizeilichen Zusammenarbeit und somit auch von Europol in die supranational orientierte erste Säule (damals) nicht berücksichtigt.

#### **4.4 Aufbau und Struktur von Europol**

„Europol's main goal is to help achieve a safer Europe for the benefit of all EU citizens“ (Europol)<sup>73</sup>.

##### **4.4.1 Mandatsbereich von Europol**

Das europäische Polizeiamt – EUROPOL ist eine EU-weit operierende Polizeiorganisation mit dem erklärten Ziel, die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung sowie bei der Prävention gravierender Formen internationaler Kriminalität zu unterstützen. Im Gegensatz zu den Schengener Abkommen zielt Europol auf die internationale organisierte Kriminalität (Vgl. Telepolis)<sup>74</sup>. Das europäische Polizeiamt „soll eine engere und effizientere Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten bei der Verhütung und Bekämpfung der internationalen Kriminalität

---

<sup>70</sup> <http://www.focus.de/politik/ausland/>

<sup>71</sup> [http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary\\_publication.pdf](http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary_publication.pdf)

<sup>72</sup> <http://www.focus.de/politik/ausland/>

<sup>73</sup> <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts>

<sup>74</sup> <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/6/6861/1.html>

ermöglichen. Dies gilt insbesondere für die Bekämpfung folgender Kriminalitätsphänomene: illegaler Drogenhandel, Schleusenkriminalität, illegaler Kraftzeughandel, Menschenhandel (einschließlich Kinderpornografie), Geldfälscherei und Fälschung anderer Zahlungsmittel, illegaler Handel mit radioaktiven und nuklearen Substanzen, sowie Terrorismus“ (Europa. EU)<sup>75</sup>. Für ein gemeinsames Vorgehen, die Involvierung von Europol, ist jedoch die Betroffenheit von zwei oder mehr Mitgliedstaaten erforderlich (Vgl. Sule 1999: 37).

Im Jahr 2003 fand eine Ausweitung des Mandatsbereichs von Europol durch Beschluss des Rats statt. Im Annex zu Artikel 2 der Europol-Konvention wurde die Zuständigkeit von Europol auf die in diesem Dokument genannten Kriminalitätsformen festgelegt:

- Straftaten gegen Leben, Freiheit und körperliche Unversehrtheit. Dazu zählen Taten, wie vorsätzliche Tötung; der illegale Handel mit Organen; schwere Körperverletzung; Entführung; Geiselnahme und Freiheitsberaubung; Rassismus sowie Fremdenfeindlichkeit.
- Straftaten gegen staatliches Eigentum und fremdes Vermögen, wie auch Betrug. Eingeschlossen sind Taten, wie der illegale Handel mit Kulturgütern; Betrugsdelikte; Erpressung; die Nachahmung und Fälschung von amtlichen Dokumenten sowie der Handel mit diesen Papieren; die Fälschung von Zahlungsmitteln; Computerkriminalität und Korruption.
- Straftaten gegen die Umwelt. Hierzu zählen Taten, wie der illegale Handel mit Waffen, wie auch Munition und Sprengstoffen; der illegale Handel mit bedrohten Tierarten, Pflanzen und Baumarten; Umweltkriminalität sowie der illegale Handel mit Hormonen, sowie Wachstumsförderern (Vgl. Bundesministerium für Inneres).<sup>76</sup>

Das Protokoll zur Änderung der Europol-Konvention wurde von Österreich und einigen anderen Mitgliedstaaten bereits im Jahr 2004 ratifiziert.

---

<sup>75</sup> [http://europa.eu/agencies/pol\\_agencies/europol/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/pol_agencies/europol/index_de.htm)

<sup>76</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2004/03\\_04/Artikel\\_05.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2004/03_04/Artikel_05.aspx)

#### 4.4.2 Aufgabenbereich des Polizeiamts

Wie bereits im Vorfeld erwähnt, wurde Europol 1992 gegründet und fand im Regelwerk des Vertrags von Maastricht – wenn auch nur im Rahmen der intergouvernementalen dritten Säule - erstmals Berücksichtigung. Das Europäische Polizeiamt im eigentlichen Sinn hat seine Arbeit vor dem Hintergrund langjähriger Diskussionen um Struktur und Kompetenzausstattung erst im Jahr 1999 unter dem offiziellen Namen „Europol“ aufgenommen. Der Sitz des Polizeiamts wurde auf Den Haag (Niederlande) festgelegt. Im Gegensatz zu den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten besitzt das Europol keine Vollstreckungsbefugnisse im eigentlichen Sinn, präzise ausgedrückt heißt das, dass es Europol nicht erlaubt ist Hausdurchsuchungen vorzunehmen sowie Personen festzunehmen. Das „keyword“ heißt Information (Vgl. Europol-Bericht 2009). So besteht die Kernaufgabe Europols darin, den Informationsaustausch von Daten im Zusammenhang mit Straftaten auf europäischer sowie internationaler Ebene zu erleichtern, die spezifischen Informationen zu erheben, speichern, abzugleichen und zu analysieren sowie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu koordinieren. Im Vordergrund steht die Gewährleistung einer engeren und effizienteren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Verhütung und Bekämpfung der internationalen Kriminalität (Vgl. Europa. Einrichtungen der Europäischen Union)<sup>77</sup>. Im Speziellen betrachtet umfasst das „Angebot“ von Europol für die Mitgliedstaaten folgende Tätigkeitsbereiche:

- die Erleichterung des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten;
- die Beschaffung und Zusammenstellung und Analyse von Informationen und Erkenntnissen (intelligence) in Form von strategischen Berichten (wie etwa die Beurteilung von Bedrohungslagen und Kriminalitätsanalysen, auf Basis von Informationen und Erkenntnissen der EU-Mitgliedstaaten, aber auch anderer Quellen);
- die unverzügliche Unterrichtung der nationalen Stellen und der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über die sie betreffenden Informationen sowie aller der mit der Straftat im Zusammenhang stehenden ermittelten Verbindungen;
- die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei den Ermittlungen durch die Übermittlung aller sachdienlichen Informationen an die NSE;
- die Führung und Erhaltung von automatisierten Informationssammlungen;

---

<sup>77</sup> [http://europa.eu/agencies/pol\\_agencies/europol/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/pol_agencies/europol/index_de.htm)

- die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Fortbildung der Bediensteten der zuständigen Behörden; und
- die Erleichterung der technischen Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten, sowie die Bekämpfung der Euro-Fälschungen sowie anderen Zahlungsmitteln.

Die Voraussetzung für ein Tätigwerden Europol ist, gemäß Artikel 2 Absatz 1 EÜK, das Vorliegen „tatsächlicher Anhaltspunkte für eine kriminelle Organisationsstruktur“ (50) sowie die Betroffenheit ein oder mehrerer Mitgliedstaaten von einer schwerwiegenden Form international organisierter Kriminalität, die auf nationaler Ebene nicht lösbar zu sein scheint sowie eine Gefahr für den europäischen Raum darstellt. Die im EÜK angeführten Gefahrenbereiche umfassen ein breites Spektrum: die Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus; die Bekämpfung des illegalen Drogenhandels; die Bekämpfung des Menschenhandels und –schuggels; die Bekämpfung des illegalen Handels mit radioaktiven und nuklearen Substanzen; die Bekämpfung von Fahrzeugkriminalität; die Bekämpfung von Fälschungen von Geld- und Zahlungsmitteln; sowie die Bekämpfung von Geldwäscheaktivitäten. Darüber hinaus ist Europol auch für die mit jenen Formen der Kriminalität in Zusammenhang stehenden Strafdaten zuständig (Vgl. ebd.).

„Ob Europol tatsächlich noch in diesem Jahrhundert eigenständig Ermittlungen führen wird und eigene Exekutivbefugnisse in der Art eines europäischen FBI erhält, wie von Bundeskanzler Kohl 1991 gefordert, ist weiterhin politisch und rechtlich ungeklärt...“ (Storbeck 1997: 115).

#### **4.4.3 Werte des Europäischen Polizeiamts**

In der Informationsbroschüre von Europol aus dem Jahr 2008 werden die Wertevorstellungen in sieben Punkten konkretisiert. Diese umfassen die Bereiche:

- „Führungskompetenz und gemeinsames Vorgehen;
- Integrität;
- Dynamisches und proaktives Handeln;
- Professionalität und Ergebnisorientierung;
- Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit;
- Dialoggestützte Zusammenarbeit;

- Engagement und Einsatz“ (Factsheet Europol 2007).

## **4.5 Repräsentation bei Europol**

### **4.5.1 Verbindungsbeamten/Innen (Liason officers)**

Jeder EU-Mitgliedstaat entsendet zumindest einen Verbindungsbeamten/ eine Verbindungsbeamtin zu Europol. Diese sind in der Regel den nationalen Strafverfolgungsbehörden (Polizei- und Zollbehörden, usw.) der entsendeten Mitgliedstaaten zuzuordnen. Gemäß Artikel 2 Abs 4 des Europol-Übereinkommens werden den zuständigen Behörden alle in den MS bestehenden Behörden zugerechnet, welche nach nationalem Recht für die Prävention und Bekämpfung von Straftaten zuständig sind.

Die Verbindungsbeamten arbeiten im Auftrag ihres jeweiligen MS, dem sie verantwortlich sind. Hauptaufgabe der Beamten besteht in der Vertretung und Repräsentation ihres Landes bei Europol. Dritte Parteien<sup>78</sup>, die ein Kooperationsabkommen mit Europol abgeschlossen haben, können auch einen Verbindungsbeamten/ eine Verbindungsbeamtin zu Europol entsenden, unter der Voraussetzung dass dies Gegenstand der Vereinbarung ist. Europol hat derzeit ein eigenes Verbindungsbüro in Washington (USA) und innerhalb des Interpol-Hauptsitzes in Lyon (Frankreich) eingerichtet.

Verbindungsbeamte sind autorisiert Informationen zwischen ihrer nationalen Stelle (NSE), Europol und anderen Mitgliedstaaten auszutauschen. Dazu haben sie die Befugnis und Verpflichtung zugleich Daten aus den verschiedenen Computersystemen Euopols zum Zwecke der Erfüllung ihrer Aufgaben abzurufen und einzugeben. Im Rahmen von Analyseprojekten wirken die jeweiligen Verbindungsbeamten als Informationsermittler mit. Die Funktion bzw. der Status eines Verbindungsbeamten ist die eines Informationsdienstleisters und –transmitters. D.h. sie dienen als Advokaten für den Austausch von Informationen zwischen ihren nationalen Stellen (NSE) und Europol und sorgen dadurch

---

<sup>78</sup> So genannte „third parties“ - das sind Nicht-EU Staaten oder auch internationale Organisationen wie beispielsweise Interpol

für eine Beschleunigung des Informationsprozesses. Die Informationspflicht gegenüber Europol ist in Artikel 7 im Beschluss des Verwaltungsrats von Europol<sup>79</sup> geregelt.

Die jüngste Ratsentscheidung vom 6. April 2009<sup>80</sup> gemäß Artikel 9 (Liaison officers) regelt unter Absatz 3 die Arbeits- und Wirkungsbereiche der Verbindungsbeamten. Diese sollen:

- Informationen für Europol von der entsendeten nationalen Stelle bereitstellen und gewährleisten;
- Informationen von Europol an die entsendete nationale Stelle weiterleiten,
- die Kooperation mit Europol-Bediensteten durch die Bereitstellung von Informationen und Beratung gewährleisten, und
- darauf achten, dass der Informationsaustausch zwischen ihrer nationalen Stelle mit anderen Verbindungsbeamten aus anderen Mitgliedstaaten im Rahmen ihres Verantwortungsbereichs im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften ist (Vgl. Official Journal of the European Union: L 121/42).

Der Zuständigkeitsbereich des österreichischen Verbindungsbüros erstreckt sich über den gesamten Austausch von Informationen sowie die Koordinierung zwischen den Behörden des BMI<sup>81</sup>, des BMF<sup>82</sup>, Eurojust und Europol, wie auch für bilaterale Informationen, deren Verlauf über den Europol-Kanal stattfindet. Darüber hinaus sind die Verbindungsbeamten verpflichtet die Interessen Österreichs bei Europol innerhalb von strategischen und operativen Meetings zu vertreten. Das Büro ist rund um die Uhr – sogenannter 24/7-Service – in Rufbereitschaft (Vgl. Habitzl et.al. 2010: 13)<sup>83</sup>.

Derzeitiger Leiter des Büros der österreichischen Verbindungsbeamten ist Mag. Dominik Habitzl. Insgesamt ist Österreich mit vier Verbindungsbeamten, also mit drei weiteren

---

<sup>79</sup> Beschluss des Verwaltungsrats von Europol vom 15. Oktober 1998 veröffentlicht im C 26/88 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 30.1.1999:

[http://www.europol.europa.eu/legal/other/files/OJEC\\_1999C26\\_09\\_MB\\_RightsLiaisOfficers\\_de.pdf](http://www.europol.europa.eu/legal/other/files/OJEC_1999C26_09_MB_RightsLiaisOfficers_de.pdf)

<sup>80</sup> (2009/371/JHA) veröffentlicht in L121/42 Official Journal of the European Union vom 15.5.2009: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:EN:PDF>

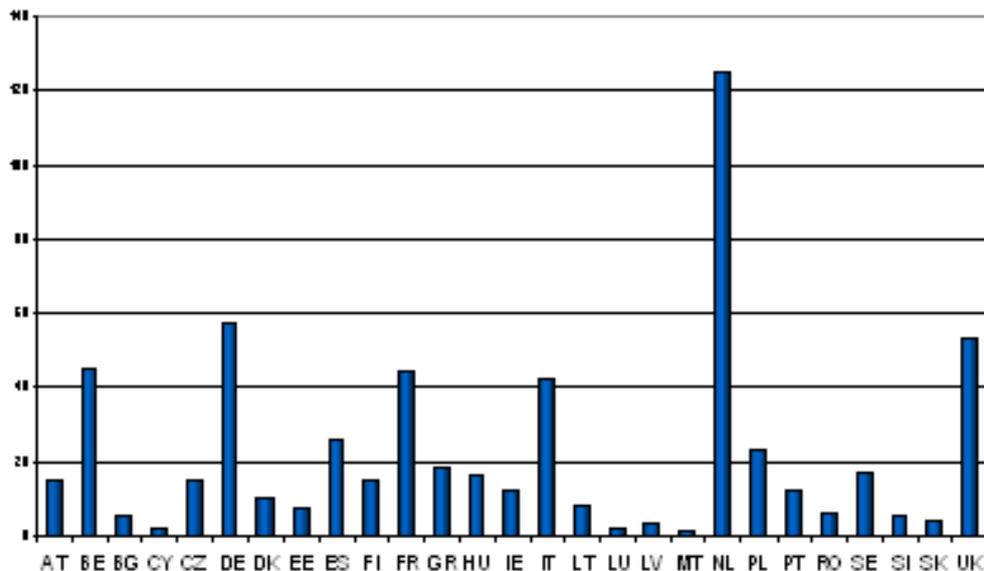
<sup>81</sup> Bundesministerium für Inneres

<sup>82</sup> Bundesministerium für Finanzen

<sup>83</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2010/01\\_02/files/Europol.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europol.pdf)

Verbindungsbeamten (Chefinspektoren Arno Hütter, Wolfgang Samer und Norbert Zeiner), und acht Experten/innen bei Europol vertreten. Im Vergleich zu anderen MS liegt Österreich mit der Anzahl der Vertreter im Europäischen Polizeiamt im hinteren Mittelfeld (siehe Darstellung unten).

Abbildung 3: Europol-Mitarbeiter (pro Mitgliedstaat)



Quelle: Europol<sup>84</sup>

#### 4.5.2 Nationale Stelle – NSE

Die rechtliche Grundlage setzt die Einrichtung einzelner Kontaktstellen in jedem Mitgliedstaat voraus. „Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um die Erfüllung der Aufgaben durch die nationale Stelle zu gewährleisten und insbesondere für den Zugriff dieser Stelle auf die entsprechenden nationalen Daten zu sorgen“ (Bundesministerium für Inneres – Bundeskriminalamt)<sup>85</sup>. Gemäß Artikel 4 Abs 2 des Europol-Übereinkommens sind diese Stellen die einzige Verbindung zwischen den zuständigen Behörden und Europol und gelten als Schlüsselstelle im Informationsaustausch zwischen Europol, der Länderpolizei sowie den Zoll- und Grenzbehörden.

Die Aufgabenbereiche der nationalen Stellen umfassen unter anderem die Versorgung von Europol mit notwendigem Datenmaterial, Informationen und Erkenntnissen, die für dessen Einsatz erforderlich sind, die Beantwortung von Informationsanfragen vonseiten des Europol,

<sup>84</sup> <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=personnel#IMAGE002>

<sup>85</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BK/wir\\_ueber\\_uns/abteilung\\_2/Buero\\_2\\_2.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BK/wir_ueber_uns/abteilung_2/Buero_2_2.aspx)

die Weiterleitung der von Europol gelieferten Informationen an die zuständigen Behörden und Prüfung der Rechtmäßigkeit jedes Informationsaustauschs (zwischen Europol und ihr selbst). Innerhalb der Nutzung der Datenverarbeitungsanlagen liegt es im Verantwortungsbereich der nationalen Stelle, die Sicherheitsmaßnahmen sowie die Speicherung und Löschung von Daten zu überprüfen.

Die Relationen zwischen den jeweiligen zuständigen Behörden und der nationalen Stelle unterliegen dem (jeweiligen) nationalen Recht, im Konkreten dessen verfassungsrechtlichen Vorschriften (Vgl. Bundesministerium für Inneres)<sup>86</sup>.

Durch die vorgenommenen Änderungen im Protokoll des Europol-Übereinkommen vom November 2003 wurde die Herstellung des direkten Kontakts zwischen den jeweiligen Behörden und Europol unter gleichzeitiger Unterrichtung der nationalen Europol-Stelle ermöglicht. Bisher war die Europol-Stelle – Nationale Stelle - als einzige Zugangsstelle von Europol zu dem jeweiligen Mitgliedstaat geregelt.

In Österreich ist die NSE im Bundeskriminalamt innerhalb der Sektion II/BK/2 „Internationale Angelegenheiten“ angesiedelt. Leiterin des Büros 2.2. „Stelle Europol/ Verbindungsbeamtenbüro“ ist Frau Magistra Elisabeth Hamidi (Vgl. Bundesministerium für Inneres)<sup>87</sup>.

#### **4.6 Gemeinsame Kontrollinstanz (GKI)**

Darüber hinaus wurde im Rahmen des Europol-Übereinkommens die Gemeinsame Kontrollinstanz (GKI) – eine unabhängige Instanz – geschaffen. Hauptaufgabe der GKI ist es die Einhaltung von Datenschutzgrundsätzen durch Europol sicherzustellen sowie die Überwachung des Inhalts und der Verwendung aller beim Europäischen Polizeiamt gespeicherten personenbezogenen Daten. Der GKI gehören zwei Datenschutzverständige aus jedem Mitgliedstaat an.

---

<sup>86</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BK/wir\\_ueber\\_uns/abteilung\\_2/Buero\\_2\\_2.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BK/wir_ueber_uns/abteilung_2/Buero_2_2.aspx)

<sup>87</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Geschaeftseinteilung/organigramme/files/OrganigrammBKA.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Geschaeftseinteilung/organigramme/files/OrganigrammBKA.pdf)

## 4.7 Organe von Europol

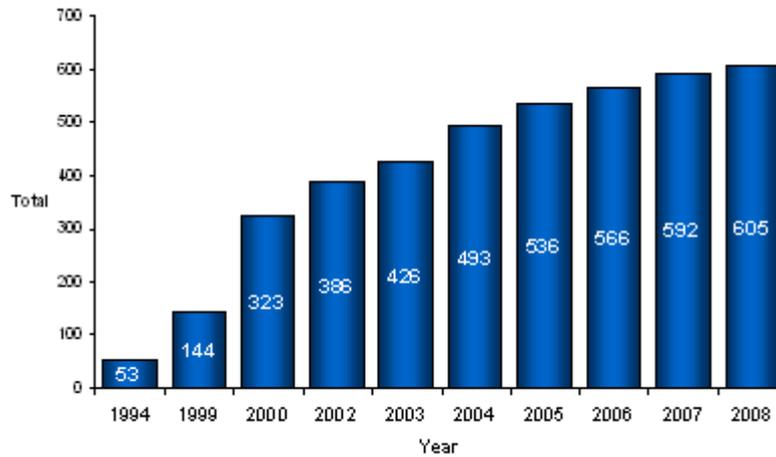
Europol besteht insgesamt aus vier Organen: dem Direktor (gemäß Artikel 29 des Übereinkommens) sowie den stellvertretenden Direktoren, dem Verwaltungsrat (gemäß Artikel 28 des Übereinkommens), dem Finanzkontrolleur (gemäß Artikel 35 Absatz 7 des Übereinkommens) und dem Haushaltsausschuss (gemäß Artikel 35 Absatz 8 des Übereinkommens).

Der Direktor wird nach Stellungnahme des Verwaltungsrates durch den Rat der EU für den Zeitraum von vier Jahren ernannt und gilt als der gesetzliche Vertreter von Europol. Er bekommt Unterstützung von drei stellvertretenden Direktoren, die ebenso vom Rat der EU ernannt werden. Der Direktor ist neben der Erfüllung der von Europol übertragenen Aufgaben, auch für die laufende Verwaltung und die Personalverwaltung zuständig. Darüber hinaus hat der Direktor gegenüber dem Verwaltungsrat Rechenschaftspflicht abzugeben. Der zur Zeit amtierende Direktor ist Robert Wainwright (Vereinigtes Königreich), die stellvertretenden Direktoren sind Mariano Simancas (Spanien) und Michel Quillé (Frankreich).

Der Verwaltungsrat setzt sich aus einem Vertreter je Mitgliedstaat und einem Vertreter mit Beobachterstatus, der von der Kommission bestimmt und entsendet wird, zusammen. Die Führung des Vorsitzes obliegt dem Vertreter jenes Mitgliedstaats, der den Vorsitz im Rat innehat. Der Verwaltungsrat ist maßgeblich an der Festlegung der Ziele des Europol beteiligt, indem er unter anderem die Rechte und Pflichten der Verbindungsbeamten einstimmig festlegt, Bestimmungen über die Voraussetzungen für die Verarbeitung von Daten trifft sowie für die Durchführung und Ausarbeitung der Arbeitsdateien und die Überprüfung auftretender Probleme innerhalb der EU-Mitgliedstaaten verantwortlich ist. Die Zusammentreffen des Verwaltungsrats finden zweimal jährlich statt, wobei einmal im Jahr ein Bericht über die vergangenen und noch geplanten Tätigkeiten sowie die notwendigen operativen Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten verabschiedet wird. Dieser Bericht wird dem Rat der Europäischen Union zur Einwilligung vorgelegt, worüber das Europäische Parlament unterrichtet wird. Europol besitzt Rechenschaftspflicht gegenüber dem Rat „Justiz und Inneres“. Der Finanzkontrolleur wird einstimmig vom Verwaltungsrat ernannt und besitzt Rechenschaftspflicht gegenüber diesem. Der Haushaltsausschuss besteht aus einem Vertreter je Mitgliedstaat, der vom Mitgliedsland entsendet wird.

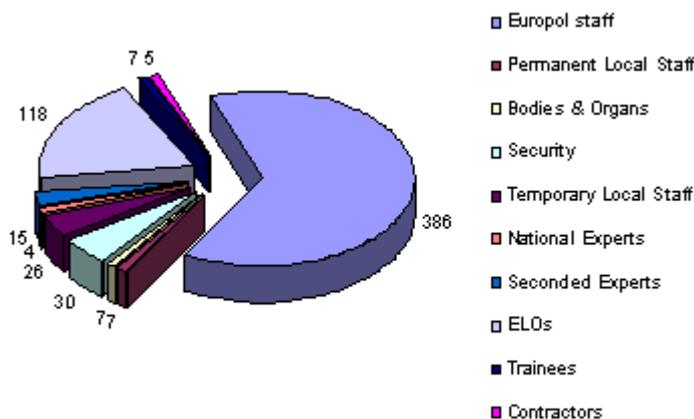
Der Mitarbeiterstab beläuft sich nach Angaben der Homepage von Europol zufolge auf 605 Mitarbeiter im Jahr 2008 (siehe Abbildung 4), die wie in Abbildung 5 ausgewiesen in den verschiedenen Arbeitsbereichen tätig sind.

**Abbildung 4: Chronologische Entwicklung des Mitarbeiterstabs von Europol**



Quelle: European Police Office - Europol<sup>88</sup>

**Abbildung 5: Mitarbeiter bei Europol (nach Sparten)**



Quelle: European Police Office - Europol<sup>89</sup>

Der amtierende Direktor, Rob Wainright, betont in der Einleitung der Europol-Homepage einmal mehr die fortschrittliche Entwicklung des Mitarbeiterstabs. Durch den

<sup>88</sup> <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=personnel#IMAGE006>

<sup>89</sup> <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=personnel#IMAGE006>

Mitarbeiterstock wird ein reibungsloser Ablauf des Informationsaustauschs und – bereitstellung zwischen Europol, den Verbindungsbeamten und den nationalen Stellen bei der Durchführung von jährlich fast 10.000 grenzüberschreitenden Ermittlungen gewährleistet (Europol: Einleitung des Direktors)<sup>90</sup>.

Die Finanzierung von Europol lief bisher über Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten, konkret über die Innenministerien. Das Jahr 2009 wurde mit einem Budget von € 62,358,000 ausgeschrieben, tatsächlich belief sich die Summe, laut Veröffentlichung der Europol-Homepage, auf € 68,104,841<sup>91</sup> (interessanterweise wird in der Informationsbroschüre Europol für Haushaltsmittel eine Summe von 65,400,000 Millionen Euro ausgewiesen). Die Bilanzen von Europol werden einer jährlichen Prüfung unterzogen, die Planung und Ausführung des Haushaltsplans werden vom Rat der Europäischen Union geprüft. Für das Jahr 2010 steht der „neuen“ EU-Agentur ein bedeutend höheres Budget von geschätzten € 80,068,150<sup>92</sup> zur Verfügung, welches von nun an aus dem EU-Haushalt entrichtet wird.

## **4.8 Europol-Computersysteme**

### **4.8.1 Informationsaustausch System InfoEx und das zukünftige System SIENA**

Das InfoEx (Information Exchange System) wird für den Austausch operationaler Informationen zwischen den MS und Europol verwendet. Auch Drittstaaten, mit denen Europol ein Kooperationsabkommen abgeschlossen hat, sind befugt diesen Kommunikationskanal zu verwenden (Vgl. Europol Information Management)<sup>93</sup>.

InfoEx befindet sich im Zentralgebäude von Europol in Den Haag und steht den Verbindungsbeamten sowie den ordnungsgemäß ermächtigten Europol-Bediensteten zur Verfügung. Der Informationsaustausch zwischen Europol und den nationalen Stellen in den MS erfolgt über einen verschlüsselten und abgesicherten „point-to-point“ Kanal. Das InfoEx-System hat vier Hauptaufgaben: die Erstellung von Anfragen und Antworten, die Bedienung

---

<sup>90</sup> <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=introduction>

<sup>91</sup> <http://www.europol.europa.eu/publications/Budget/Budget%20and%20Staff%20Establishment%20Plan%202010.pdf>

<sup>92</sup> <http://www.europol.europa.eu/publications/Budget/Budget%20and%20Staff%20Establishment%20Plan%202010.pdf>

<sup>93</sup> <http://euro-police.noblogs.org/gallery/3874/Europol%20Products%20and%20Services-Booklet.pdf>

einer Suchmaschine und Erstellung von Gruppen, an die Anfragen gerichtet werden können (Vgl. ebd.)<sup>94</sup>

In naher Zukunft soll SIENA als neues Nachfolge-Kommunikationssystem InfoEx ablösen. Ursprünglich war die Installation einer Erstversion für 2008, später für Juli 2009<sup>95</sup>, geplant. SIENA ist als „End-to-End connection between units coordinating international police cooperation“<sup>96</sup> vorgesehen, und soll so den unmittelbaren, direkten Kontakt sowie ein sicheres Kommunikationsmedium zwischen allen Mitgliedstaaten ermöglichen. Wichtig für die praktische Funktionstüchtigkeit und effiziente Nutzung von SIENA sind die Datenzufuhr und ‚intelligence‘-Arbeit der nationalen Stellen, die darüber hinaus der Pflicht zur Aktualität ihrer Informationsrepertoires nachkommen müssen.

Laut Experten steckt das System SIENA noch in den Kinderschuhen. Es könne also noch einige Zeit in Anspruch nehmen bis eine vollständige Inbetriebnahme erreicht werden kann. Wie in vielen Ressorts der Europäischen Union kann es gerade in der Umsetzungsphase zu Verzögerungen kommen.

#### **4.8.2 Das Europol-Computersystem - TECS**

Europol ist mit der Unterhaltung und Verwaltung des EIS (Europol Information System) gemäß Artikel 11 sowie der „analytic working files“ (AWFs) laut Artikel 14 der Ratsentscheidung (2009/371/JHA) beauftragt.

Um die Versorgung der nationalen Polizeibehörden mit ermittlungsrelevanten Daten zu gewährleisten (Vgl. Wegscheider 2008: 113) unterhält Europol automatisierte Informationssammlungen, die in der Europol-Zentrale in Den Haag verwaltet werden. Mit Ausnahme des EDV-Systems der NSE ist der Zugriff sowie Anschluss eines anderen EDV-Systems an diese Informationssammlungen nicht erlaubt (Vgl. Europa EU)<sup>97</sup>. Die automatisierten Informationssammlungen setzen sich aus drei Komponenten zusammen: dem Informationssystem (IS), den Arbeitsdateien für Analysezwecke und dem Indexsystem.

---

<sup>94</sup> <http://euro-police.noblogs.org/gallery/3874/Europol%20Products%20and%20Services-Booklet.pdf>

<sup>95</sup> <http://www.statewatch.org/news/2007/apr/europol-work-programme-2008.pdf>

<sup>96</sup> [www.dna-conference.eu/ppt/Van%20Renterghem.ppt](http://www.dna-conference.eu/ppt/Van%20Renterghem.ppt)

<sup>97</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/institutions\\_bodies\\_and\\_agencies/114005b\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/114005b_de.htm)

#### 4.8.2.1 *Europol-Informationssystem (EIS)*

Sofern es für die Erreichung des Ziels der Verarbeitung von Informationen und „intelligence“ (Erkenntnissen) notwendig ist, kann auf personenbezogene Daten zurückgegriffen werden bzw. können solche Daten eingeholt werden.

Das Informationssystem (IS) ist das Zentrum aller zur Verfügung stehenden Daten. In diesem System werden alle Ermittlungsergebnisse zu „führenden, in der EU aktiven kriminellen Organisationen und deren Mitglieder“ (Wandl 2008: 99) elektronisch gespeichert. Die Verarbeitung von Daten des Informationssystems darf von Europol ausschließlich für die Erfüllung seiner Aufgaben genutzt werden. Im System erfasst werden „Daten über Personen, die nach Maßgabe des nationalen Rechts des betreffenden Mitgliedstaats einer Straftat oder der Beteiligung an einer Straftat, für die Europol zuständig ist, verdächtigt werden oder die wegen einer solchen Straftat verurteilt worden sind“ (Europa.EU)<sup>98</sup>, wie auch über „Personen, bei denen bestimmte schwerwiegende Tatsachen nach Maßgabe des nationalen Rechts die Annahme rechtfertigen, dass sie Straftaten begehen werden, für die Europol nach Artikel 2 zuständig ist (Wandl 2008: 99). Daten, über die im Zusammenhang stehenden Straftaten oder nicht in den Zuständigkeitsbereich von Europol fallen, sind im System nicht eingetragen.

Gemäß Artikel 8 Absatz 2 dürfen Daten über Personen nur folgende Angaben umfassen:

- den Namen, Vornamen, Geburtsnamen sowie gegebenenfalls einen Aliasnamen;
- das Geburtsdatum und den Geburtsort;
- die Staatsangehörigkeit;
- das Geschlecht;
- falls erforderlich, andere zur Identitätsfeststellung geeigneten Merkmale, wie objektive und unveränderliche körperliche Merkmale (Vgl. Wandl 2008:101) wie auch Europa.EU)<sup>99</sup>.

Des Weiteren dürfen Daten über Personen nach Artikel 8 Absatz 1 im Informationssystem eingetragen, gespeichert und genutzt werden:

- die Straftaten, Tatvorwürfe, Tatzeiten und Tatorte;

---

<sup>98</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/institutions\\_bodies\\_and\\_agencies/114005b\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/114005b_de.htm)

<sup>99</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/institutions\\_bodies\\_and\\_agencies/114005b\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/114005b_de.htm)

- die Tatmittel, die verwendet werden bzw./oder verwendet werden könnten;
- die Akten führenden Dienststellen und deren Aktenzeichen;
- der Verdacht der Zugehörigkeit zu einer kriminellen Vereinigung;
- die Verurteilungen, insofern sie Straftaten betreffen, die in den Zuständigkeitsbereich von Europol fallen (Vgl. Wandl 2008: 101);
- die Angabe von der nationalen Stelle, die die Daten eingegeben hat oder Europol.

Nur die NSE, die Verbindungsbeamten der MS, der Direktor sowie die stellvertretenden Direktoren und dazu derart ermächtigte Europol-Bedienstete haben Zugriff auf die im Informationssystem gespeicherten Daten und sind befugt, unmittelbar Daten in das IS einzugeben wie auch Daten abzurufen. Der unmittelbare Zugriff der von den MS bezeichneten Behörden ist eingeschränkt. Durch das „Dänische Protokoll“ wurde jedoch eine Möglichkeit der Abfrage geschaffen, die zumindest Auskunft über die Verfügbarkeit von Daten gibt (Vgl. Wandl 2008: 102). Die Veränderung, Berichtigung und Löschung von Daten kann nur von der Daten eingebenden Stelle durchgeführt werden (Vgl. Europa.EU)<sup>100</sup>.

Europol bezieht auch Daten von Drittstaaten und Organisationen, wie etwa von Interpol, die in das System eingespeist werden. Zu diesen Daten haben ebenso die nationalen Stellen der Mitgliedstaaten Zugriff.

#### 4.8.2.2 *Arbeitsdateien für Analysezwecke (analytic working files – AWFs)*

Als zweite neben dem IS bestehende automatisierte Datensammlung sieht das Europol-Übereinkommen gemäß Artikel 10 die Erstellung von Arbeitsdateien zu Analysezwecken (AWF) vor. Zweck der AWF ist die gemeinsame Kriminalitätsanalyse – im Konkreten die Zusammenstellung, Verarbeitung sowie Nutzung von Daten, die der kriminalpolizeilichen Ermittlung dienlich sind. Sie stellen gewissermaßen „eine operative Analyse von bestimmten kriminellen Aktivitäten bestimmter organisierter Gruppen dar, die mindestens zwei Mitgliedstaaten betreffen“ (Informationsbroschüre 2009 BK: 46). Im Gegensatz zum IS, welches lediglich eine Datenbank darstellt, in welche Daten eingegeben und dann abgeglichen werden, bieten die AWF wesentlich mehr Möglichkeiten, die weit über den Abgleich von Daten hinausgehen (Vgl. Wandl 2008: 104). „The Analysis Work File (AWF) is an

---

<sup>100</sup>[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/institutions\\_bodies\\_and\\_agencies/114005b\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/114005b_de.htm)

instrument unique to Europol“ (Europol Information Management)<sup>101</sup>. In AWF werden neben sogenannten „harten“ Daten auch „weiche“ Daten<sup>102</sup> verarbeitet. Als weitere Besonderheit der AWF führt Brübach den durch die Auswertung des aus verschiedenen Quellen zusammengeführten Materials entstehenden Gewinn taktischer und strategischer Erkenntnisse für die Strafverfolgung an, „auf deren Grundlage sich unter Umständen Fahndungsansätze entwickeln“ (ebd. 1997: 186).

Ein AWF wird auf Initiative eines oder mehrerer MS geöffnet, wenn diese in einem konkreten Kriminalfall bzw. Kriminalfeld Bedarf an einer Zusammenarbeit feststellen (Vgl. Wandl 2008: 107). Die Errichtung eines AWF unterliegt einer strengen Errichtungsanordnung, die von Europol kategorisch angelegt werden muss. Die AWF-Datenbanken enthalten äußerst spezifische Angaben und Kategorisierungen der jeweiligen involvierten Personen, wie etwa Straftäter, Verdächtige, Kontakte, Opfer, Zeugen, etc. sowie relevante Daten über diese Personen (Vgl. Europol-Bericht 2009: 30)<sup>103</sup>. Andere MS haben die Möglichkeit, sich an den jeweiligen AWF zu beteiligen. Derzeit bestehen 20 AWF, 2 sind in Planung. Österreich ist an 19 AWF beteiligt (laut Information eines Beamten des Bundeskriminalamts; Stand 2009).

Die AWF, die in Fachkreisen auch als das „Herz Europol“ bezeichnet werden, sind der eigentliche operative Teil, da Europol innerhalb der AWF die Möglichkeit eingeräumt wird operativ zu agieren bzw. mitzuwirken. „Diese AWF sind der eigentliche Mehrwert von Europol. Deren Errichtung und Betrieb stellen das spürbare Plus der internationalen Polizeikooperation im Rahmen von Europol dar“ (Wandl 2008: 104).

#### 4.8.2.3 Indexsystem

Das Indexsystem dient der Speicherung von Daten aus den Arbeitsdateien (AWF). Durch die Speicherung der Einträge, wird den Verbindungsbeamten ermöglicht festzustellen, ob die in den AWF enthaltenen Dateien wesentliche Informationen für deren Entsendestaat enthalten (Vgl. Wegscheider 2008: 115). In der Regel speichert ein MS die vorliegenden Daten in den

---

<sup>101</sup> <http://euro-police.noblogs.org/gallery/3874/Europol%20Products%20and%20Services-Booklet.pdf>

<sup>102</sup> Weiche Daten sind solche, die noch einer polizeilichen Bewertung bedürfen (Vgl. Wandl 2008:104)

<sup>103</sup> [http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary\\_publication.pdf](http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary_publication.pdf)

Europol Systemtreiber ein, die dann in weiterer Folge auch von den MS abgefragt werden können (Vgl. Europa: Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung)<sup>104</sup>.

Europol besitzt die alleinige Verantwortung für den reibungslosen technischen sowie operativen Ablauf des Informationssystems und untersteht daher der Verpflichtung, alle notwendigen Maßnahmen für eine ordnungsgemäße Umsetzung der Anordnungen zu ergreifen.

Die folgende Grafik von Knelangen verleiht einen sehr guten Überblick über die Architektur des Europol-Computersystems:

Abbildung 6: Die Architektur des TECS

Tabelle 13: Die Architektur des TECS

	Europol-Informationssystem	Europol-Arbeitsdateien zu Analyseziwecken	Indexsystem
Inhalt	Personenbezogene Daten über - verurteilte Straftäter - Verdächtige - Personen nach Art. 8 (1) S. 2 EUK <sup>396</sup>	Auf der Grundlage einer für jede Arbeitsdatei festzulegenden Errichtungsanordnung Dateien zum Zweck der Analyse über - Personen des Informationssystems - mögliche Zeugen - Opfer oder mögliche Opfer - Kontakt-/Begleitpersonen - mögliche Informanten	Einträge über Analysedateien
Datenarten	- Identitätsangaben - Angaben zur Tat - Angaben zum Verdacht auf Zugehörigkeit einer kriminellen Vereinigung	Gemäß Art. 6 der Durchführungsbestimmungen zur Datenverarbeitung; Grundsatz: Übermittlung durch die nationalen Stellen nach nationalem Recht mit Verwendungsbeschränkungen	Auskunft, ob Information in den Analysedateien gespeichert ist, jedoch ohne Hinweis auf Inhalt der Dateien
Eingabe durch	nationale Stellen nach Maßgabe des nationalen Rechts, Europol bei Daten von Dritten und aus Analysetätigkeit gewonnenen Daten	von Europol benannte Analytiker	Europol
Zugriff durch	nationale Stellen nach Maßgabe des nationalen Rechts, Verbindungsbeamte, Direktoren, ermächtigte Europol-Bedienstete	von Europol benannte Analytiker	Direktoren, Europol-Bedienstete, Verbindungsbeamte
Datenschutzrechtliche Verantwortung	übermittelnder Mitgliedstaat, Europol ergänzend für eigene Datenverarbeitungsschritte und Daten von Dritten	Europol	Europol

Quelle: Knelangen 2001: 241

<sup>104</sup>[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/police\\_customs\\_cooperation/114005b\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/police_customs_cooperation/114005b_de.htm)

## 4.9 Datenschutz

In einem Zusammentreffen der Justizminister der 27 EU-Staaten im November 2007 konnte man sich auf gemeinsame Mindestregeln zum Datenschutz bei der EU-weiten polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit einigen. Besonders der portugiesische Ratsvorsitzende Alberto Costa erhoffte sich dadurch eine bessere Kooperation sowie besseren Informationsaustausch der Polizeibehörden innerhalb der EU. Vor allem das Europaparlament plädierte auf einen besseren Schutz personenbezogener Daten.

Europol behandelt für die Ausführung seiner Arbeit eine große Menge personenbezogener Daten, wobei bei der Verwendung solcher Daten die Rechte des Einzelnen streng berücksichtigt werden müssen. Europol steht für einen hohen Datenschutzstandard, der in diversen Veröffentlichungen immer wieder stark betont wird. Regelungen und Maßnahmen im Bereich des Datenschutzes finden im EÜK Berücksichtigung, worin auch die Schaffung einer gemeinsamen Kontrollinstanz festgeschrieben ist. Diese Instanz ist, wie bereits in Kapitel 4.6. erwähnt, der Kontrollmechanismus für die Sicherstellung der Einhaltung von Datenschutzgrundsätzen (Vgl. Österreichische Datenschutzkommission)<sup>105</sup>.

In einem Interview sagt Europol-Direktor Rob Wainright, dass Europol im Bereich des Datenschutzes und der Datenschutzregelungen zu den stabilsten und sichersten Systemen der Welt zählt. Europol möchte diese positive Entwicklung beibehalten und forciert an Verbesserungsmöglichkeiten weiter arbeiten.

Gerade in heiklen Angelegenheiten, wozu der Datenschutz definitiv zählt, gibt es immer wieder gegensätzliche Interessen und Meinungen, die zu Spannungen verschiedener Interessensgruppen führen können. Besonders die „Datenschützer“, wie sie oft im Fachjargon bezeichnet werden, üben heftig Kritik an den Datenschutzmaßnahmen innerhalb der EU sowie auch spezifisch an Europol. Die wesentlichen Kritikpunkte hinsichtlich des Datenschutzes im Rahmen von Europol sollen in einem späteren Kapitel noch einmal aufgegriffen werden.

---

<sup>105</sup> <https://www.dsk.gv.at/site/6193/default.aspx>

## **4.10 Auftretende Probleme in der Praxis**

### **4.10.1 Technische Komplikationen und unterschiedliche Bereitstellung und Nutzung von Daten**

Probleme ergaben sich bei der Installation neuer Techniken und Datenbanken, so bei den neuen Staaten der EU. Das mangelnde Vorhandensein von Vorrichtungen und EDV-Mindeststandards in den ehemaligen Oststaaten stellten eine der größten Herausforderungen dar um das neue Computersystem korrekt und zeitgemäß installieren zu können. Neben der Bedienung des Systems und den damit möglichen auftretenden Problemen, ist auch nach wie vor die Datenweitergabe von MS zu MS unterschiedlich. Die Datenübermittlung gestaltet sich generell als eher problematisch, da sensible oder heikle Daten nur sehr schwer erhältlich sind. Als zusätzliches Problem wird der hohe Zeitaufwand für die Übermittlung benötigter Daten erwähnt. Der Prozess der Datenübermittlung erweist sich in vielen Fällen als eher langwierig. Österreich soll laut Angaben des BMI ein sehr guter Datenlieferant sein und seine Aufgaben entsprechend der Vorgaben ausführen. Andere MS, wie beispielsweise Italien, haben sichtlich noch Probleme damit, den Datenaustausch über die Schnittstelle Europol abzuwickeln. Gründe hierfür liegen möglicherweise im Fehlen des Vertrauens auf andere, ausländische Polizeibehörden. Daher besteht die Notwendigkeit der Verbesserung des gegenseitigen Vertrauens der Strafverfolgungsbehörden der MS<sup>106</sup>.

### **4.10.2 Kompetenzen und juristische Hürden, Sprachbarrieren**

Der zu Beginn sehr stark eingegrenzte Kompetenzbereich von Europol führte zu erheblichen Schwierigkeiten in der praktischen Zusammenarbeit in der EU. Die breiten polizeilichen Kompetenzen und Aufgabengebiete auf nationaler Ebene standen einem äußerst begrenzten Handlungsrahmen des Polizeiamts gegenüber. So musste ein MS in konkreten Fällen vorerst einmal prüfen, ob die Unterstützung von Europol überhaupt gewährleistet werden könnte (Vgl Interview Lang 2010). So waren oft die fehlenden Rechtsgrundlagen und -angleichungen Hindernis für eine Zusammenarbeit mit Europol. „Europol hatte insofern einen schlechten, eher ungünstigeren, Start, dass man wahrscheinlich durch verschiedene nationale Interessen, die in Mitteleuropa manchmal anders sind als in Westeuropa, man so anfangs versucht hat

---

<sup>106</sup> MS ist die Abkürzung für Mitgliedstaat.

einen möglichst engen Kompetenzrahmen zu setzen“ meint Direktor des Bundeskriminalamts, Franz Lang. Für eine zweistufige Zusammenarbeit, die multinationale und die nationale, besteht die Notwendigkeit der Angleichung der Kompetenzbereiche.

Steigendes Bewusstsein und Einigkeit innerhalb der MS gegenüber der Notwendigkeit einer polizeilichen Kooperation auf europäischer Ebene brachten die Hoffnung mit sich, Barrieren in diesem Sektor beseitigen zu können. Insbesondere die Zusammenarbeit mit der Justiz gestaltete sich als äußerst schwierig. Hier erwartete man sich deutliche Fortschritte und Erleichterungen. Auch etwa das Rechtshilfeübereinkommen und der europäische Haftbefehl brachten nicht die gewünschten Erfolge in der Praxis, wobei die Ursachen sicherlich nicht in den inhaltlichen Komponenten der Vereinbarungen zu suchen sind. Vielmehr liegen die Gründe in der Justizarbeit und in der mangelnden Bereitschaft der Staatsanwaltschaften der MS sich an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Struktur und Arbeitsweise der Justizbehörden wurden nicht der gewünschten juristischen Erleichterung unterzogen und stellten und stellen immer noch eine Behinderung in der polizeilichen Zusammenarbeit dar.

Bereits von Anfang an war klar, dass der Prozess des Zusammenwachsens eines Europas mit etlichen Schwierigkeiten und Barrieren verbunden ist. In der EU existieren mittlerweile 27 verschiedene Kulturen, Traditionen und 23 Amtssprachen. Die Sprachbarriere bereitete und bereitet auch heute noch in der polizeilichen Zusammenarbeit erhebliche Schwierigkeiten. Zwar einigte man sich innerhalb der EU auf die Amtssprache Englisch, jedoch bestehen hier gänzlich unterschiedliche Niveaus. So hatten und haben südländische Staaten enorme Probleme damit, die englische Sprache als Amtssprache der EU zu akzeptieren sowie diese zu sprechen. Aus diesem Grund ist der Einsatz von Dolmetschern notwendige Voraussetzung um sich innerhalb der EU bzw. innerhalb der Polizeiorganisationen zu verständigen. Daraus ergeben sich ein erheblicher Zeitaufwand und finanzieller Aufwand.

## **4.11 EUROJUST**

### **4.11.1 Notwendigkeit einer justiziellen Kontrolle**

Im Rahmen der Debatte um die operativen Befugnisse von Europol, wurde bald klar, dass das Polizeiamt einer politischen und justiziellen Kontrolle bedarf. Hinsichtlich dieser Tatsache

kam es zu einer lang andauernden Diskussion zwischen den MS über die Zweckmäßigkeit der Schaffung einer europäischen Justizbehörde.

Effizienz und Mehrwert der polizeilichen Kooperation bestehen im Zusammenspiel von Polizei und Justiz. Ein Beamter des Bundeskriminalamts sagt in diesem Zusammenhang, dass die Verbrechensbekämpfung nur so gut sei, wie die Behörden zusammen arbeiten. Es ist im Sinne der Polizeiarbeit ein engmaschiges Strafgesetz zu errichten um ein Optimum an Verbrechensaufklärung zu erzielen.

#### **4.11.2 Die Entstehung von Eurojust**

Die Einrichtung der Stelle ist Resultat der Vereinbarung des Europäischen Rates von Tampere im Jahr 1999. Dort wurde in Nummer 46 seiner Schlussfolgerungen beschlossen, insbesondere zur Verstärkung der Bekämpfung schwerer organisierter Kriminalität, eine Stelle –genannt „Eurojust“ zu errichten, in welcher Staatsanwälte, Richter sowie auch Polizeibeamte mit gleichwertigen Befugnissen zusammengeschlossen sind (Vgl. Eurojust. Europa. EU)<sup>107</sup>.

Die Anschläge vom 11. September haben gezeigt, dass das Phänomen Terrorismus nicht auf den nationalen und regionalen Bereich beschränkt werden kann, sondern der Kampf gegen den Terrorismus im internationalen Kontext koordiniert werden muss. Dieser Gedanke diente als Katalysator unter anderem für die Einrichtung einer justiziellen Koordinierungsstelle, die den Namen Eurojust erhalten sollte.

Durch den Beschluss des Rates vom Februar 2002 (2002/187/JI) wurde Eurojust als Einrichtung der EU mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen, das am 29.4.2003 offiziell seine Tätigkeit aufnahm. Zunächst wurde der Aufgabenbereich auf die Verbesserung und Förderung der Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Justizbehörden der MS festgelegt. In Absatz 2 des Beschlusses heißt es: „Zur wirksamen Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist es dringend erforderlich, auf Ebene der Union strukturelle Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die optimale Koordinierung von Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten, die das Gebiet

---

<sup>107</sup> [http://eurojust.europa.eu/official\\_documents/Eurojust\\_Decision/2002/1\\_06320020306de00010013.pdf](http://eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2002/1_06320020306de00010013.pdf)

mehrerer Mitgliedstaaten erfassen, unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte und -freiheiten erleichtert werden soll“ (Europäischer Rat; 2002/187/JI)<sup>108</sup>.

#### **4.11.3 Aufgaben und Struktur von Eurojust**

Die Aufgaben von Eurojust sind die Erleichterung der sachgerechten Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften, die Unterstützung der strafrechtlichen Ermittlungen in Fällen im Rahmen der Organisierten Kriminalität und die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Justiziellen Netz, insbesondere um Erledigungen von Rechtssachen wesentlich zu vereinfachen.

Eurojust besteht aus 27 nationalen Mitgliedern, die sich aus einem Vertreter je EU-Mitgliedstaat zusammensetzt. Diese Vertreter sind nach Maßgabe ihrer Rechtsordnung entsandte Staatsanwälte, hochrangige und erfahrene Richter, sowie Polizeibeamte mit gleichwertigen Befugnissen. Zusammen bilden diese das Kollegium, das Leitorgan von Eurojust. Seit der Erweiterung hat Eurojust sehr aktiv daran gearbeitet, die Zusammenarbeit für den Austausch von justiziellen Informationen und personenbezogenen Daten zu forcieren. Die Unterzeichnung einer Reihe von Kooperationsabkommen mit Europol, OLAF, der EPA, dem European Judicial Training Networks, UNODC und den Staaten Island, Rumänien, Norwegen, den USA, Kroatien, der Schweiz und Mazedonien waren die Folge der Bemühungen. Norwegen und die USA haben darüber hinaus eine permanente Vertretung bei Eurojust stationiert. Neben diesen Kooperationen unterhält Eurojust ein weltweites Netz von Kontaktstellen (Vgl. ebd.).

Seit dem Jahr 2000 ist Eurojust in seinen operativen Aufgaben und der Mitwirkung in der europäischen justiziellen Zusammenarbeit enorm gewachsen und hat an Bedeutung gewonnen. Für eine längst anstehende Ausweitung der Befugnisse von Eurojust bestand die Notwendigkeit der Überarbeitung des bestehenden Regelwerks. Unter dem französischen Vorsitz kam der Beschluss des Rates vom 16. Dezember (2008 2009/426/JI)<sup>109</sup> zur Stärkung von Eurojust und zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität zustande, der im Dezember 2009 beschlossen und am 4. Juni des selben Jahres veröffentlicht wurde.

---

<sup>108</sup> [http://eurojust.europa.eu/official\\_documents/Eurojust\\_Decision/2002/1\\_06320020306de00010013.pdf](http://eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2002/1_06320020306de00010013.pdf)

<sup>109</sup> [http://eurojust.europa.eu/official\\_documents/Eurojust\\_Decision/2009/NewEJDecision2009-DE.pdf](http://eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2009/NewEJDecision2009-DE.pdf)

Im allgemeinen Teil des Beschlusses legt der Rat wie folgt fest: „Es ist an der Zeit dafür Sorge zu tragen, dass Eurojust operativer wird und dass der Status der nationalen Mitglieder angenähert wird“ (ebd.)<sup>110</sup>.

Der neu ausgehandelte Beschluss soll einer Verbesserung der operativen Befugnisse von Eurojust, der Erleichterung und Verstärkung des Austauschs von Informationen zwischen den MS sowie anderen Beteiligten, der stärkeren Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden und Eurojust, dienen (Vgl. Eurojust)<sup>111</sup>. Ferner sollen die Beziehungen mit Partnern und Drittstaaten forciert werden.

In der öffentlichen Diskussion wurde Eurojust immer wieder mit der Vision in Verbindung gebracht, dieses zu einer europäischen Staatsanwaltschaft auszubauen (Vgl. Zöberlein 2004: 36). Als solches soll Eurojust „– den geäußerten Vorschlägen zufolge – „gemeinschaftsbezogene Straftaten (..) ermitteln und bei einem noch zu schaffenden europäischen Strafgerichtshof anklagen“. Mittlerweile verdichten sich die die Anzeichen dafür, dass dieses Ziel tatsächlich in Angriff genommen werden könnte“ (ebd.: 36).

## **4.12 Kritische Analyse von Europol**

### **4.12.1 Datenschutz**

„Verbrechensbekämpfung sollte angeblich ihre Mission werden – der europäischen Polizeibehörde Europol. Inzwischen wächst sie sich zu einer gigantischen Superspeicherbehörde aus – im Auftrag der EU“<sup>112</sup> - so lautet die Überschrift eines Artikel des Online-Portals Deutschland Heute, worin insbesondere der Grundsatz des Auskunftsrechts über gespeicherte Daten in Frage gestellt wird. Der Anspruch auf Auskunft besteht grundsätzlich für alle Personen, „unabhängig davon, ob die Person Bürger der Europäischen Union ist oder nicht“ (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit)<sup>113</sup> und erfolgt nach dem nationalen Recht jenes Staates, in welchem der

---

<sup>110</sup> [http://eurojust.europa.eu/official\\_documents/Eurojust\\_Decision/2009/NewEJDecision2009-DE.pdf](http://eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2009/NewEJDecision2009-DE.pdf)

<sup>111</sup> <http://www.eurojust.europa.eu/about.htm>

<sup>112</sup> <http://www.neues-deutschland.de/artikel/162186.europol-8211-sammelwut-ohne-kontrolle.html>

<sup>113</sup> <http://www.bfdi.bund.de/DE/EuropaUndInternationales/PolZusarb/Artikel/EUROPOL-Auskunftsanspruch.html?nn=409530>

Anspruch geltend gemacht wird. Allerdings dürfen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Einspruch gegen die Auskunft einlegen und somit die Herausgabe der angeforderten Informationen verweigern.

Das Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein schreibt auf dessen Homepage: „Europol ist (nicht nur) datenschutzrechtlich äußerst problematisch. Während an anderer Stelle moderne Regelungen den Grundsatz der Datensparsamkeit und Datenvermeidung vorsehen, kann Europol nach der Konzeption der EPK nahezu alle personenbezogenen Informationen speichern und analysieren, die im Zusammenhang mit grenzüberschreitender organisierter Kriminalität stehen. Und zwar nicht nur über Verdächtige, sondern über jede Person, die in irgendeiner Weise Informationen über eine grenzüberschreitende Straftat geben kann. Eingeschränkt wird diese Kompetenz fast nur durch den Erforderlichkeitsgrundsatz“ (Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein)<sup>114</sup>.

#### **4.12.2 Mangelnde Kontrolle**

Kritiker bezeichnen die Arbeit von Europol als „Sammelwut ohne Kontrolle“ (Neues Deutschland)<sup>115</sup>. Die Einrichtung von Datenschutzkontrollgremien, wie der GKI und den jeweiligen nationalen Kontrollinstanzen, sind wesentliche Schritte in Richtung eines verbesserten Kontrollmechanismus, jedoch fehlen diesen Gremien die ausreichende Kompetenz, um auch tatsächlich wirksam Kontrolle und Maßnahmen durchzuführen (Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein)<sup>116</sup>.

Darüber hinaus ist unklar, wie der im Vertrag von Lissabon festgelegte Grundsatz der Offenheit (gemäß Artikel 15 Abs.3 AEUV)– so genanntes Transparenzgebot – (Vgl. Neues Deutschland)<sup>117</sup> durch das Europäische Polizeiamt umgesetzt werden soll. Ebenso ist die realpolitische Position des Europäischen Parlaments hinsichtlich der Kontrolle Europols in naher Zukunft noch nicht absehbar. Bei der Verabschiedung neuer Bestimmungen für den Datenaustausch im Dezember 2009 haben die europäischen Innenminister ein ablehnendes Votum des Europäischen Parlaments systematisch übergangen (Vgl. ebd.).

---

<sup>114</sup> <https://www.datenschutzzentrum.de/faq/europol.htm>

<sup>115</sup> <http://www.neues-deutschland.de/artikel/162186.europol-8211-sammelwut-ohne-kontrolle.html>

<sup>116</sup> <https://www.datenschutzzentrum.de/faq/europol.htm>

<sup>117</sup> <http://www.neues-deutschland.de/artikel/162186.europol-8211-sammelwut-ohne-kontrolle.html>

#### 4.12.3 Legitimationsdefizit und fehlende Bürgernähe

Der Begriff der Legitimation bildet die Grundlage jeder stabilen Polizeiarbeit. Dazu besteht die Notwendigkeit eines guten Verhältnisses zwischen Polizei und Bevölkerung, da die Polizei auf die Kooperation der Bürger angewiesen ist (Vgl. Bürgerrechte & Polizei/Cilip)<sup>118</sup>. Würden wir diesen Ansatz auf das Europäische Polizeiamt übertragen, so liegt die Antwort auf der Hand: die fehlende Nähe bzw. der fehlende Zugang von Europol zur europäischen Bevölkerung kann als Legitimationsdefizit gesehen werden. Hinsichtlich dieser Annahme mache ich zwei wesentliche Aspekte dafür verantwortlich: Die Polizeiarbeit von Europol geht an den Bürgern Europas spurlos vorüber, einerseits durch das Bestehen eines massiven Informationsdefizits (durch mangelnde Berichterstattungen über Europol in den Medien) innerhalb der europäischen Bevölkerung und andererseits durch ein grundsätzliches Desinteresse an der Europäischen Union.

Ich habe selbst die Erfahrung gemacht, dass ein großer Teil der österreichischen Bevölkerung nicht einmal weiß, was Europol ist, geschweige denn welche Ziele und Aufgaben es verfolgt. Dieses Defizit ist mit Sicherheit auch auf das bereits vorher erwähnte Desinteresse und auf die vorhandene Euroskepsis der BürgerInnen, die durch die Folgen der Wirtschaftskrise einen massiven Aufschwung erlebt hat, zurückzuführen. Der zweite wesentliche Aspekt betrifft den Prozess der Entscheidungsfindung, der bisher im Wesentlichen vom Rat bestimmt war. Auf Entscheidungen des Rats haben europäische Bürger in keinem Maße direkten Einfluss.

Ebenso die Medienpolitik (oder mediale Vermarktung) von Europol weist erhebliche Mängel auf. Auf nationaler Ebene (Österreich) wird kaum (vor allem nicht in den Massenmedien) über das europäische Polizeiamt berichtet, obwohl es in den letzten Jahren einen rapiden Entwicklungsprozess durchlebt hat. Hier gilt es durch gezielte Marketingstrategien Europol in den Mitgliedstaaten bekannter und attraktiver zu machen. Dazu sind auch Anstrengungen der Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene notwendig. Ein gutes Beispiel in der Praxis ist die Teilnahme des österreichischen Bundeskriminalamts an der langen Nacht der Forschung im Jahr 2009<sup>119</sup>, wie auch die Vernetzung des Amts mit der Plattform Facebook.

---

<sup>118</sup> <http://www.cilip.de/ausgabe/55/postkomm.htm>

<sup>119</sup> <http://www.bmi.gv.at/cms/bmi/fotoalbum/default.aspx?alb=e537a9e9-d270-49c3-b512-972449ef8e40&cat=63DB7FF6-0F03-4CFE-B2C2-98EF26C145A1>

#### **4.12.4 Streit um das Immunitätenprotokoll**

Die Bestimmungen des Immunitätsprotokolls zum Europol-Übereinkommen haben heftige Kritik zwischen den Mitgliedstaaten ausgelöst (Vgl. Fehérváry 2001: 49f). Strittig war dabei, dass das Protokoll den Mitarbeitern des europäischen Polizeiamts unionsweite Immunität der Gerichtsbarkeit<sup>120</sup> zubilligte. Befürworter der Immunitätsregelung begegneten dieser Kritik mit dem Verweis „auf die bei anderen internationalen Organisationen übliche Praxis, mit der die Angehörigen internationaler Einrichtungen vor einer möglicherweise willkürlichen oder politisch motivierten Strafverfolgung durch Behörden des Sitzstaates geschützt wurden (Wagner 2004: 7)<sup>121</sup>. Die Rechtfertigung für eine Immunitätenregelung entfällt jedoch, „wenn die Mitarbeiter einer internationalen Organisation selbst in einer Art und Weise tätig würden, die in die Grundrechte eingreift“ (ebd.).

Da Europol keine internationale Organisation im herkömmlichen Sinne darstellt - zwar in der Rechtsform einer internationalen Organisation gleicht, aber gegenständlich betrachtet eine Polizeibehörde ist – ist die Rechtfertigung dieses Immunitätenprotokolls in Frage zu stellen.

### **4.13 Neue Entwicklungen in der polizeilichen Zusammenarbeit der EU**

#### **4.13.1 Vertrag von Prüm**

Der Vertrag von Prüm (oder auch Prümer Vertrag genannt) ist ein völkerrechtlicher Vertrag „über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration“ (Bundesministerium der Justiz)<sup>122</sup>, der am 27. Mai 2005 zunächst außerhalb des EU-Rahmens entwickelt worden ist (Vgl. Schubert: 2008: 91). Vorerst waren es sieben europäische Staaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Österreich und Spanien), die den Vertrag unterzeichnet haben. In weiterer Folge sind Finnland, Slowenien, Ungarn und Norwegen dem Vertrag beigetreten.

---

<sup>120</sup> Fehérváry spricht hier von einer „grundsätzlich diplomatischen Freistellung von straf-, zivil- und verwaltungsrechtlicher Verantwortlichkeit“ (ebd.50).

<sup>121</sup> <http://www.hsfk.de/downloads/report1504.pdf>

<sup>122</sup> <http://www.bmj.bund.de/media/archive/974.pdf>

Die ehemalige Innenministerin Liese Prokop äußerte sich hinsichtlich des neuen Vertrags für die polizeiliche Zusammenarbeit euphorisch: „Der Vertrag begründet die engste multinationale Kooperation, die es im Bereich der inneren Sicherheit derzeit weltweit gibt. Er ist ein Meilenstein für unsere Sicherheit und eröffnet unserer Polizei ganz neue Möglichkeiten im Kampf gegen Terrorismus, die organisierte Kriminalität und die illegale Migration“ (Bundesministerium für Inneres)<sup>123</sup>.

Der Prümmer Vertrag dient der unionsweiten Verbesserung des Informationsaustauschs insbesondere den Bereichen der Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration. Bereits von Beginn an war eine Überführung in das Recht der EU innerhalb der ersten drei Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags Ende 2006 vorgesehen.

Durch den Ratsbeschluss vom 23. Juni 2008 (2008/615/JI)<sup>124</sup> ist der Rechtsbestand von Prüm in den Rechtsrahmen der EU überführt worden. In Artikel 3, Abs 8 des Beschlusses ist das Ziel einer wirksamen internationalen Zusammenarbeit auf einen raschen und effizienten Austausch von Informationen festgelegt. Es ist die Entwicklung von Verfahren für die gemeinsame Nutzung von Daten vorgesehen, die einer Rechenschaftspflicht unterliegen und Garantien hinsichtlich der Gewährleistung der Sicherheit und Genauigkeit der Daten enthalten sollen. Ebenso soll es Beschränkungen für die Verwendung ausgetauschter Informationen enthalten (Vgl. Europäischer Rat 2008/615/JI)<sup>125</sup>. Der Rat hat festgestellt, dass (gemäß Artikel 3; Abs 9) der Vertrag von Prüm diesen Anforderungen gerecht wird.

Der Beschluss enthält Regelungen für folgende Bereiche:

„a) Bestimmungen über die Voraussetzungen und Verfahren für die automatisierte Übermittlung von DNA-Profilen, daktyloskopischen Daten und bestimmten Daten aus nationalen Fahrzeugregistern (Kapitel 2);

b) Bestimmungen über die Voraussetzungen für die Übermittlung von Daten im Zusammenhang mit Großveranstaltungen mit grenzüberschreitendem Bezug (Kapitel 3);

---

<sup>123</sup> [http://www.bmi.gv.at/bmireader/articlepages/artikel\\_smallpics.aspx?id=374E556C4](http://www.bmi.gv.at/bmireader/articlepages/artikel_smallpics.aspx?id=374E556C4)

<sup>124</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:210:0001:0011:de:PDF>

<sup>125</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:210:0001:0011:de:PDF>

c) Bestimmungen über die Voraussetzungen für die Übermittlung von Informationen zur Verhinderung terroristischer Straftaten (Kapitel 4);

d) Bestimmungen über die Voraussetzungen und Verfahren für die Intensivierung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit durch verschiedene Maßnahmen (Kapitel 5)<sup>126</sup> (Europäischer Rat 2008/615/JI)<sup>126</sup>.

Der Informationsaustausch wird durch einen automatisierten Zugriff auf vernetzte nationale Datenbanken gewährleistet, anstatt der Einrichtung einer einheitlichen europäischen Zentraldatenbank. Die Ermittlung wird durch die Einführung von Online-Verfahren, welche einen wechselseitigen direkten Online-Zugriff auf polizeiliche Datenanwendungen<sup>127</sup> ermöglichen (Vgl. Österreichisches Parlament)<sup>128</sup>, im Vergleich zu den bisherigen langwierigen Verfahren wesentlich beschleunigt (Vgl. Bundesministerium für Inneres)<sup>129</sup>.

Die Gewährleistung des Datenschutzstandards wird durch das so genannte Hit-/No-Hit Verfahren garantiert. Damit wird ein zweistufiges Verfahren bezeichnet, welchem in erster Instanz eine anonyme Anfrage aus der Datenbank einer anfragenden Partei (über eine sichere Leitung) an die Datenbank der angefragten Vertragspartei vorausgeht. Liegt ein Treffer vor erhält die anfragende Partei automatisiert eine Nachricht. Nach einer Treffermeldung wird die Angelegenheit im Rahmen des Rechtshilfeverfahrens weiterverfolgt. In der zweiten Phase des Verfahrens werden die notwendigen personenbezogenen Daten übermittelt.

Im Rahmen der Intensivierung operativer Maßnahmen in der polizeilichen Zusammenarbeit sollen den Vertragsparteien folgende Möglichkeiten zur Verfügung stehen: gemeinsame Einsatzformen in Form von gemeinsamen Streifen, grenzüberschreitendes Eingreifen zum Zweck der Gefahrenabwehr, (gegenseitige) Hilfeleistung bei Großveranstaltungen (wie etwa bei Fußballspielen oder internationalen Gipfeltreffen) und Katastrophen.

---

<sup>126</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:210:0001:0011:de:PDF>

<sup>127</sup> Dies betrifft etwa den Zugriff auf DNA-Profile und Fingerabdruckdaten (gemäß Art. 3 bzw. Art. 8) sowie auf Kfz-Zulassungsregister (gemäß Art. 12). Der elektronische Austausch dieser Daten kann nur unter bestimmten Voraussetzungen erfolgen. (Vgl. Österreichisches Parlament: [http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/JJ\\_01367/fnameorig\\_086552.html](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/JJ_01367/fnameorig_086552.html)).

<sup>128</sup> [http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/JJ\\_01367/fnameorig\\_086552.html](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/JJ_01367/fnameorig_086552.html)

<sup>129</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2007/01\\_02/files/PRUeMER\\_VERTRAG.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2007/01_02/files/PRUeMER_VERTRAG.pdf)

In Österreich ist der Vertrag von Prüm seit 1. November 2006 in Kraft. Erste Erfolge konnten bereits „wenige Tage nach den Beginn des Austausches“ (Bundesministerium für Inneres)<sup>130</sup> erzielt werden. Österreich war gemeinsam mit Deutschland federführend in der Systementwicklung und der technischen Umsetzung des Vertrags. Im DNA-Bereich konnte Österreich beim Aufbau der Software in den MS erheblich beitragen. Rumänien wurde das System sowie die Installation der Software sogar kostenlos zur Verfügung gestellt. Ein Beamter des Bundeskriminalamts bezeichnet das Datenverbundsystem nach Prüm als das derzeit sicher aktuellste und effektivste, nicht zuletzt aufgrund seiner hohen Fahndungsquote.

Das Internetportal der Presse schreibt in einem Artikel über die Überführung von Straftätern durch DNA-Analysen und Fingerabdruckabgleiche: „Einem weiteren in der Donaustadt Festgenommenen wurden dank des Prümer DNA-Abgleichs laut Bundeskriminalamt zahlreiche Einbrüche in Deutschland, Frankreich und der Schweiz nachgewiesen“ (Die Presse)<sup>131</sup>. Nicht zuletzt durch die erst kurze Erfolgsgeschichte des Prümer Vertrags seit dem Zeitpunkt seines Bestehens wird dieser als „Quantensprung für die Sicherheit“ (Marakovits 2007: 45) bezeichnet.

#### *4.13.1.1 Probleme und Kritik*

Die Implementierung des Vertrags wurde aufgrund (hauptsächlich) technischer Schwierigkeiten enorm verzögert. Der Rat reagiert mit einem umfassenden Evaluationspapier auf die zeitlichen Verzögerungen und Probleme: „Several Member States (DE, LU, AT; SI) are operational albeit in varying degrees, some types of data not yet being exchanged with all other operational countries and tests continuing on specific items. Some other Member States are well advanced in national preparations and/or testing (ES, FR) but an important number of Member States is still in the process of examining business requirements and legal issues. However, the technical matters are often dealt with in parallel, including in many cases the upgrading of the national AFIS system“ (Europäischer Rat)<sup>132</sup>

Die Probleme, das umfangreiche System auf nationalstaatlichen Servern der Sicherheits- bzw. Polizeibehörden zu installieren und die Software funktionstüchtig zu machen, führten zu der

---

<sup>130</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2007/01\\_02/files/PRUeMER\\_VERTRAG.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2007/01_02/files/PRUeMER_VERTRAG.pdf)

<sup>131</sup> <http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/557722/index.do>

<sup>132</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st08/st08505.en09.pdf>

Festlegung enger Richtlinien, die das Ausmaß der Weitergabe von vor allem DNA-Datenmengen (vor allem dactyloskopischen Daten) bestimmen. Kleinere Staaten sehen sich nicht in der Lage mehr als 10 Anfragen pro Tag bearbeiten zu können, während größere Staaten, wie beispielsweise Deutschland, 100 Anfragen pro Tag annehmen können (Vgl. ebd.). Hier sind wesentliche Unterschiede zu erkennen, die im Alltag polizeilicher Kooperation zu erheblichen Schwierigkeiten führen können. Eine Angleichung der Verfahrensweisen sowie der technischen Standards wäre ein notwendiger, aber in naher Zukunft fast unmöglicher, Schritt.

#### **4.13.2 Das Stockholm Programm – „An open and secure Europe serving and protecting the citizens“**

Unter der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft wurde am 10. und 11. Dezember 2009 das so genannte Stockholm Programm beschlossen. Es ist nach dem Programm von Tampere (2000--2004) und dem Haager Programm (2005-2009) das dritte Arbeitsprogramm der EU für den Bereich Justiz und Inneres. Das neue Programm soll vor allem den neuen Herausforderungen (in der Zukunft) sowie der damit einhergehenden Forderung einer Neuausrichtung der Sicherheitspolitik im Rahmen der EU gerecht werden (Vgl. Baumgartner 2010: 42). Im Einklang mit den politischen Prioritäten des Vertrags von Lissabon stehen die Sicherheit Europas und dessen Bürger an erster Stelle. Sämtliche Maßnahmensetzungen sollen unter Berücksichtigung und Wahrung dieses Leitmotivs getroffen werden. Mit dem Stockholm Programm wurden gemeinsame Prioritäten und Ziele für den Bereich Justiz und Inneres für die künftige Entwicklung der Europäischen Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bestimmt (Vgl. ebd.). Es bildet ein Gerüst für Maßnahmen in den Bereichen der Unionsbürgerschaft, der Justiz, der Sicherheit, des Asyls und der Einwanderung für die nächsten fünf Jahre (Vgl. Europäische Kommission)<sup>133</sup>.

Inhaltlich konzentriert sich das von den 27 Mitgliedstaaten ausgehandelte Arbeitsprogramm auf sechs Schwerpunktthemen (Vgl. Baumgartner 2010: 44):

- **Förderung der Rechte der Bürger: ein Europa der Rechte**

---

<sup>133</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/intro/fsj\\_intro\\_de.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_de.htm)

„Die Europäische Union basiert auf gemeinsamen Werten und der Achtung der Grundrechte. Nachdem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist es äußerst wichtig, dass die EU rasch der Europäischen Menschenrechtskonvention beitrifft. Dies stärkt die Verpflichtung der Union, einschließlich ihrer Organe, sicherzustellen, dass in sämtlichen ihrer Tätigkeitsbereiche die Grundrechte aktiv vorangebracht werden. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wird sich weiter einheitlich entwickeln können und damit die Schaffung eines einheitlichen europäischen Systems der Grund- und Menschenrechte auf der Grundlage der Europäischen Konvention und der Charta der Grundrechte untermauern“ (Ratsdokument zum Stockholm Programm vom 2. Dezember 2009/17024/09)<sup>134</sup>.

Im Bereich der Grund- und Freiheitsrechte werden neben der Weiterentwicklung der Kinderrechte, Rechte des Einzelnen im Strafverfahren sowie der Rechte der BürgerInnen im Allgemeinen in den Vordergrund gerückt (Vgl. Baumgartner 2010: 42)<sup>135</sup>. Insbesondere das Recht auf Freizügigkeit und dessen uneingeschränkte Ausübung ist von besonderer Bedeutung und soll durch die effektive Umsetzung der Europäischen Rechtsvorschriften gewährleistet werden. Dazu gilt es vor allem rechtliche und administrative Hürden wie auch Möglichkeiten des Missbrauchs dieses Rechts zu beseitigen (Vgl. ebd.).

- **Ein Europa des Rechts und der Justiz**

Bereits im Jahr 1999 sind hinsichtlich der Verbesserung der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen und Urteilen sowie der Erleichterung der Zusammenarbeit der Behörden erste Ansätze entwickelt worden, die zu einer schrittweisen Harmonisierung bzw. Annäherung der Rechtsvorschriften führen sollten. Ebenso das Haager Programm legt eine kohärente und effiziente Interaktion der Justizsysteme der MS unter Wahrung der nationalen Rechtstraditionen als Bestandteil fest. Das Stockholm Programm sieht daher eine Weiterentwicklung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung durch die Schaffung von Mindestrechten und Festlegung von Mindestvorschriften vor. Damit soll das Vertrauen der MS in die Rechtssysteme erheblich gestärkt werden. Mitberücksichtigt sollen auch die Bürger

---

<sup>134</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st17/st17024.de09.pdf>

<sup>135</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2010/03\\_04/files/EUROPAEISCHE\\_UNION.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/03_04/files/EUROPAEISCHE_UNION.pdf)

werden, die durch eine Erleichterung des Zugangs zur Justiz profitieren sollen (Vgl. ebd.: 43)<sup>136</sup>.

- **Ein Europa, das schützt**

„Terrorism and organised crime, drug trafficking, corruption, trafficking in human beings, smuggling of persons and trafficking in arms, among others, continue to challenge the internal security of the EU. Cross-border widespread crime has become an urgent challenge which requires a clear and comprehensive response“ (Ratsdokument zum Stockholm Programm vom 2. Dezember 2009/17024/09)<sup>137</sup>.

Die Aufgabe der EU ist es die Sicherheitslage in Europa zu verbessern und damit die drohenden Gefahren rechtzeitig zu erkennen und abzuwenden. Zur Verwirklichung des Ziels eines sicheren Europas soll noch im Jahr 2010 eine gemeinsame Strategie der inneren Sicherheit verabschiedet werden, die auf die oben genannten Kriminalitätsformen und Bedrohungen reagieren kann. Dazu ist vor allem auch eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung, des Bordermanagements (Grenzmanagement), des Katastrophenmanagements und –schutzes wie auch der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Vgl. Baumgartner 2010: 43)<sup>138</sup>.

- **Zugang zu Europa in einer globalisierten Welt**

Die Union wird auch weiterhin die Erleichterung des rechtmäßigen Zugangs zum Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten (besonders schutzbedürftige Personen sollen zu forcieren. Parallel dazu müssen aber Maßnahmen ergriffen werden, die illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität unter Wahrung eines hohen Maßes an Sicherheit entgegenwirken. Der Rat fordert überdies die Weiterentwicklung eines integrierten Grenzmanagements sowie die Stärkung der Rolle der EU-Grenzschutzagentur Frontex, die durch eine Kapazitätsausweitung noch flexibler auf sich ändernde Migrationsströme reagieren

---

<sup>136</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2010/03\\_04/files/EUROPAEISCHE\\_UNION.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/03_04/files/EUROPAEISCHE_UNION.pdf)

<sup>137</sup> [http://www.se2009.eu/polopoly\\_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar\\_Stockholmsprogram.pdf](http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf)

<sup>138</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2010/03\\_04/files/EUROPAEISCHE\\_UNION.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/03_04/files/EUROPAEISCHE_UNION.pdf)

können soll. Zudem soll eine weitere schrittweise Entwicklung des European Border Surveillance System – Eurosur – in den südlichen und östlichen Grenzen stattfinden. Das System soll mit Hilfe modernster Technologien und Unterstützung der MS unter dem Aspekt der Förderung der Interoperabilität sowie der Schaffung einheitlicher Standards der Grenzüberwachung agieren und die Zusammenarbeit mit Frontex und den MS im Bereich des Bordermanagements (Grenzmanagements) forcieren. Mittelfristig soll auch die Zusammenarbeit mit Drittländern verbessert und ausgebaut werden (Vgl. Ratsdokument zum Stockholm Programm vom 2. Dezember 2009/17024/09)<sup>139</sup>.

Im Mittelpunkt steht die deutliche Verbesserung der Grenzkontrollen an den EU-Außengrenzen. Es besteht Bedarf an der Verbesserung der Koordination und Durchführung, Integration sowie Rationalisierung der verschiedenen Arten von Kontrollen an den Außengrenzen im Hinblick auf die Erreichung des doppelten Ziels der Erleichterung des Zugangs und der Verbesserung und Gewährleistung der Sicherheit. Mit dem Ansatz der „best practice“ sollen die effektivsten Techniken herausgefunden und –gefiltert werden. „Darüber hinaus sollten die Möglichkeiten eines umfangreicheren Informationsaustauschs und einer engeren Zusammenarbeit zwischen Grenzschutzbehörden und anderen Strafverfolgungsbehörden, die im Inneren des Gebiets arbeiten, untersucht werden, damit die Effizienz für alle Beteiligten verstärkt und die grenzüberschreitende Kriminalität wirksamer bekämpft werden kann“ (Consilium: Öffentliches Register des Rates)<sup>140</sup>.

- **Ein Europa der Verantwortung, der Solidarität und Partnerschaft in den Bereichen Migration und Asyl**

Ein Kernthema des Mehrjahresprogramms ist eindeutig die Migrationspolitik (Vgl. Magazin Öffentliche Sicherheit 3-4/10). und dessen zukünftige Ausrichtung. Im Ratsdokument zum Stockholm Programm vom 2. Dezember 2009 ist festgehalten: „Der Europäische Rat ist sich der Chancen und Herausforderungen bewusst, die sich aus der größeren Mobilität der Menschen ergeben, und er betont, dass eine gut gesteuerte Migration für alle Beteiligten nutzbringend sein kann“ (Consilium: Öffentliches Register des Rates)<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup> [http://www.se2009.eu/polopoly\\_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar\\_Stockholmsprogram.pdf](http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf)

<sup>140</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st17/st17024.de09.pdf>

<sup>141</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st17/st17024.de09.pdf>

Der Rat betont, dass die Migrationspolitik auch in Zukunft fester Bestandteil der EU-Außenpolitik sein muss, da in diesem Rahmen bereits erkennbare Fortschritte erzielt wurden. Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten in Form von Mobilitätspartnerschaften stellen den wichtigsten strategischen und langfristigen Kooperationsrahmen im Hinblick auf die Steuerung der Migration dar. Hierbei kann auch auf bereits vorhandene bilaterale Kooperationsabkommen zurück gegriffen werden. Eine erfolgreiche Umsetzung und effektive Nutzung dieser Partnerschaften erfordert eine verbesserte Koordinierung und darüber hinaus erhebliche Anstrengungen für den Aufbau von Kapazitäten in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern. Derzeitige Hauptschwerpunktländer in der Zusammenarbeit sind Länder in Afrika und Ost- und Südeuropa, jedoch stehen auch Dialoge und Formen der Kooperation mit anderen Ländern und Regionen (wie etwa Asien und Lateinamerika) in Planung (Vgl. Consilium: Öffentliches Register des Rates: Ratsdokument zum Stockholm Programm vom 2. Dezember 2009)<sup>142</sup>.

Der Rat fordert im Hinblick auf die Verwirklichung eines Gesamtansatzes die Weiterentwicklung und Konsolidierung des integrierten Ansatzes, der durch die strategische Anwendung der vorhandenen Instrumente beschleunigt sowie durch die stärkere Koordinierung verbessert werden soll. Dazu betont er die Signifikanz der Erhaltung des Gleichgewichts zwischen drei Bereichen: der Förderung von Mobilität und der legalen Migration, der Optimierung der Verknüpfung zwischen Migration und Entwicklung sowie der Prävention und Bekämpfung der illegalen Einwanderung (Vgl. ebd.)<sup>143</sup>.

Im Mittelpunkt des Migrationsdiskurses steht in direkter Verbindung eines Raumes des Schutzes und der Solidarität die Schaffung eines einheitlichen Asylverfahrens sowie eines einheitlichen Status für Personen, welchen internationaler Schutz gewährt wird. Das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) soll auf einen hohen Schutzstandard aufgebaut sein, gleichzeitig soll aber ein faires und wirksames Verfahren gegen Fälle von Missbrauch geschaffen werden. Die Angleichung der Asylverfahren ist für die Verbesserung der Konvergenz sowie der Qualität hinsichtlich der Verringerung von Diskrepanzen innerhalb von Asylentscheidungen entscheidend (Vgl. Consilium: Öffentliches Register des Rates: Ratsdokument zum Stockholm Programm vom 2. Dezember 2009)<sup>144</sup>. Für die Umsetzung des

---

<sup>142</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st17/st17024.de09.pdf>

<sup>143</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st17/st17024.de09.pdf>

<sup>144</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st17/st17024.de09.pdf>

GEAS und der Verstärkung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den MS wird das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) eine entscheidende Rolle einnehmen (Vgl. ebd.).

Im Hinblick der legalen Einwanderung (betreffend der Drittstaatenangehörigen die sich rechtmäßig in der EU aufhalten) ist die erfolgreiche Integration ein zentraler Faktor. Die Erarbeitung wirksamer Integrationsmaßnahmen auf europäischer Ebene soll dazu beitragen, einen optimalen Nutzen aus der Einwanderung ziehen zu können (Vgl. ebd.).

- **Die Rolle Europas in einer globalisierten Welt – die externe Dimension von Freiheit, Sicherheit und Recht**

Der Europäische Rat betont die entscheidende Bedeutung der externen Dimension im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele des Stockholm Programms. Die interne Sicherheit und externe Sicherheit sind untrennbar miteinander verbunden, daher ist es auch notwendig, in beiden Bereichen bzw. für beide Bereiche Maßnahmen zu erarbeiten. Für ein effektives gemeinsames Handeln auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sollen diesbezügliche politische Maßnahmen in die allgemeinen Politikbereiche der Union integriert werden. Dazu wird auch auf die im Vertrag von Lissabon enthaltenen neuen Möglichkeiten für ein effizienteres außenpolitisches Handeln verwiesen.

Die Gewährleistung eines hohen Maßes an Schutz erfordert eine verstärkte Zusammenarbeit der Union mit den Mitgliedstaaten sowie auch mit Drittstaaten. Gemeint sind jene Drittstaaten, die in den Bereich der strategischen oder geografischen Prioritäten der EU fallen (wie etwa Bewerberländer, EWR- und Schengenstaaten oder Vereinigten Staate von Amerika und die Russische Föderation) die oder aber auch internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen oder der Europarat.

Der Rat sieht überdies eine Verstärkung der operativen Vereinbarungen von Europol und Eurojust sowie der Arbeitsvereinbarungen mit Frontex vor. Dazu werden die Verbindungsbeamten der EU-Mitgliedstaaten dazu angehalten „in verstärktem Maße zusammenzuarbeiten sowie Informationen und bewährte Verfahren

auszutauschen“(Europäischer Rat)<sup>145</sup>. Diese sollen ihre Prioritätensetzung maßgeblich nach den außenpolitischen Prioritäten orientieren.

#### *4.13.2.1 Aktionsplan der Kommission zum Stockholm Programm*

Die Kommission hat am 20. April 2010 einen umfangreichen Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholm Programms vorgelegt. Damit wird der von den Staats- und Regierungschefs der EU im Dezember 2009 beschlossene Aktionsplan konkretisiert.

Die Vizepräsidentin der Kommission und EU-Kommissarin für die Bereiche Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft, Viviane Reding, rückte in der Presseaussendung der Kommission die Rechte, Freiheiten und Sicherheit der Bürger in den Mittelpunkt. Sie erklärte zu den vorgeschlagenen Maßnahmen: „Die EU-Bürger sollten auch außerhalb ihres Heimatlandes freien Zugang zum Recht haben. Ich wünsche mir, dass die Bürger darauf vertrauen, dass die EU ihre Rechte bei einem Aufenthalt in einem anderen EU-Land schützen kann, gleich ob es darum geht, eine Familie zu gründen, in Rente zu gehen, Vertragsstreitigkeiten zu lösen oder die Einzelheiten eines Autounfalls zu regeln. Mithilfe dieser ehrgeizigen Vorschläge sollen bürokratische Hindernisse abgebaut werden, die den Bürgern derzeit das Leben erschweren und für unsere Unternehmen mit zusätzlichen Kosten und rechtlicher Unsicherheit verbunden sind. Ich freue mich darauf, bei der Umsetzung dieser Maßnahmen mit dem Europäischen Parlament, den nationalen Parlamenten und Regierungen und auch den Bürgern zusammenzuarbeiten“ (Europa.EU)<sup>146</sup>.

Die EU-Kommissarin für innere Angelegenheiten, Cecilia Malmström, sprach sich klar zu einer noch wirkungsvolleren Bekämpfung der organisierten Kriminalität sowie der Erhöhung des Strafausmaßes für Cyber-Angriffe und Internetdiebstahl aus. In der Presseaussendung der Kommission sagte sie: „Das in Stockholm festgelegte Programm ist ein Wegweiser für ein freies und sicheres Europa. Da Freiheit und Sicherheit zentrale Themen für die europäischen Bürger sind, bietet das Programm auch die Gelegenheit, Europa den Menschen näherzubringen. Damit die Bürger mit weniger Verwaltungsformalitäten und mehr Sicherheit von einem Land in ein anderes reisen können, werden wir unter anderem ein Einreise-/Ausreise-Erfassungssystem für den Schengen-Bereich vorschlagen. Wir werden Instrumente einführen, mit denen wir die organisierte Kriminalität wirkungsvoller bekämpfen können, und wir werden die neuen

---

<sup>145</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st14/st14449.de09.pdf>

<sup>146</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/447&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=de>

Bestimmungen des Vertrags von Lissabon nutzen, um Cyber-Angriffe und Identitätsdiebstahl im Internet unter Strafe zu stellen. Eines meiner Ziele ist außerdem die Schaffung eines gemeinsamen, auf Solidarität beruhenden Asyl- und Zuwanderungssystems.“ (ebd.).

Insgesamt wurden 170 Initiativen festgelegt, mit denen die Schaffung eines einheitlichen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bis 2014 erreicht werden soll. Aufgrund des Umfangs werden nur jene Punkte behandelt, die hinsichtlich meiner Arbeit tatsächlich relevant sind.

Im Wesentlichen enthält der Aktionsplan folgende Vorschläge:

- Die Verbesserung des Datenschutzes für BürgerInnen in allen Politikbereichen der Union (einschließlich der Bereiche Strafverfolgung und Kriminalitätsprävention) sowie auch im Rahmen der Beziehungen der Europäischen Union mit internationalen (Kooperations-)partnern. Dazu ist es notwendig die EU-Datenschutzrichtlinie, die bereits seit 1995 besteht, soll neu überarbeitet und an die neuen technischen Herausforderungen angepasst werden.
- Die Festlegung auf eine umfassende Sicherheitsstrategie der EU, die speziell auf die Stärkung der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, des Katastrophenschutzes und der –bewältigung sowie des Grenzschutzes ausgerichtet ist.
- Die Aushandlung eines langfristigen Abkommens mit den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung sowie Übermittlung von Finanztransaktionen. Dieses Programm zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (TFTP) dient der gezielten Bekämpfung des Terrorismus.
- Die Prüfung einer EU-Strategie für die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR - Passenger Name Record) zum Zweck der Strafverfolgung und Verhütung sowie Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität. Darüber hinaus sollen europäische Rahmenbedingungen für die Übermittlung von PNR-Daten an Drittstaaten festgelegt werden.
- Der Schutz der europäischen BürgerInnen vor Cyber-Angriffen, indem Identitätsdiebstahl zukünftig verschärft unter Strafe gestellt wird. Durch die Erfassung eines Erfassungssystems für die Einreise und Ausreise von Personen soll die Grenzsicherheit maßgeblich erhöht werden.

- Die Prüfung der Richtlinie zur Vorratsspeicherung als Instrument zur Terrorismusbekämpfung und Strafverfolgung sowie gegebenenfalls die Änderung der Richtlinie.
- Die Schaffung eines gemeinsamen und einheitlichen EU-Asylsystems (Vgl. Europäische Kommission)<sup>147</sup>.

Zur Diskussion steht weiters auch der Aufbau einer zentralen Datenbank über „gewalttätige reisende Rechtsverletzer“ für den Informationsaustausch zwischen den MS und Europol hinsichtlich „größerer Veranstaltungen“ (Vgl. Heise.online)<sup>148</sup>.

Das Stockholm Programm wird die künftige Kooperation im Bereich der öffentlichen Sicherheit in der EU inhaltlich wesentlich prägen (Vgl. Bundesministerium des Innern)<sup>149</sup>

#### 4.13.3 Der Vertrag von Lissabon

„Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 ist die Europäische Union in eine neues „Zeitalter“ eingetreten.“ (Martino 2010: 39)<sup>150</sup>.

Der Vertrag von Nizza war als Übergangslösung gedacht, um die kurzfristig notwendig gewordenen Vorkehrungen für die bevorstehende Erweiterungsrunde von zehn neuen Mitgliedern zu treffen (Vgl. Ucakar/Gschiegl 2010: 189). So war bereits im Vorhinein eindeutig (klar), dass es mittelfristig zu neuen Verhandlungen für eine Revision der Vertragsgrundlage der EU kommen würde. Erste Tendenzen in Richtung eines Reformvertrags wurden durch den Einsatz eines Konvents verdeutlicht. Zwei Jahre mussten vergehen, dass das Ergebnis des Konvents - der Entwurf eines Verfassungsvertrags – letztendlich vom Europäischen Rat am 29. Oktober 2004 einvernehmlich angenommen werden konnte. Der Ratifizierungsprozess sollte jedoch aufgrund mangelnder Konsensfindung zwischen den MS ins Stocken geraten, sodass lediglich die Modifizierung des Verfassungsvertrags eine androhende Blockade weiterer Verhandlungen verhindern

---

<sup>147</sup><http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/447&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>

<sup>148</sup><http://www.heise.de/newsticker/meldung/EU-Kommission-stellt-Aktionsplan-zur-inneren-Sicherheit-vor-982455.html>

<sup>149</sup>[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Reden/DE/2010/02/psts\\_polizeikongress.html?nn=109576](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Reden/DE/2010/02/psts_polizeikongress.html?nn=109576)

<sup>150</sup>[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2010/01\\_02/files/Europaeische\\_Union.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europaeische_Union.pdf)

konnte (Vgl. ebd.). Mit dem Ratsbeschluss vom 13. Dezember 2007 war eine partielle Neuauflage des Vertrags von Lissabon angenommen worden, der abermals auf eine zeitintensive Probe gestellt wurde<sup>151</sup>. Nach langwierigen Verhandlungen und zahlreichen Ratifikationsproblemen konnte der Vertrag von Lissabon (oder auch Reformvertrag genannt), nach nahezu sieben Jahren, gemäß seinem Artikel 6 am 1. Dezember 2009 in Kraft treten. „Der langwierige Entstehungsprozess des Vertrages ... und die kontroversiellen Implementierungsdebatten lassen vermuten, dass die Europäische Union lange Zeit mit dem jetzt neu geschaffenen Vertragswerk arbeiten müssen“ (Ucakar/Gschiegl 2010: 190). Der Vertrag von Lissabon ist als Änderungs- und Ergänzungsabkommen zum bisherigen Vertragswerk zu verstehen, d.h. er ändert die bestehenden Verträge nicht, sondern ändert sie lediglich ab (Vgl. Europa.EU)<sup>152</sup>. Damit wurde der prekären Debatte um eine Europäische Verfassung ein Ende gesetzt. Durch den Reformvertrag wird die Europäische Union zur völkerrechtlichen Rechtspersönlichkeit (Vgl. Ucakar/Gschiegl 2010: 190). Wesentliche Änderungen des Reformvertrags möchte ich nachstehend kurz erläutern.

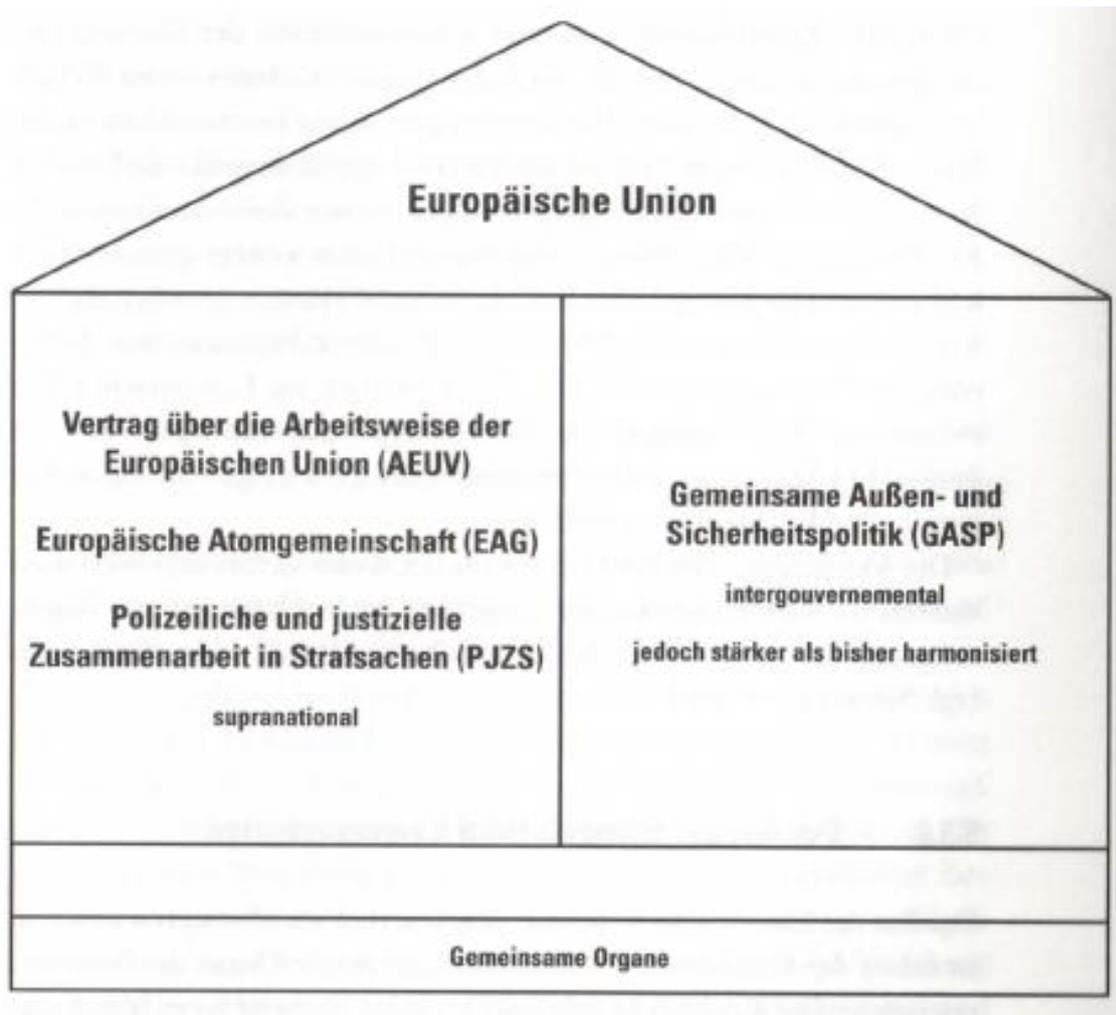
In Aufbau und Struktur bringt der Vertrag von Lissabon maßgebliche Veränderungen mit sich. Im Rahmen der ersten Säule findet eine Umbenennung des EG-Vertrags in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) statt. Konsequenterweise wird die Bezeichnung Gemeinschaft in den Verträgen durch die der Union ersetzt. Die bisher vorherrschende Tempelstruktur mit ihren drei Säulen wird auf zwei Säulen reduziert. Die vormals dritte, intergouvernementale Säule wurde in die supranationale erste Säule integriert (Vgl. ebd.: 193). Die nachstehende Grafik zeigt die neu geschaffene Tempelstruktur durch den Vertrag von Lissabon.

---

<sup>151</sup> Im Juni 2008 wurde im Rahmen einer Volksabstimmung in Irland mit 53,4% gegen den EU-Reformvertrag votiert (Vgl. <http://www.wien-konkret.at/politik/europa/verfassung/irland-referendum/>). Erst die Durchführung eines zweiten Referendums im Oktober 2009, mit dem Ergebnis von 67,1% für den EU-Reformvertrag, konnte eine eindeutige Zustimmung der irischen Bevölkerung erzielt werden (Vgl. <http://www.wien-konkret.at/politik/europa/verfassung/zweites-irland-referendum/>).

<sup>152</sup> [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_de.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm)

Abbildung 7 : Modell nach dem Vertrag von Lissabon



Quelle: Ucakar/Gschiegl 2010: 195

Unter den propagandistischen Maximen „Mehr Demokratie und Transparenz (in der Europäischen Union)“ subsumieren sich die Aufwertung des Parlamentarismus auf europäischer und nationaler Ebene sowie die Verstärkung des Mitspracherechts der Bürger.

Das Europäische Parlament (EP) zählt unter den EU-Organen zu den größten Gewinnern der Vertragsreform. Das von den EU-Bürgern direkt gewählte Europäische Parlament wird durch die Kompetenzerweiterungen in Bezug auf die Gesetzgebung, den Haushalt sowie internationale Abkommen beträchtlich gestärkt. Durch eine Ausdehnung des so genannten Mitentscheidungsverfahrens, als ab sofort reguläres Gesetzgebungsverfahren, bei Beschlussfassungen erhält das Parlament eine weitere Aufwertung. Durch diese Neuregelung soll zwischen dem EP und dem Ministerrat, zumindest bei einem erheblichen Teil der EU-

Rechtsvorschriften, ein gleichberechtigtes Verhältnis gegeben sein (Vgl. Europa.EU)<sup>153</sup>. Weiters wurde die viel diskutierte Forderung einer stärkeren Einbeziehung der nationalen Parlamente bei der Rechtssetzung der EU in den Vertrag von Lissabon eingebracht. Gemäß Protokoll (Nr.1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union heißt es: „In dem Wunsch, eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente an den Tätigkeiten der Europäischen Union zu fördern und ihnen bessere Möglichkeiten zu geben, sich zu den Entwürfen von Gesetzgebungsakten der Europäischen Union sowie zu anderen Fragen, die für sie von besonderem Interesse sein können, zu äußern“ (C 306/148 Amtsblatt der Europäischen Union vom 17.12.2007; 30.3.2010 Amtsblatt der Europäischen Union C 83/203)<sup>154</sup>.

In Verbindung damit steht die Einhaltung des „Subsidiaritätsprinzips“ bzw. wie in Artikel 5 des EUV i.d.F. des Vertrags von Lissabon niedergeschrieben „über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit“ (C 306/148 Amtsblatt der Europäischen Union vom 17.12.2007; sowie Amtsblatt der Europäischen Union C 83/203 vom 30.3.2010)<sup>155</sup>. Das Prinzip der Subsidiarität besagt gemäß Artikel 5 Abs 3: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Die Organe der Union wenden das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit an. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren“ (Juristischer Informationsdienst: dejure.org)<sup>156</sup>. Das Kontrollrecht durch die nationalen Parlamente soll durch die Schaffung eines Systems zur Kontrolle der Anwendung dieser Grundsätze gewährleistet werden.

Ferner steht in Artikel 5 Abs 4: „ Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der

---

<sup>153</sup> [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_de.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm)

<sup>154</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0148:0150:DE:PDF>, wie auch: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0201:0328:DE:PDF>

<sup>155</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0148:0150:DE:PDF>, wie auch: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0201:0328:DE:PDF>

<sup>156</sup> <http://dejure.org/gesetze/EU/5.html>

Verträge erforderliche Maß hinaus. Die Organe der Union wenden den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an“ (ebd.)<sup>157</sup>.

Ein Meilenstein konnte im Bereich der Menschenrechte gesetzt werden. Bisher waren die Grundrechte nicht Bestandteil der EUV, das wird sich durch den Vertrag von Lissabon (LvV) ändern. Die Europäische Grundrechte-Charta ist von nun an für alle MS (mit Ausnahme von Großbritannien, Polen und der Tschechischen Republik) rechtsverbindlich (Vgl. Ucakar/Gschiegl 2010: 192). Besonders stolz dürfte man auf den der EU-Charta der Union enthaltenen Grundrechtskatalog sein, der nach Angaben diverser Medien zufolge einer der modernsten Grundrechtskataloge der Welt sein soll. Durch die Rechtsverbindlichkeit der Charta können Grundrechtsverletzungen von nun an von den Bürgerinnen und Bürgern beim EuGh eingeklagt werden. Verbindlichkeit besteht auch für die Organe der EU. Diese Entwicklung entspricht einer jahrelangen Forderung Österreichs nach einem lückelosen Grundrechtsschutz.

Ein neues Instrument in der EU ist die Europäische Bürgerinitiative, die den EU-Bürgern die Möglichkeit einräumt, direkten Einfluss auf die Gestaltung ihrer Politik zu nehmen. Damit soll die Kritik des Demokratiedefizits aus dem Weg geräumt werden. Wie dieses neue Instrument der Bürgerinitiative in der Praxis funktionieren soll, ist noch nicht geklärt (Vgl. Europa. EU)<sup>158</sup>.

Neu geschaffen wurde auch das Amt des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, eines „Quasi-Außenministers“ (Ucakar/Gschiegl 2010: 192), der gleichzeitig auch das Amt des Vizepräsidenten der Kommission und den Vorsitz im Außenministerrat inne hat – so genannter „kleiner Doppelhut“ (dies ist die Bezeichnung für eine rechtliche Verbindung zweier Ämter oder auch Funktionen in unterschiedlichen Institutionen) (Vgl. Wikipedia)<sup>159</sup>. Dieses Amt bekleidet seit Dezember 2009 die Britin Catherine Ashton. Mit der Zusammenlegung und Konzentration der außenpolitischen Kompetenzen auf ein Amt soll die EU bei der Entscheidungsfindung sowie bei der Entwicklung neuer Strategien eine einheitliche Position beziehen (Vgl. Ucakar/Gschiegl 2010: 190f). Administrative Unterstützung erhält die Hohe Vertreterin für die Gemeinsame

---

<sup>157</sup> <http://dejure.org/gesetze/EU/5.html>

<sup>158</sup> [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_de.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_de.htm)

<sup>159</sup> <http://de.wikipedia.org/wiki/Doppelhut>

Außen- und Sicherheitspolitik von dem neu zu schaffenden<sup>160</sup> Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), der aus Beamten der (Europäischen) Kommission, des Rechtssekretariats sowie des diplomatischen Dienstes der MS zusammen gesetzt werden soll (Vgl. ebd.: 191).

Anstatt des bisher halbjährlichen Rotationsprinzips der Ratspräsidentschaft, soll ein vom Europäischen Rat ernannter „ständiger“ Ratsvorsitzender (derzeit Hermann van Rompuy) den Vorsitz für zweieinhalb Jahre inne haben.

Die Schaffung neuer Positionen, wie etwa der des Hohen Vertreters sowie des Europäischen Auswärtigen Dienstes, soll die Vertretung der EU nach Außen stärken und die EU im internationalen Kontext als ernstzunehmenden Global Player präsentieren.

Durch die Ausstiegsklausel oder Opt-out-Option besteht erstmals die Möglichkeit des Austritts eines MS aus der Europäischen Union.

Der Vertrag von Lissabon soll die EU demokratischer, handlungsfähiger und effizienter gestalten und sie für eine Erweiterung auf möglicherweise 30 oder mehr Mitgliedstaaten bereit machen“ (Martino 2010: 39)<sup>161</sup>. Eurokraten sehen die wesentlichen inhaltlichen Änderungen und Neurungen des Reformvertrags als bedeutenden Demokratie- und Legitimitätszuwachs in der Funktionsweise der EU. Ich sehe den mathematischen Ausdruck „Inkrement“ für die minimale bzw. schrittweise Erhöhung einer Größe oder Variablen - in diesem Fall der messbare Wert der Begrifflichkeiten Demokratie und Legitimation - als passender. Die Begründung meiner Annahme liegt darin, dass die in der Theorie angedachten „neuen“ Möglichkeiten und Maßnahmen in erster Linie zwar gute Ansätze darstellen, jedoch in ihrer vagen Formulierung, vermuten lassen, dass die funktionale Umsetzung in die Praxis (siehe bspw. Bürgerinitiative, wie auch die Formulierung „in dem Wunsch“ hinsichtlich der Beteiligung der nationalen Parlamente in der EU) noch unklar ist. Auch handelt es sich hinsichtlich der Kompetenzerweiterung des EP und der nationalen Parlamente nur um minimale Veränderungen, die noch weit von dem Ziel einer „Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Organe durch die Steigerung ihrer Effizienz unter

---

<sup>160</sup>Die Voraussetzung für einen Arbeitsbeginn des Europäischen Auswärtigen Dienstes ist ein Beschluss des Rates der EU, nach einer Zustimmung und Anhörung des Parlaments. Derzeit laufen noch Verhandlungen in Brüssel (Vgl. Auswärtiges Amt: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/EAD.html>), wie genau der EAD aufgestellt und finanziert werden soll. Voraussichtlich kann der EAD seine Arbeit frühestens in einem halben Jahr aufnehmen (Vgl. Rpo.online: [http://www.rp-online.de/politik/ausland/EU-Aussenminister-einigen-sich-auf-Leitlinien\\_aid\\_849746.html](http://www.rp-online.de/politik/ausland/EU-Aussenminister-einigen-sich-auf-Leitlinien_aid_849746.html))

<sup>161</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2010/01\\_02/files/Europaeische\\_Union.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europaeische_Union.pdf)

gleichzeitiger Wahrung des institutionellen Gleichgewichts zwischen Kommission, Rat und Europäischem Parlament“ entfernt ist. Im Bereich der GASP, der Atompolitik sowie grundsätzlichen Fragen der Wirtschaft besitzt das EP keine Mitbestimmungsrechte und darf daher keine Entwürfe für Verordnungen und Richtlinien einbringen. Es hat lediglich die Möglichkeit gemeinsam mit dem Ministerrat über vorliegende Entwürfe abzustimmen.

#### *4.13.3.1 Änderungen durch den Vertrag von Lissabon für die Justiz und Innenpolitik*

Das Politikfeld „Justiz und Inneres“ war im letzten Jahrzehnt einer dynamischen Entwicklung unterworfen, die im Vertrag von Lissabon teilweise Berücksichtigung fand. Mit dem neuen Reformvertrag findet eine vollständige Überführung der vormals dritten Säule eingegliederten Bereichen Justiz und Inneres in das Gemeinschaftsrecht statt. Durch den Vertrag von Lissabon hat die Polizeibehörde Europol eine neue Rechtsgrundlage erhalten und wird von nun als „Polizeiagentur“ operieren (Vgl. Habitzl et. al. 2010: 10)<sup>162</sup>. Sie wird fortan wie das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), die Europäische Polizeiakademie (CEPOL), die Zollgrenzschutzagentur (Frontex) sowie die europäische Justizbehörde (Eurojust) aus dem Gesamthaushalt der EU finanziert (Vgl. Telepolis)<sup>163</sup>.

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) (gemäß Art. 67-89 AEUV) beinhaltet künftig die Bereiche „Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“ (gem. Art. 77-80 AEUV), „Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen (gem. Art. 81 AEUV), „Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (gem. Art. 82-86 AEUV) und „Polizeiliche Zusammenarbeit“ (gem. 87-89 AEUV) (Vgl. Hellmann 2009: 87). Der RFSR erhält durch die neue Formulierung und Platzierung im EUV eine eindeutige Aufwertung gegenüber den bisher gültigen Verträgen (Vgl. Kietz/ Parkes 2008: 2)<sup>164</sup>. Dieser Raum soll eine Balance zwischen der Gewährleistung eines hohen Maßes an Sicherheit an den Außengrenzen und den nicht mehr stattfindenden Kontrollen an den Binnengrenzen herstellen. Eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Migration, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen soll zu einem hohen Sicherheitsniveau in der Union beitragen (Art. 67 Abs. 2-3 AEUV; und auch Art. 77-80 AEUV). Hierfür besteht die Möglichkeit der Maßnahmenerteilung zur Prävention und Bekämpfung von Kriminalität, Rassismus und

---

<sup>162</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2010/01\\_02/files/Europol.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europol.pdf)

<sup>163</sup> <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/31/31792/1.html>

<sup>164</sup> [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=5000](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5000)

Fremdenfeindlichkeit sowie auch zur Koordinierung und Zusammenarbeit der Polizeibehörden. Sowohl die Erleichterung der Kooperation innerhalb der zuständigen Behörden, als auch die Gewährleistung von Sicherheit sollen durch die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und Harmonisierung strafrechtlicher Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten erreicht werden (Vgl. Hellmann 2009: 87). Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen und außergerichtlichen Entscheidungen in Zivilsachen erleichtert den Zugang zum Recht erheblich (gem. Art. 67 Abs. 4 AEUV).

Durch den Vertrag von Lissabon erhält die Europäische Union mehr Kompetenzen in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht, wodurch ihre Fähigkeit und Rolle in der Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung erheblich gestärkt werden soll (Vgl. Europa.EU)<sup>165</sup>. Kietz und Parkes sehen „die im Lissaboner Vertrag angelegten, umfassenden Reformen der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP), passen einerseits die Vertragsgrundlagen dieser rasanten Entwicklung der politischen Praxis an und heben andererseits die Integration dieses Politikfeldes auf ein deutlich höheres Niveau, insbesondere im Bereich der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit (PJZS) (Kietz/Parkes 2008: 2)<sup>166</sup>.

Trotz „Supranationalisierung“ der ehemals dritten Säule der (zur Vergangenheit gewordenen) Tempelkonstruktion behalten einige Bereiche der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (PJZS) intergouvernementalen Charakter. So hat man sich in ausgewählten Bereichen des Titels V auf „besondere“ Gesetzgebungsverfahren sowie auf ein geteiltes Initiativrecht im Bereich der PJZS zwischen der EU-Kommission und der MS geeinigt (Vgl. Kietz/Parkes 2008: 3)<sup>167</sup>. Das neue Schlichtungsverfahren durch den Europäischen Rat soll als „Notbremse-Mechanismus“ (Auswärtiges Amt)<sup>168</sup> in Fragen der PJZS zur Einleitung Verstärkter Zusammenarbeit dienen.

Künftig erhalten Großbritannien, Irland und Dänemark die Option/Möglichkeit zu dem bereits zuvor bestehenden „Opt-Outs“ (der Nichtteilnahme) in der Grenzschutz-, Asyl- und

---

<sup>165</sup> [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_de.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm)

<sup>166</sup> [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=5000](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5000)

<sup>167</sup> [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=5000](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5000)

<sup>168</sup> <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Downloads/Denkschrift-lissabon.pdf>

Einwanderungspolitik sowie der zivilrechtlichen Zusammenarbeit, zusätzlich den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Vgl. Kietz/Parkes 2008: 4).<sup>169</sup>

Bis zur vollständigen Gültigkeit der neuen Rechte der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in der PJSZ einigte man sich auf eine Übergangsfrist von fünf Jahren (Vgl. ebd.)

#### *4.13.3.2 Die polizeiliche Zusammenarbeit im Vertrag von Lissabon*

Die polizeiliche Zusammenarbeit ist im Vertrag von Lissabon in Kapitel 5, Artikel 69f festgelegt und in Punkt 1 wie folgt definiert: „Die Union entwickelt eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden“ (Amtsblatt der Europäischen Union/2007/C 306/01)<sup>170</sup>.

Seit seinem Bestehen wurde Europol immer wieder aufgrund fehlender Kontrollmechanismen kritisiert. Sowohl das interne Kontrollsystem von Europol als auch die externen Überprüfungsmöglichkeiten durch Parlamente oder unabhängige Gerichte waren nicht in der Lage, „wirksamen Rechtsschutz gegen die Amtshandlungen von Europol zu gewähren“ (Degenhardt 2003: 304). Bisher galt Europol als zwischenstaatliche Einrichtung im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJSZ) der dritten Säule, in welcher die Institutionen der EU keine eigenen Beschlüsse fassen konnten. Der Rat der Justiz- und Innenminister war bisher das entscheidende Gremium in Fragen der dritten Säule. In nahezu allen Angelegenheiten mussten Beschlüsse, Anordnungen und Entscheidungen einstimmig von den jeweiligen MinisterInnen der 27 Mitgliedstaaten beschlossen werden. In der Praxis bedeutete dies, dass bereits ein Mitgliedsland mit einem Veto, Beschlüsse verhindern sowie in die Länge ziehen konnte. Die erforderliche Einstimmigkeit führte oft zu langwierigen Verhandlungen und „faulen Kompromissen“ (Fehérváry 2009: 4). Gemeinsame Maßnahmen wurden zwar vereinbart, die Umsetzung dieser wurde jedoch tendenziell verzögert.

---

<sup>169</sup> [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=5000](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5000)

<sup>170</sup> <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML>

Die Unterrichtung und Auskunft gegenüber dem EU-Parlament war nur im Fall von ernsthaften Veränderungen vorgesehen. Ansonsten waren die Kontrollmöglichkeiten des EU-Parlaments sehr eingeschränkt möglich, oder reduzierten sich indirekt auf die nationalen Parlamente der MS (Vgl. Telepolis)<sup>171</sup>. Bereits vor Beginn des Verhandlungsprozesses zum Vertrag von Lissabon bestanden Überlegungen den Bereich polizeiliche Zusammenarbeit in Strafsachen einer umfassenden Neuregelung zu unterwerfen, die schlussendlich auch im endgültigen Vertragswerk und Rechtsgrundlage Berücksichtigung fanden. Nunmehr soll die Kontrolle von Europol – zumindest in der Theorie - durch das Europäische Parlament gewährleistet werden. Eine Aufwertung erhalten auch die nationalen Parlamente durch die Einbindung in die neuen Kontrollmechanismen.

Änderungen gab es auch hinsichtlich der Kompetenzverteilung. Der bisher das Feld Justiz und Inneres dominierende Europäische Rat und das Europäische Parlament sollen von nun an gemeinsam als gleichberechtigte Partner fungieren. Das Europäische Parlament soll bei der Prüfung der Aktivitäten und der Festsetzung des jährlichen Haushaltsplans der Agentur maßgeblich beteiligt sein. Das Prinzip der Einstimmigkeit bei Abstimmungen im Rat soll durch ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren ersetzt werden.

Eine Verbesserung soll es auch hinsichtlich des Datenschutzstandards durch die Einführung eines Datenschutzbeauftragten geben. Dieser soll auf Vorschlag des Europol-Direktors vom Verwaltungsrat ernannt werden (Vgl. Andre 2010: 91)<sup>172</sup>.

Mit dem Vertrag von Lissabon erhält auch Eurojust erweiterte Befugnisse. Demnach wird es Eurojust von nun an möglich sein, grenzüberschreitende Ermittlungen und Strafverfolgungen einzuleiten. Zur besseren Koordinierung unter den MS sollten nationale Eurojust-Koordinierungssysteme, die speziell in den Fallbearbeitungen eng mit den bereits existierenden nationalen Eurojust-Anlaufstellen zusammen arbeiten sollen, Abhilfe schaffen. Darüber hinaus erhält Eurojust die uneingeschränkte Befugnis bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten (Vgl. Telepolis)<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/31/31792/1.html>

<sup>172</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2010/03\\_04/files/EU\\_POLIZEIKOOPERATIONSGESETZ.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/03_04/files/EU_POLIZEIKOOPERATIONSGESETZ.pdf)

<sup>173</sup> <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/31/31792/1.html>

#### 4.13.3.3 Europol soll stärker werden

„Mit dem Vertrag von Lissabon ist eine deutliche politische Willenserklärung gesetzt worden, die Europol in seiner Strategie umsetzen wird“ (Email Habitzl 2010).

Mit der seit 1. Jänner 2010 erworbenen Mandatserweiterung hat Europol neue Handlungsfähigkeiten (gemäß Art. 88) zur Bekämpfung schwerer internationaler Kriminalität und Terrorismus erhalten. Im Rahmen einer Reform der rechtlichen Rahmenbedingungen, erhält Europol erstmals - nach einer 15 jährigen Geschichte - den formellen Status einer EU-Agentur, und profitiert jetzt von einer Ausweitung der Befugnisse hinsichtlich der Sammlung kriminalpolizeilicher Informationen und Kompetenzerweiterung bei der Unterstützung von Ermittlungen schwerwiegender Kriminalität. Hier soll das Polizeiamt „bei Fällen organisierter Kriminalität unterstützen“, „sondern auch bei internationaler nicht organisierter Schwerekriminalität – beispielsweise bei einem grenzüberschreitend agierenden Serienmörder.“ (Bundesministerium für Inneres)<sup>174</sup>.

In der (realpolitischen) Praxis hat Europol jetzt die Möglichkeit innerhalb des neuen Rechtsrahmens schneller Änderungen einzuleiten, um kriminellen Trends entscheidend entgegenwirken zu können, da ab sofort Entscheidungen auf Grundlage der Zwei-Drittel-Mehrheit getroffen werden sollen (Vgl. ebd.).

Der Vertrag von Lissabon sieht effizientere interne Vorkehrungen zur Gefahrenabwehr in der EU durch die Übertragung wichtiger Aufgaben auf Europol vor. Der Direktor von Europol Rob Wainright blickt den neu gewonnenen Kompetenzen äußerst zuversichtlich entgegen und prognostiziert große Chancen für Europol sowie für die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU. Durch den Lissaboner Reformvertrag und dadurch erhaltenen ausgeweiteten Mandatsbereich erhält die Arbeit für Europol eine neue Perspektive. Wainright möchte das europäische Polizeiamt zu einer kriminellen Informationsdrehscheibe und operativen Einrichtung in Form eines „Support-Centers“ in der EU aufbauen. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten will Europol künftig eine gewichtige Rolle in der Gestaltung eines Europas für mehr Sicherheit einnehmen. Dazu kann Europol hochentwickelte Informationskapazitäten und Expertise von über 600 Mitarbeitern vorweisen, die den nationalen Behörden in den EU-

---

<sup>174</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2010/01\\_02/files/Europol\\_II.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europol_II.pdf)

Mitgliedstaaten ihre Unterstützung anbieten können (Vgl. Einleitung von Europol-Direktor Wainright)<sup>175</sup>. „Besonders soll die strategische Leitungsebene im neu geschaffenen COSI-Ausschuss mit operativer Schwerpunktsetzung verbunden werden“ (Email Habitzl 2010).

„As a symbol of its new status and the successful future it anticipates Europol has taken the opportunity to refresh its image with a new corporate identity“ (Europol)<sup>176</sup>.

Direktor des Bundeskriminalamts, Franz Lang, betont die Signifikanz der Angleichung von Kompetenz- und Aufgabenbereichen innerhalb einer zweistufigen (nationalen und multinationalen) Zusammenarbeit. Hinsichtlich der neu erworbenen Bereiche von Europol durch den Vertrag von Lissabon meint er: „Das ist ein sehr, sehr wichtiger Schritt für Europol, dass sich die Kompetenz- bzw. Aufgabengebiete tatsächlich dehnen und der nationalen Kriminalpolizeien angleichen“ (Interview Lang 2010).

---

<sup>175</sup> <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=news&news=pr100105.htm>

<sup>176</sup> <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=news&news=pr100105.htm>

## **5 Die Europäisierung und Internationalisierung der polizeilichen Zusammenarbeit**

### **5.1 Europäisierung der Inneren Sicherheit**

Hauptantrieb für die engere Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden und die allmähliche Angleichung des Strafrechts ist die veränderte Bedrohungslage, wie sie von den einzelnen MS wahrgenommen wurde (Vgl. Glaeßner/Lorenz 2005: 246). Organisierte Kriminalität, illegale Immigration und Terrorismus stellen eine wachsende Bedrohung für Europa dar und erfordern verstärkte Kooperation der europäischen Union im Bereich Innerer Sicherheit. Trotz der Anforderung an die Mitgliedstaaten in diesem Bereich eine fortschreitende Integration zu forcieren, gab es bis jetzt keine durchschlagenden Erfolge zu verzeichnen. Zwar gab es in den letzten Jahren, besonders nach den Anschlägen auf das WTC und Pentagon, eine weitreichende Tendenz in Richtung einer gemeinschaftlichen Politik der inneren Sicherheit, die eine mittlerweile unüberschaubare Anzahl von Abkommen, Übereinkommen, Erklärungen, Papieren und Dokumenten mit sich gebracht hat, in deren Inhalt jedoch explizit auf die Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der inneren Sicherheit hingewiesen wird. Die Existenz vielfältiger Unvereinbarkeiten zwischen nationalen Regelungen und Verfahren stellte sich als Behinderung für bilaterale und multilaterale Kooperationen zur Prävention und Überwindung von Bedrohungen heraus, und erzeugte daher einen gewissen Anpassungsdruck (Vgl. ebd).

Der Begriff „Innere Sicherheit“ gilt seit den 70er Jahren als ein zentraler in der politischen Auseinandersetzung über die Bekämpfung der internationalen Kriminalität und des Terrorismus in der Europäischen Union. Das rasche Anwachsen terroristischer Aktivitäten im westeuropäischen Raum stellte für die EG eine nur schwer einschätzbare Gefahr dar und erforderte deshalb eine vermehrte Zusammenarbeit der Polizeibehörden bei der Terrorismusbekämpfung sowie einen massiv verstärkten systematischen Austausch von Informationen innerhalb der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Der Europäische Rat von Rom beschloss im Juni 1975 die Notwendigkeit regelmäßiger Zusammenkünfte der Innenminister der Mitgliedsstaaten um über Fragen der polizeilichen Zusammenarbeit und Terrorismusbekämpfung zu beraten sowie anwendbare Strategien zu entwickeln. Insgesamt

sechs Treffen wurden zwischen 1975 und 1992 innerhalb der sogenannten TREVI-Gruppe abgehalten. Durch den Vertrag von Maastricht wird die TREVI-Gruppe in das Regelwerk EU integriert und die Zusammenarbeit im Bereich der Justiz- und Innenpolitik (ZBJI) als die dritte Säule der Europäischen Union institutionalisiert. Ihr sind die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen durch Eurojust und die polizeiliche Zusammenarbeit durch Europol untergestellt. Die Regierungszusammenarbeit erfolgte bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in intergouvernementaler Form. Intergouvernementale Zusammenarbeit bedeutet eine Zusammenarbeit von Regierungen verschiedener Staaten auf freiwilliger Basis. In diesem Sinne unterstehen die Mitgliedstaaten keinem Zwang zur Europäisierung der Verbrechensbekämpfung. Die Entscheidungsregel für die der dritten Säule unterstellten Politikbereiche ist die Einstimmigkeit (Vgl. Pelinka/Rosenberger 2007: 99). Mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 wurden weitere institutionelle und Policy-Bausteine der Vergemeinschaftung getan (Vgl. ebd.: 99). Es wurde der Beschluss gefasst, substantielle Bereiche der Kooperation zu vergemeinschaften, wenn gleich in zwiespältiger Weise. Die Bereiche im Rahmen der Freizügigkeit der EU, Einwanderung und Asyl wurden in die Gemeinschaft überführt, nicht jedoch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Vgl. Lange 2000: 298). „Eine „Europäisierung“ des Rechts, der Akteure, der Institutionen, der Politikfelder und der Politikergebnisse findet statt“ (Pelinka/Rosenberger 2007: 97).

„Der Begriff Europäisierung verweist auf die Wechselwirkungen europäischer Integration mit der Politik der Mitgliedstaaten. Die Kooperation in den EU-Organen (Rat, Kommission, Europäisches Parlament, Rechnungshof, Gerichtsbarkeit) verdeutlicht die Beziehungsstrukturen“ (ebd. 115).

Beck/Grande verstehen unter dem Begriff der Europäisierung einen institutionalisierten „Prozess der Dauerveränderung“ (Beck/Grande 2004: 16).

Eine tiefgreifende Europäisierung nationaler Politiken im Bereich der Inneren Sicherheit sowie der traditionellen Formen zwischenstaatlicher Polizeikooperation konnte auch gegen (anfänglichen) Widerstand der Regierungen der Mitgliedstaaten in ihrem Fortschreiten nicht verhindert werden. Funk sieht maßgeblich fünf kollidierende Prozesse innerhalb des Politikfelds Innere Sicherheit (Vgl. Lange 2000: 299):

1. Der durch die EU definierte und geschaffene Raum regionaler Kooperation und Kontrolle wird zum zentralen Bezugspunkt für ein gemeinsames policing.
2. Die starke Konzentration auf den EU-Raum geht mit einer Verlagerung der Aufgaben auf europäischer Ebene einher. Die EU wird mehr und mehr zu einem Zentrum für regionale Polizeikooperation. Dagegen verlieren die Interpol wie auch andere international Gremien an Bedeutung.
3. Durch die Übertragung der Zuständigkeit der Binnenmarktfreiheit und der gemeinsamen Außengrenzen gegenüber Drittstaaten auf die EU werden Entscheidungsprozesse von den Nationalstaaten auf die europäische Ebene verlagert. Die Bereiche der Grenzsicherung und -kontrolle sowie der Aufbau eines europäischen Polizeiamtes (Europol), ebenso wie das Betreiben gemeinsamer Informationssysteme (bspw. EIS) sind der europäischen Entscheidungsgewalt zugeordnet worden.
4. Die Europäisierung, im engen institutionell-rechtlichen Umfang, bezieht sich „auf die Vergemeinschaftung von Formen intergouvernementaler Kooperation im Bereich der Rechts- und Inneren Sicherheitspolitik, wie sie im Maastrichter Vertrag anvisiert und in Amsterdam für die Visa-, Immigrations-, Asyl- und andere Freizügigkeit betreffenden Politiken beschlossen worden sind“ (Lange 2000: 299).
5. Die Zusammenarbeit in Justiz- und Innenpolitik (ZBJI) hat einen nach außen klar eingefassten, nach innen hin (unbegrenzt) offenen Kontrollraum „Europa“ – „Europäische Union“ geschaffen. Dadurch wird die politische Diskussion um Innere Sicherheit in den Nationalstaaten europäisiert bzw. einem Prozess der Europäisierung unterzogen. Die Europäische Union wird somit zum direkten Bezugspartner, wenn es um politische Forderungen im Bereich Sicherheit gibt. Andererseits besteht die Möglichkeit für nationale Regierungen die Europäische Union für sämtliche auftretenden Probleme und über Risiken verantwortlich zu machen, und sich dadurch selbst dem Verantwortungsbereich zu entziehen. Fakt ist, dass Europa (mittlerweile) zu einem fixen Bestandteil des politischen Diskurses um/der Innere/n Sicherheit in den Mitgliedstaaten geworden ist (Vgl. Lange 2000: 300).

Die vorher beschriebenen Prozesse der Europäisierung bedingen sich wechselseitig, haben aber weder einen gemeinsamen Ursprung, noch einen gemeinsamen Zielpunkt.

Die EU gilt als überlegener Handlungsrahmen früher intergouvernementaler, heute supranationaler, exekutiv-polizeilichen Kooperation, nicht zuletzt weil sie gegenüber Interpol

einen entscheidenden Vorteil hat. Die Konsensbereitschaft bzw. Konsensfindung aller relevanten Akteure ist innerhalb der Europäischen Union höher und eher gegeben, als in Institutionen mit einer heterogenen Mitgliedschaft wie bspw. Interpol, der UNO oder dem Europarat. Wegen des komplizierten Status von Interpol wäre es mit Sicherheit zeitaufwendiger und schwieriger gewesen, diese zu einer effizienten wie schnell reagierenden Zentralstelle umzubilden, die ebenso für die vertrauliche Zusammenarbeit in sensitiven politischen Fragen genutzt werden kann. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union hatten bisher die Möglichkeit ihre Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres innerhalb der EU abzuwickeln, indem sie Ministerrat und dessen streng etablierte Mechanismen der Entscheidungsfindung für eine intergouvernementale Kooperation in Polizeiangelegenheiten nutzen konnten (Vgl. Lange 2003: 300). „Gerade in den sensiblen Bereichen des Justiz- und Strafrechts schien aufgrund der Tendenz der Internationalisierung der Kriminalität (zum Beispiel Menschen- und Drogenhandel) ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein Gebot der Stunde zu sein“ (Ucakar/Gschiegl 2010: 193).

Mit dem Fall der Berliner Mauer und des Eisernen Vorhangs erhöhte sich der externe Druck auf die westeuropäischen Staaten enorm, kollektiv politische Strategien und Ansätze für die Lösung bestehender innenpolitischer Probleme zu finden. Insbesondere die Immigrations- und Asylpolitik wird zu einem der wichtigsten Probleme Europas erklärt, was schließlich zu einer formellen Eingliederung der intergouvernementalen Zusammenarbeit in die EU führte (Vgl. Lange 2003: 301).

Der Bereich Innere Sicherheit befindet sich in einer Umstrukturierungsphase bzw. in einer Reformierungsphase, in dem Sinn, dass die bisher nationalen Belange schrittweise in die Gemeinschaft überführt werden sollen. Das Europäische Polizeiamt Europol hat anfänglich nur einen Bruchteil der Funktionen erhalten, welche Experten/innen dessen gerne übertragen hätten, dennoch wurde es nach und nach zu einer zentralen, homogenen Einheit innerhalb der Gemeinschaft aufgebaut werden. Der Vertrag von Lissabon schafft neue Rahmenbedingungen für die polizeiliche Zusammenarbeit der EU und damit auch für Europol. Mit der zunehmenden europäischen Integration ist anzunehmen, dass die einzelnen nationalen Zentralbüros (in nächster Zeit) durch Europol ersetzt werden (Vgl. Lange 2000: 307). Zwar soll die Position des EU-Parlaments sowie der nationalen Parlamente durch die Neuregelungen im Vertrag von Lissabon erheblich gestärkt werden, und die neu erwirkten Mitsprache- und Mitbestimmungsrechte sind alternative Ansätze zur Beseitigung des

Demokratiedefizits in der EU, doch realpolitisch kann momentan keine sichere Prognose zur Entwicklung der Zusammenarbeit von Rat und dem Europäischen Parlament gegeben werden. Der neu zugestandene Machtzuwachs des Europäischen Parlaments im Politikfeld „Justiz und Inneres“ durch den Reformvertrag könnte möglicherweise zu einem interinstitutionellen Konflikt (Vgl. ebd. 2008: 6) zwischen EP und den, für diesen Bereich bisher gänzlich allein zuständigen, Rat führen.

Durch die Schaffung von Europol und Eurojust, den Schengener Abkommen (kurz „Schengen“ genannt), Frontex, des europäischen Haftbefehls und der daraus resultierenden Strategien zur Verbrechensbekämpfung „hat die Europäisierung neue polizeirelevante Rahmenbedingungen des Handelns geschaffen“ (Frevel/Asmus 2008: 11). Die Aktivitätsbereiche des europäischen Polizeiamts sind seit dessen Bestehen kontinuierlich und schrittweise ausgeweitet worden. Die im Jahr 2000, ein Jahr nach Tätigwerden Europol, herausgebrachte Paris Vision, legte die zentralen Aufgaben auf den Informationsaustausch und die operationale Analyse fest. Vordergründiges Ziel dieser Vision war die Stabilisierung des Polizeiamts. Drei Jahre später, im Jahr 2003, folgte die Rhodos Vision, die eine Ausweitung einer Reihe von Befugnissen für Europol um ein „European centre for intelligence exchange, development, analysis, cooperation and support in relation to the fight against international organised crime“ (Europol-Bericht 2009: 27)<sup>177</sup> zu schaffen. Ziel dieser Vision war Konsolidierung des europäischen Polizeiamts.

Auf politischer Ebene war die Diskussion über eine Ausweitung der Kompetenzbereiche von Europol immer wieder präsent. Insbesondere die letzte Erweiterungsrunde der Europäischen Union, bereitete Gedanken darüber, wie die neuen Anforderungen von Europol und den nationalen Stellen möglichst schnell erkannt und umgesetzt werden können. Schon im Vorfeld nutzten die Beitrittsländer im Rahmen der Kooperationsübereinkommen die Expertise und „Intelligence“ von Europol, da diese von den Kriminalitätsformen, für die Europol zuständig ist, besonders betroffen waren/sind. Der verstärkte Einbezug von Europol in operative Bereiche bzw. die Ausweitung operativer Kompetenzen wurde vermehrt durch verschiedene Initiativen der MS unterstützt. Besonders forciert wird die Einrichtung und Nutzung gemeinsamer Ermittlungsgruppen (JIT – Joint Investigation).

---

<sup>177</sup> [http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary\\_publication.pdf](http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary_publication.pdf)

Eine Europäisierung hat auch im Schriftverkehr zwischen den Behörden stattgefunden, in dem man sich auf eine einheitliche Sprache – Englisch – geeinigt hat. Dies hatte personelle Konsequenzen für Mitgliedstaaten nicht englischer Muttersprache. Texte an Behörden der EU und an die MS müssen von nun an ins Englische übersetzt werden, erhaltene Schriftstücke müssen gelesen und in der vorgegebenen Sprache der Kommunikation beantwortet werden.

Durch die neu geschaffene Zweisäulen-Struktur durch den Vertrag von Lissabon ist der Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in die supranationale erste Säule eingegliedert, und somit „vergemeinschaftet“, worden. Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten von nun an zur Zusammenarbeit sowie zum Austausch von Informationen gesetzlich verpflichtet sind (Vgl. Baumgartner-Flotzinger 2010: 77). Experten sehen die Entwicklungen innerhalb des Vertrags von Lissabon als eine Einleitung einer neuen Phase in der Vertiefung der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit. Auch die sich in Planung befindliche gemeinsame Strategie der inneren Sicherheit der EU weist eine eindeutige Tendenz einer weiteren Abgabe weiterer Kompetenzen im Bereich der inneren Sicherheit an die EU auf.

Die Existenz einer europäischen Sicherheitsarchitektur lässt sich kaum mehr leugnen, die jüngsten Entwicklung und Fortschritte deuten immer mehr auf eine Verschiebung nationaler Kompetenzen auf die europäische Ebene hin.

Skeptiker sehen die wahre Bekämpfung der Bedrohung der inneren Sicherheit und Ordnung nach wie vor auf nationaler Ebene, da die EU noch lange nicht im Stande sei, die Aufgaben der nationalen Sicherheitsbehörden effektiv zu unterstützen (Vgl. Möllers/ Van Ooyen 2006: 11).

## **5.2 Grundlegende Probleme im Integrationsprozess der Polizeiarbeit**

Neben dem viel diskutierten Problem unterschiedlicher Rechtsstandards innerhalb der EU und der damit einhergehenden Forderung nach einer Anpassung (früher wurde der Ausdruck Harmonisierung verwendet) der Rechtsnormen existieren zahlreiche andere Ausführungen von Defiziten im Bereich der polizeilichen Kooperation. In den folgenden Punkten habe ich

mich mit einigen, mir wichtig erscheinenden, Problembereichen bzw. Hindernisse in der polizeilichen Zusammenarbeit auseinander gesetzt:

### **5.2.1 Unterschiedliche Rechts- und Verfassungssysteme in der EU**

„Die verschiedenen Rechts- und Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten in Bezug auf Polizeibefugnisse, Datenerhebung auf nationaler Ebene und Datenschutz“ (Europäisches Parlament)<sup>178</sup> stellen mit Sicherheit eines der größten Hindernisse innerhalb der polizeilichen Zusammenarbeit dar. Die Vorstellung von einer europäischen Integration in abgestufter Form (Vgl. Europa. Das Portal der Europäischen Union)<sup>179</sup> - des Europas der unterschiedlichen Geschwindigkeiten – kann zu einer Heterogenität des Bürgerschutzes des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts führen (Vgl. Europäisches Parlament)<sup>180</sup>. Ferner gibt es auch Bedenken hinsichtlich des durch das Haager Programm eingeführten Grundsatzes der Verfügbarkeit, der „auf dem Konzept der Integration durch gegenseitige Anerkennung statt durch Harmonisierung aufbaut“ (ebd.). Ohne das Bestehen „gemeinsamer Garantien“ zur Wahrung verfassungsrechtlicher Prinzipien und Grundrechten, könne es zu Konflikten kommen (Vgl. ebd.)<sup>181</sup>.

### **5.2.2 Souveränität der Nationalstaaten vs. Europäisierung**

Das Souveränitätsproblem, wie es in der Literatur oftmals bezeichnet wird, ist ein generelles und immer wieder auftauchendes Problem innerhalb der Integration der Europäischen Union. Betroffen davon sind besonders heikle Politikbereiche, die meist bereits seit Jahrzehnten und Jahrhunderten im Bestimmungsbereich einzelner Nationalstaaten sind. Einer dieser Bereiche ist jener der inneren Sicherheit, aufgrund dessen es seit Bestehen der EU immer wieder zu Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten und den Institutionen der EU gekommen ist.

Der Bereich der Inneren Sicherheit, der Strafverfolgung sowie der Rechtsprechung zählen zu den Kernbereichen der nationalstaatlichen Souveränität. Ein Abtreten dieser zentralen staatlichen Aufgabenbereiche an internationale oder überstaatliche Instanzen, würde für viele europäische Staaten bedeuten, die mitunter mühsam erworbene Eigenstaatlichkeit, aufgeben

---

<sup>178</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/oj/643/643527/643527de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/oj/643/643527/643527de.pdf)

<sup>179</sup> [http://europa.eu/scadplus/glossary/multispeed\\_europe\\_de.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/multispeed_europe_de.htm)

<sup>180</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/oj/643/643527/643527de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/oj/643/643527/643527de.pdf)

<sup>181</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/oj/643/643527/643527de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/oj/643/643527/643527de.pdf)

zu müssen. Trotz der wachsenden Bereitschaft der Staaten Europas Souveränitätsverluste in diversen Bereichen, wie etwa in der Wirtschaftspolitik und Verteidigungspolitik, hinzunehmen, wehren sie sich im Gebiet der inneren Sicherheit immer noch dagegen, entscheidende Eingriffe in ihre Souveränität durch eine Europäisierung wie auch Internationalisierung der Polizeiarbeit zuzulassen (Vgl. Fehérváry 2001:39). „Die Gewährung von innerer und äußerer Sicherheit sind zwei der wichtigsten und vornehmsten Aufgaben des Nationalstaates“ (Frevel 2008: 149). Souveränitätsverluste hinzunehmen, bedeuten gleichzeitig eine (weitere) Abgabe an Macht über den eigenen Staatsapparat an die EU.

Durch den politischen Prozess der Vereinigung, des Zusammenwachsens der europäischen Staaten und Wirtschaften sowie die damit einhergehende Freizügigkeit wurden neue Formen der Kriminalität hervorgebracht, die einzelstaatliche Möglichkeiten aufgrund des zunehmend globalen Charakters sowie der weltweiten Vernetzung von Kriminalität begrenzen, wenn nicht sogar reduzieren. Bei der Bewältigung internationaler Kriminalität wie auch illegaler Migration sind in der Regel einzelne Länder allein überfordert. Die Angst vor Souveränitätseinbußen der MS auf der einen Seite und die Notwendigkeit einer verstärkten polizeilichen Kooperation auf europäischer Ebene auf der anderen Seite resultiert in einem Konglomerat zahlloser bi- und multilateraler Formen der Kooperation in Europa.

Hinsichtlich des Problems der nationalen Souveränität spielt die Identität der EU bzw. die Frage nach der Identität der EU eine wesentliche Rolle. Was stellt die EU dar und was soll sie zukünftig darstellen? Jüngstes Beispiel ist die Erweiterung und der Verfassungsvertrag der EU, der lebhaft Diskussionen über die Frage der europäischen Identität angestoßen hat (Vgl. EurActiv)<sup>182</sup> Diese Fragen wurden bereits unzählig in der Literatur diskutiert und analysiert – einer adäquaten Antwort wurde ich jedoch nicht fündig. Des Öfteren wird in diesem Zusammenhang zwischen der EU als Staatenbund, Organisation oder angehenden Bundesstaats differenziert und gesprochen. Der Begriff Bundesstaat wurde in den Anfängen der EU – der EG – oftmals thematisiert, doch ist niemals verwirklicht worden. Einige Autoren schließen die Möglichkeit einer Entwicklung der EU in Richtung Bundesstaat in ferner Zukunft nicht aus, was ich nicht gänzlich abstreiten möchte. Der derzeitige Status der EU ist mit den Charakteristika eines Staatenbundes zu identifizieren. Die Existenz multipler Identitäten innerhalb dieses Bundes ist ein zentraler Punkt, der für die Klärung der Souveränitätsproblematik keines Falls außer Acht gelassen werden darf.

---

<sup>182</sup> <http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/europische-identitt-werte/article-155078>

### **5.2.3 Machtkämpfe der Institutionen und Interessenskonflikte zwischen den MS**

Die im Lissaboner Vertrag vollzogene Aufwertung des Europäischen Parlaments ist einerseits Ausdruck der Solidarität der EU gegenüber der Forderung nach mehr Demokratie, andererseits könnte die neue Position des Parlaments als Ko-Gesetzgeber neben dem Rat Fundament eines interinstitutionellen Konflikts zwischen Rat und Parlament bilden. Der Übergang zum Mitentscheidungsverfahren konfrontiert den Rat „mit einem Machtverlust zu Gunsten des Parlaments“ (Kietz/Parkes 2008: 6), in einem vom Rat bisher dominierenden Politikfeld. Eine zu erwartende Konsequenz dieses Machtkampfs könnten Verzögerungen im Gesetzgebungsprozess sein.

Zwischen den Einrichtungen Europol und Frontex herrscht ebenso ein Kampf um Machtausübung und Kompetenzbereiche. Die Grenzschutzagentur Frontex hat derzeit im Vergleich zu Europol bedeutend mehr operationelle Befugnisse. Innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren hat Frontex „einen enormen Durchstart erlebt“ (Interview Lang 2010) und befindet sich heute bereits inmitten des operationellen Geschehens. Von diesem Status ist Europol noch weit entfernt. Zudem ist es Frontex gelungen, sich durch zahlreiche Operationen (beispielsweise die Joint-Operations im Mittelmeerraum im Sommer 2009), gezielt in der politischen Diskussion und öffentlichen Diskussion zu positionieren und darzustellen. Da kommen Unterhaltungen über Kompetenzen und bedingte Beitrittsregelungen wohl nicht an.

Die historische Entwicklung der EU hat gezeigt, dass auf politischer Ebene immer wieder versucht wird eigene nationale Interessen der MS durchzusetzen. Insbesondere im Bereich der Justiz und Innenpolitik war es möglich, dass ein einziger Staat mit der Inanspruchnahme des Vetorechts einen Verhandlungsprozess blockieren bzw. sogar lahm legen konnte. Das ändert der Vertrag von Lissabon durch die Eingliederung der ZPJS in die erste supranationale Säule.

### **5.2.4 Die Ausnahmeregelungen – der „Opt Out“- Mechanismus**

Der Forderung nach mehr Flexibilität der EU, worunter ich persönlich eine rasche Anpassungsfähigkeit der EU und seiner Institutionen an neue Herausforderungen verstehe, ist die Union durch die Erweiterung des Opting-out-Mechanismus nachgegangen. Die Einführung von Ausschluss-Klauseln ermöglicht die Nichtteilnahme von Staaten an

speziellen EU-Projekten. Die Anzahl dieser ist beachtlich (Vgl. Die Euros.EU).<sup>183</sup> So nehmen das Vereinigte Königreich (Protokoll Nr. 15 des AEUV), Schweden, Polen, die Tschechische Republik, Litauen, Lettland, Estland, Ungarn, die Slowakei, Bulgarien und Rumänien nicht an der Euro-Zone teil. Das Protokoll Nr. 30 des AEUV erteilt Polen und Großbritannien das Recht einer beschränkten Anwendung der Charta der Grundrechte – um nur einige davon zu nennen. Hinsichtlich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Protokoll Nr. 21 AEUV), sowie auch des Schengen-Raumes (Protokolle 19 und 20 des AEUV) sind Irland und Großbritannien durch die Möglichkeit des „Opting-out“ nicht eingeschlossen (Vgl. ebd.). Dänemark grenzt sich überhaupt gänzlich von der Verteidigungs-, Justiz- und Innenpolitik aus. Insbesondere Großbritannien stellt sich in den letzten Jahren bei der schrittweisen Integration und Vertiefung der EU als „Blockierer“ heraus und fordert in Bereichen, in welchen es unterschiedliche Interessen verfolgt, als Gegenleistung für die Aufgabe seines Vetorechts Ausschluss-Klauseln ein.

Diese Art der Einführung von Flexibilität in Form von „Opting-outs“ wird von der Union als Ausgleichmaßnahme zur Beschleunigung des Integrationsprozesses erklärt. Im Widerspruch dazu steht das ursprüngliche Teilziel der Integration: der Verbesserung gemeinschaftlicher Problemlösungsfähigkeiten (Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2006: 27). Anstatt der nicht mehr existenten intergouvernementalen dritten Säule, in welcher die Umsetzung getroffener Maßnahmen im Bereich der PJZS nicht zwingend vorgeschrieben war, werden jetzt von den MS Ausweichmöglichkeiten in Form von Ausschluss-Klauseln vermehrt genutzt (und künftig genutzt werden) um die Implementierungsverbindlichkeit zu umgehen. Dadurch wird eine Angleichung unterschiedlicher Standards in Bereichen wie der polizeilichen Zusammenarbeit erheblich erschwert.

Die EU ist auf dem besten Weg zu einer „Union der Kompromisse“ zu werden. Einige Staaten verkennen, dass die EU kein Pokerspiel ist, in dem man jederzeit „passen“ kann. Mit dem Beitritt zur EU trifft man eine Entscheidung für die Gemeinschaft mit all ihren Chancen und Risiken.

---

<sup>183</sup> <http://www.dieeuros.eu/Der-Vertrag-von-Lissabon-Acht.3712?lang=de>

### **5.2.5 Unübersichtlichkeit und Vielzahl bestehender Formen der polizeilichen Kooperation**

Die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa ist von einer Vielzahl an Entwicklungen in Form von Vereinbarungen, Programmen und Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen, Akteuren und Strukturen geprägt, die zu einer Unübersichtlichkeit führt. Nicht einmal Experten haben den Überblick auf alle bestehenden Formen bi- und multilateraler, europäischer und internationaler Zusammenarbeit in Europa (Vgl. Fehérváry 2009: 2). Fehérváry beschreibt die Gestaltung polizeilicher Zusammenarbeit „nicht in einem einzigartigen, homogenen Netzwerk. Sie wird vielmehr von einer Vielzahl von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen und in verschiedenen Ebenen ausgeübt, die sich nicht zu einem Gesamtmosaik zusammenführen lassen“ (ebd.: 3). Neben durchaus auch fortschrittlichen Entwicklungen birgt sich innerhalb dieses Geflechts von Institutionen, Organisationen, Projekten und Programmen die Gefahr von Überschneidungen, Parallelentwicklungen, Gegenläufigkeiten (Vgl. Fehérváry 2009: 3f) und Mehrarbeit. Die Zeitersparnis durch bessere Absprachen und Zusammenführung bestimmter Bereiche auf eine zentrale Stelle zur Vermeidung von „Doppelarbeit“ wäre sicherlich enorm.

Auch Direktor des Bundeskriminalamts, Franz Lang meint im Hinblick auf die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa: „Das Motto „Mehr ist immer besser“ gilt nur bedingt“ (Vgl. Sabitzer 2009: 15)<sup>184</sup>.

### **5.2.6 Existenz unterschiedlicher Polizeikulturen in den MS**

„Das Motto "Einheit in Vielfalt" gilt als Leitidee der Europäischen Union. Die Meinungen darüber, was hierunter zu verstehen ist, gehen jedoch weit auseinander“ (Euractiv.com)<sup>185</sup>.

Innerhalb der Europäischen Union prallen unterschiedliche nationalstaatliche Polizeikulturen aneinander, die bereits schon auf langjährige Traditionen zurückgehen. Diese Traditionen fangen bei unterschiedlichen Uniformen der Polizeibeamten an und hören bei der Anwendung verschiedener Arbeitstechniken und –verfahren der Polizeibehörden auf. Mit der Schaffung von Europol hat die EU ein Terrain für die Polizeiarbeit geschaffen, in der ein Kulturaustausch möglich geworden ist. Durch die Zentralisierung der Verbindungsbeamten auf ein Gebäude (in Den Haag) haben diese die Möglichkeit jederzeit Auskünfte über einen

---

<sup>184</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2009/09\\_10/files/Interview\\_Lang.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2009/09_10/files/Interview_Lang.pdf)

<sup>185</sup> <http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/europische-identitt-werte/article-155078>

anderen MS anzufragen bzw. einzuholen. Hinweise auf traditionelle Werte der Polizei eines anderen MS können mitunter in der Zusammenarbeit innerhalb von Joint Investigation Teams sehr hilfreich sein, gerade um Missverständnisse zu vermeiden.

Erste praxisorientierte Ansätze zur Erreichung einer europäischen Polizeikultur als Grundlage für eine effiziente Zusammenarbeit sind durch die gemeinsame Ausbildung von Polizeibeamten auf einem europäischen Niveau, wie etwa durch die Einrichtung der europäischen Polizeiakademie CEPOL (European Police College) zu erkennen. Hier kommen Polizeibeamte aus allen MS in der EU mit dem Ziel: “to encourage cross-border cooperation in the fight against crime and maintenance of public security and law and order” (CEPOL)<sup>186</sup> zusammen. Die EPA (European Police Association) setzt sich neben dem Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen europäischen Polizeibeamten das Ziel der Stimulierung einer europäischen Polizeikultur (Vgl. European Police Association)<sup>187</sup>.

Die voranschreitende Integration im Bereich der polizeilichen Kooperation sowie beachtliche Kompetenzerweiterungen von Europol resultieren aus der Willenserklärung der MS zur verstärkten Zusammenarbeit zwischen der EU und den MS auf diesem Sektor. Das bedeutet aber nicht, dass eine europäische Polizeikultur, die der nationalstaatlichen übergeordnet sein soll, geschaffen werden soll. Im Gegenteil die Kultur eines Staates ist nicht ersetzbar. Dazu ist die nationalstaatliche Polizeikultur viel zu sehr durch traditionelle Denk- und Verhaltensmuster der nationalen Beamten, aber auch der BürgerInnen, innerhalb eines Staates verwurzelt. Eine Überordnung einer Polizeikultur auf EU-Ebene würde darüber hinaus auch dem Leitsatz „Einheit in Vielfalt“ widersprechen.

In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass innerhalb der EU bereits eine neue europäische Polizeikultur geschaffen wurde, deren historischer Ursprung bereits auf die Einrichtung von TREVI, wenn nicht schon zuvor, zurück geht. Diese Kultur entspricht nicht dem traditionellen Sinn einer nationalstaatlichen Polizeikultur, und führt aufgrund mangelnder Akzeptanz und Anerkennung der europäischen BürgerInnen derzeit noch ein Schattendasein.

---

<sup>186</sup> <http://www.cepola.europa.eu/>

<sup>187</sup> <http://www.europeanpolice.net/de/about-us>

### 5.2.7 Strukturelles Demokratiedefizit der EU

Als Indikator für ein generelles Demokratiedefizit der EU wurden immer wieder die Defizite des Europäischen Parlaments und der Europawahlen vorgebracht. Die These vom strukturellen Demokratiedefizit baut auf folgenden Argumenten auf: Im Vergleich zu dem österreichischen Regierungssystem existiert zwischen Regierung und Opposition kein für parlamentarische Demokratien typischer Dualismus. Innerhalb der EU führen intransparente Aushandlungsprozesse und Zuständigkeiten zu einer Verwischung von Verantwortungsbereichen führen. Insbesondere die eingeschränkte Handlungsfähigkeit des EU-Parlaments führte zu einem Hagel an Kritik. Mit einer Aufwertung des Parlaments durch den Vertrag von Lissabon hat das EP neue Kompetenzen erhalten, u.a. ernennt das EP von nun an den Präsidenten der EU-Kommission sowie die gesamte Kommission - realpolitisch steht dem Parlament lediglich die Absegnung der Kandidaten der Kommission zu (Vgl. Europe News).<sup>188</sup> Von einer bürgernahen Union kann aber noch nicht die Rede sein. Bei Wahlen bleibt es den EU-Bürgern/Innen nach wie vor verwehrt in einem direkten Wahlprozess über die Besetzung des Präsidenten der EU-Kommission zu entscheiden. Diese Tatsache ist mitunter mitverantwortlich für eine verlangsamte Europäisierung der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. Insgesamt kann man von einer großen Kluft zwischen den Regierenden und Regierten sprechen. Die umfangreiche wirtschaftliche und rechtliche Integration steht einer mangelnden politischen Integration gegenüber (Vgl. CAP Centrum für angewandte Politikforschung)<sup>189</sup>.

Auf Dauer kann ein politisches System nicht ohne gewisse Input-Legitimität auskommen, deshalb besteht die zentrale Frage, wie man das Defizit der Europäischen Union reduzieren bzw. beilegen kann. Dazu reicht eine schlichte Aufwertung des Europäischen Parlaments wohl nicht aus, jedoch ist es ein erster Ansatzpunkt. Die Etablierung des Europäischen Parlaments als zweite, echte und gleichberechtigte Kammer neben dem Ministerrat sowie die klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten und Zuständigkeitsbereichen ist ein erster Schritt auf dem steinigen Weg zum Ziel.

Dem Vertrag von Lissabon fehlt mit der Abwesenheit einer Gewaltenteilung ein wesentliches Fundament jeder Demokratie. Die europäische Kommission besitzt nach wie vor das alleinige Recht der Formulierung von Gesetzen und Verordnungen (Initiativrecht). Sie besitzt

---

<sup>188</sup> <http://europenews.dk/de/node/11220>

<sup>189</sup> <http://www.cap-lmu.de/index.php>

Funktionen eines ausführenden Organs sowie ist erste Instanz in diversen wichtigen Bereichen des Rechts zugleich (Vgl. Zeit-Fragen).<sup>190</sup> Kritiker des Reformvertrags sehen keine Lösung des institutionellen Demokratiedefizits, „zumal das „Europäische Parlament“ nicht nach dem Grundsatz der Gleichheit aller Stimmen gewählt wird“ (Analyse und Aktion).<sup>191</sup>

„Mit dem Vertrag von Lissabon werde der Prozess, die demokratische Legitimität der EU zu erhöhen, als abgeschlossen betrachtet (siehe Entwurf der Präambel des Vertrags[50]), obwohl der Auftrag des EU-Gipfels von Laeken,[51] die Strukturen der EU zu demokratisieren, weiterhin unerfüllt bleibe“ (Europe News)<sup>192</sup>.

Abschließend soll erwähnt sein, dass die oben aufgelisteten Problempunkte indirekten (durch mangelnde Möglichkeiten der Mitwirkung von nationalen Parlamenten), aber auch direkten (durch die Implementierung von EU-Gesetzen in nationales Recht, wie beispielsweise das EU-Polizeikooperationsgesetz) Einfluss und Auswirkungen auf die österreichische Sicherheitspolitik haben.

### **5.3 Die externe Dimension –die internationale Ebene der polizeilichen Zusammenarbeit**

„Durch die Vollendung des Binnenmarktes und die Osterweiterung haben sich die inneren Bedingungen der europäischen Politik grundstürzend verändert; und durch die Globalisierung und die neuen weltpolitischen Konflikte haben sich zugleich die äußeren Koordinaten der europäischen Integration prinzipiell verschoben“ (Beck/Grande 2004: 13). Die Globalisierung von heute „schafft Zwänge von einer neuen Qualität“ (Eppler 2005: 52). Sie „birgt Chancen und Risiken. Eine umfassende Sicherheitspolitik baut auf der Balance zwischen freiheitlichen Grundwerten und Sicherheit auf - international wie national“ (Bundesministerium des Innern)<sup>193</sup>.

Rob Wainright, amtierender Europol-Direktor, spricht von einer weitreichenden Veränderung in Ausmaß und Formation organisierter Kriminalität. Daher besteht die Notwendigkeit der Bedienung globaler Strategien und Lösungen, um dieses Problem nachhaltig in den Griff zu

---

<sup>190</sup> <http://www.zeit-fragen.ch/index.php?id=3216>

<sup>191</sup> <http://astrologieklassisch.wordpress.com/2008/06/17/seriose-kritik-am-vertrag-von-lissabon/>

<sup>192</sup> <http://europenews.dk/de/node/11220>

<sup>193</sup> [http://www.pressrelations.de/new/standard/result\\_main.cfm?r=103764&sid=&aktion=jour\\_pm&print=1&pdf=1](http://www.pressrelations.de/new/standard/result_main.cfm?r=103764&sid=&aktion=jour_pm&print=1&pdf=1)

bekommen. Die Herausforderungen der Globalisierung machen auch vor der Polizeiarbeit keinen Halt und verursachen neben anderen Faktoren, einen erhöhten Arbeitsaufwand. Wainright bezeichnet kriminelle Aktivitäten als eine „Funktion der globalen Wirtschaft“ (Euro-Policeges)<sup>194</sup>. Auch Frevel betont die nicht zu unterschätzenden Auswirkungen der Globalisierung auf die Kriminalität, des Extremismus und Terrorismus. Verschiedene Formen der Kriminalität „sind vielmehr auf Grenzüberschreitung angelegt“ (Frevel/Asmus 2008: 10). Die Polizei von heute bezieht sich nicht nur mehr auf nationalem, regionalem Level, sondern muss unausweichlich im Kontext der Globalisierung und Internationalisierung und dessen Wirkungsbereich gesehen werden (Vgl. Frevel/Asmus 2008: 10). Wenn das Verbrechen zunehmend globaler wird, Verbrecher und Verbrecherbanden grenzüberschreitend agieren können, dann müssen auch Polizeien dazu imstande sein. Grenzüberschreitende Polizeiaktionen müssen daher auf Grundlage internationaler Vereinbarungen sowie gemäß den darin enthaltenen Bedingungen und Verfahren getroffen werden. Weder für das Phänomen der organisierten Kriminalität noch des Kriminaltourismus existieren nationalstaatliche Grenzen. Wirkungsvolle Verbrechensbekämpfung ist auf globaler Ebene zu verorten und nur durch globale Vernetzung sicherheitspolitischer Akteure erreichbar.

„In Zeiten fortschreitender Globalisierung und Europäisierung ist die Ansicht längst überholt, dass Polizei als nationalstaatliche Institution der Inneren Sicherheit Aufgaben und Themenstellung im staatlichen und gesellschaftlichen „Inneren“ finde, und dass für äußere Aufgaben und Gefährdungen deshalb andere Akteure ... zuständig seien“ (Frevel/Asmus 2008: 10). Die weltweite Mobilität und Flexibilität von Personen erfordert verstärkten und vor allem grenzüberschreitenden Handlungsbedarf zwischen den Sicherheitsbehörden und Polizeiapparaten auf internationaler Ebene. Ein Staat alleine kann den neuen Herausforderungen einer zunehmend globalisierten Kriminalität nicht mehr gerecht werden. Die globale Struktur und Organisationsform von „Verbrecherbanden“ ist daher nicht durch nationale Gewaltmonopole in den Griff zu bekommen. Eppler schreibt in diesem Zusammenhang: „Europäer tun sich schwer mit dem Gedanken, der Staat, der im 20. Jahrhundert an mehr als eine Stelle Allmacht erstrebt und missbraucht hat, könne so abmagern, dass er seine einfachsten Pflichten nicht mehr erfüllen mag“ (ebd.:51).

„Die wichtigste Strategie zur Bewältigung internationaler Herausforderungen im Bereich der inneren Sicherheit Europas lautet »internationale polizeiliche Kooperation«. Mit dieser

---

<sup>194</sup> <http://euro-police.noblogs.org/post/2009/06/11/eupol-direktor-im-interview>

»Zauberformel« sollen polizeiliche Problemfelder mit internationaler und grenzüberschreitender Dimension bewältigt werden, von denen besondere Gefahren für die innere Sicherheit ausgehen“ (Fehérváry 2009: 2).

### **5.3.1 Die Rolle von Europol in der internationalen Bekämpfung der Kriminalität**

„Internationale Zusammenarbeit ist oberstes Gebot, um polizeiliche Aufgaben mit grenzüberschreitender und internationaler Dimension erfolgreich lösen zu können, deren stark zunehmende Tendenz Tatsache ist“ (Fehérváry 2009: 2).

Auch die EU erkannte bald, dass eine unionsweite Strategie zur Bekämpfung der Kriminalität und die Einrichtung eines Amtes wie Europol alleine nicht ausreichend sind, um erfolgreich gegen schwerwiegende Formen der Kriminalität auf internationaler Ebene ankämpfen zu können. Diese Erkenntnis führte zu einer bedeutenden Erweiterung des Kompetenzrahmens von Europol. Auf Grundlage seiner Befugnisse forciert Europol daher verstärkt die Zusammenarbeit mit ihren Partnern (Interpol, USA, Kanada, Schweiz, Russland, ...) und Drittstaaten in Form von Kooperationsabkommen. Doch eine Positionierung auf dem internationalen Sektor fällt Europol trotz bereits unternommener Anstrengungen sichtlich schwer. Verantwortlich dafür sind zwei Ursachen/Gründe: Einerseits haben die Länder außerhalb Europas Schwierigkeiten damit, Europol einzuordnen. Dazu fehlt es an Vertrauen und Akzeptanz in dieses Amt. Staaten, wie die USA oder Russland ziehen es vielmehr vor, aus bestimmten Gründen auf bilateraler Ebene mit anderen Staaten, so auch mit EU-Mitgliedstaaten, zu kooperieren (Vgl. Interview Lang 2010). Auf der anderen Seite existiert mit Interpol eine bereits deutlich ältere, routiniertere Organisation, die auf dem Sektor der internationalen Verbrechensbekämpfung eine Monopolstellung inne hat. Die klassische Polizeikooperation läuft (laut Aussagen eines Experten des Bundeskriminalamts) über Interpol. Direktor des Bundeskriminalamts, Franz Lang, positioniert Interpols Aufgabengebiete, wie etwa die Bereiche Wirtschaftsverbrechen, Drogenhandel, Waffenhandel sowie der Kampf gegen Terrorismus, auf dem Sektor des globalen Verbrechens. Hier „wird Interpol immer eine starke Rolle spielen“ (ebd.).

Im Bereich der Technik und des Technologietransfers ist Europa durch seine Expertise und Know-How“ weltweit federführend. Europol stellt neueste Technologien zur Verfügung, die die Möglichkeit schaffen effektiv und gleichermaßen flexibel auf Bedrohungen reagieren zu

können. Mit Hilfe von „State-of-the-art-Datenbanken“ und guten Kommunikationssystemen kann ein schneller und sicherer Zugriff auf Informationen gewährleistet werden (Vgl. Europol)<sup>195</sup>. Im Verhältnis zu anderen Strafverfolgungsbehörden hat Europol die besten analytischen Unterstützungsmöglichkeiten (Vgl. Email Habitzl 2010).

In diesem Zusammenhang ist auch der Prümer Vertrag zu nennen, der im Bereich der DNA eine neue Ära geschaffen hat. In der internationalen polizeilichen Kooperation ist heute vieles auf Prüm zurückzuführen, vor allem im Bereich des Austauschs von DNA-Profilen lehnen viele Staaten an - „prüm-like“ –Strukturen an.

Zumindest hat Europol die Chance in einem überschaubaren Bereich – dem Bereich der Europäischen Union, deutlich wirksamer werden zu können. Ein Beamter des Bundeskriminalamts betont jedoch, dass eine noch stärkere Vergemeinschaftung am Sicherheitssektor nie die Arbeit am weltweiten Sektor obsolet machen könnte. Im interkontinentalen und globalen Bereich Fuß zu fassen, wird für Europol in Zukunft noch erhebliche Schwierigkeiten bereiten und hohe Anstrengungen erfordern (Vgl. Interview Lang 2010).

Kritik hinsichtlich Euopols Rolle in der internationalen Verbrechensbekämpfung kommt auch aus den eigenen Reihen, den Mitgliedstaaten: „Europol’s role in the (EU) international law enforcement cooperation is marginal, actual meaningful successes are limited, the majority of EU member States are not (sufficiently) contributing to Europol’s „information position“ and Europol is unknown or – at the best – perceived as a political bureaucracy on the investigating field“ (Europol Strategie)<sup>196</sup>.

#### **5.4 Europol vs. Interpol**

Interpol ist die weltweit größte internationale zwischenstaatliche Polizeiorganisation, mit derzeit 188 Mitgliedern (Vgl. Interpol)<sup>197</sup>, der auch die Mitgliedstaaten der EU angehört. Europol hingegen hat den Status einer Agentur innerhalb des Institutionengefüges der EU, und besteht aus 27 Mitgliedstaaten. Die ursprüngliche Annahme, Europol könnte zur besseren

---

<sup>195</sup> <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts>

<sup>196</sup> <http://www.statewatch.org/news/2007/sep/europol-strategy-12530-07.pdf>

<sup>197</sup> <http://www.interpol.int/public/icpo/default.asp>

Interpol werden, ist heute gänzlich verblasst. Obwohl Interpol und Europol auf unterschiedlichen Grundlagen in verschiedenen Rahmenbedingungen basieren, gibt es Überschneidungen. Beide haben ein erklärtes, gemeinsames Ziel: die Prävention und Bekämpfung schwerwiegender Formen der Kriminalität (Vgl. Holzer 2006: 82). Auch die Art und Weise, wie dieses Ziel erreicht werden soll, nämlich durch den Aufbau einer Informationsstruktur in Form des Informationsaustausches zwischen den teilnehmenden Staaten, ähnelt sehr. Seit 2001 besteht ein Kooperationsabkommen zwischen Europol und Interpol, welchem zahlreiche Initiativen und Projekte im Bereich der Fälschung von Eurobanknoten, des Datenaustausches oder der Ausbildung von Polizisten folgten. Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Europol und Interpol verlaufen über das Verbindungsbeamtennetzwerk der Zentralstellen Lyon und Den Haag (Vgl. ebd.: 82f).

Im Gegensatz zu Interpol kann der Informationsaustausch bei Europol wesentlich schneller gewährleistet werden, da die Kommunikation bei Interpol nur über den Schriftverkehr verläuft (Vgl. Email Habitzl 2010). Europol hat dazu den wesentlichen Vorteil, dass sich die Rechtssysteme, die Staatensysteme sowie auch die Administration bedeutend mehr gleichen, als wie im Interpolsektor. Interpol hat das Problem, mit sehr fragwürdigen Demokratien zusammen arbeiten zu müssen. Diesen „gap“ gilt es für Interpol zu bewältigen. (Vgl. Interview Lang 2010). Der klare Willen zur Zusammenarbeit von Europol erzeugt im Bereich des Verbindungsbeamtenwesens ein deutlich höheres, harmonischeres Nahverhältnis zwischen den Beamten. Sie bilden ein soziales Netzwerk, in dem die Verpflichtung zur Zusammenarbeit der MS deutlich mehr an Gewicht hat, wie bei Interpol (Vgl. Email Habitzl 2010).

„Es gibt zarte Annäherungsversuche von Interpol an Europol und umgekehrt, aber das ist sicherlich noch ein notwendiger und steiniger Weg, der gegangen werden muss“ (Interview Lang 2010).

## 6 Verbrechensbekämpfung in Österreich

### 6.1 Schwerpunkte der Kriminalitätsbekämpfung in Österreich

Schwerpunkt der österreichischen Verbrechensbekämpfung liegt definitiv in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Direktor des Bundeskriminalamts, Franz Lang, spricht in diesem Zusammenhang von zwei Ebenen der internationalen organisierten Kriminalität, von der Österreich betroffen ist. Eine Ebene ist die vernetzte OK. Hier arbeitet Österreich verstärkt mit ausländischen Partnern zusammen, um Netzwerke zu zerstören. Die zweite Ebene betrifft neue Formen der Bandenkriminalität, die „teilweise OK-Strukturen aufweisen oder OK-Methoden anwenden“ (Sabitzer 2009: 13). Hierzu zählt vor allem die Massenkriminalität (Kfz-Diebstahl und Einbruch, Einbrüche in Wohnungen und Häuser).

Österreich ist vorwiegend von folgenden Deliktsbereichen betroffen: Einbruchsdiebstähle in Wohnungen und Häusern sowie in Firmengelände, Büro- und Geschäftsräumlichkeiten, Kfz-Diebstähle, Kinder- und Jugendkriminalität sowie Raubüberfälle und Vandalismus (Vgl. Bundeskriminalamt)<sup>198</sup>.

### 6.2 Akteure der inneren Sicherheit in Österreich

Die oberste Sicherheitsbehörde ist (gemäß § 4 des Sicherheitspolizeigesetzes) in Österreich der Bundesminister für Inneres, derzeit Maria Fekter. Der Bundesministerin für Inneres- kurz Innenministerin genannt – sind unmittelbar die Sicherheitsdirektionen untergestellt. Ihnen nachgeordnet sind die Bezirksverwaltungsbehörden und die Bundespolizeidirektionen, die für die Sicherheitsverwaltung in den Ländern zuständig sind (Vgl. Bundespolizei)<sup>199</sup>.

---

<sup>198</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BK/publikationen/krim\\_statistik/files/2010/April\\_2010.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BK/publikationen/krim_statistik/files/2010/April_2010.pdf)

<sup>199</sup> <http://www.bundespolizei.gv.at/wien/sicherheitsbehoerden.asp>

### **6.2.1 Das Bundeskriminalamt in Österreich**

Das Bundeskriminalamt wurde 2002 „zum Zweck der bundesweiten Bekämpfung gerichtlich strafbarer Handlungen und zur Wahrnehmung zentraler Funktionen im Bereich der internationalen polizeilichen Kooperation“ (Bundeskriminalamt)<sup>200</sup> geschaffen und untersteht der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit (Sektion II) im Bundesministerium für Inneres. Damit werden sämtliche kriminalpolizeiliche Aufgabenbereiche und –stellungen auf nationaler Ebene auf das Bundeskriminalamt, mit Sitz in Wien, konzentriert. Durch eine straff organisierte Organisationsstruktur sowie die Bereitstellung fachkundigen Personals und Ressourcen kann eine breitgefächerte Unterstützung nachgeordneter Landeskriminalämter gewährleistet werden (Vgl. ebd.)

Das Bundeskriminalamt ist die zentrale Stelle für die Leitung, Koordinierung und Steuerung aller wichtigen überregionalen sowie internationalen Maßnahmen im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung. Innerhalb des Bundeskriminalamts sind unter anderem auch die NSE von Europol, Interpol sowie SIRENE (SIS) angesiedelt.

Seit Dezember 2008 ist Direktor General Franz Lang Leiter des Bundeskriminalamts.

### **6.2.2 Die Polizei in Österreich**

Die Bundespolizei in Österreich ist ein „weit einheitlich organisierter, bewaffneter, nach militärischem Muster organisierter, ziviler Wachkörper“ (Bundesministerium für Inneres)<sup>201</sup>. Die Regelung der Struktur der Polizei ist im Sicherheitspolizeigesetz §10 festgelegt.

---

<sup>200</sup> <http://www.bmi.gv.at/cms/BK/>

<sup>201</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/Sicherheitsdirektionen/sid\\_inhalte/Bundespolizei.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/Sicherheitsdirektionen/sid_inhalte/Bundespolizei.aspx)

Abbildung 8: Organigramm der Bundespolizei

Organigramm der Bundespolizei



Quelle: Bundesministerium für Inneres<sup>202</sup>

Es gibt neun Landespolizeikommanden, jedes Bundesland hat ein Landespolizeikommando, dem jeweils die Bezirks- und Stadtpolizeikommanden zuzüglich den Polizeiinspektionen untergeordnet sind. Die konkreten Zuständigkeitsbereiche des inneren Dienstes sind: die Festigung und Errichtung von Dienststellen sowie Organisationseinheiten und ihre Systemisierung; die Organisation und Führung des allgemeinen Streifen- und Überwachungsdienstes; die Durchführung von Schwerpunkt- und Sondereinsätzen, wie sonstiger Überwachungsmaßnahmen; die Festlegung der Dienstzeit; die Mitwirkung an der Aus- und Fortbildung, personelle und dienstrechtliche Angelegenheiten sowie Angelegenheiten betreffend des Budgets, der Logistik und Infrastruktur.

<sup>202</sup> Bundesministerium für Inneres; Bundespolizei

## 6.3 Rechtliche Grundlagen für die internationale polizeiliche Kooperation

### 6.3.1 Das Polizeikooperationsgesetz

Im Bundesgesetz über die internationale polizeiliche Kooperation (Polizeikooperationsgesetz) ist die Zusammenarbeit auf internationaler Ebene geregelt. Sicherheitsorganisationen werden im Polizeikooperationsgesetz in § 2 Absatz 2 als internationale Organisationen, die der polizeilichen Kooperation dienen, bezeichnet. Dies sind das Europäische Polizeiamt (Europol), das Generalsekretariat der internationalen kriminalpolizeilichen Organisation (wie auch Interpol) und andere Organisationen, die vom Bundesminister für Inneres gemäß § 13 zu Sicherheitsorganisationen erklärt worden sind. Die internationale polizeiliche Kooperation bildet vor allem die internationale polizeiliche Amtshilfe und das Einschreiten von Sicherheitsbehörden im Ausland sowie von Sicherheitsbehörden aus dem Ausland im Bundesgebiet durch grenzüberschreitenden Nacheile und Observation. Die Sicherheitsbehörden sind verpflichtet auf Ersuchen Amtshilfe zu leisten, aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen, „wenn dies der Erfüllung von Aufgaben nach § 1 Abs. 1 einer ausländischen Sicherheitsbehörde dient und Gegenseitigkeit besteht oder wenn dies der Erfüllung von Aufgaben nach § 1 Abs. 1 einer Sicherheitsorganisation dient“ (gemäß § 3 PolKG)<sup>203</sup>. Ebenso ohne Ersuchen unterliegen die Sicherheitsbehörden der Pflicht, Amtshilfe zu leisten: erstens, durch Verwendung und Übermittlung von Daten, für welche eine völkerrechtliche Verpflichtung besteht; zweitens, wenn diese für eine ausländische Sicherheitsbehörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 1 Abs. 1 erforderlich ist bzw. Gegenseitigkeit besteht; und drittens wenn diese für die Erfüllung kriminalpolizeilichen Aufgaben von der Organisation Interpol erforderlich ist. Die Zuständigkeit ist im Polizeikooperationsgesetz im § 4 Abs. 1 und 2 geregelt. Laut § 4 Abs. 1 ist der Bundesminister für Inneres zur Leistung von Amtshilfe zuständig. Ebenso ist jede nachstehende Sicherheitsbehörde, dessen Sprengel eine regionale oder ausländische Sicherheitsbehörde grenzt, dafür zuständig, (dieser) Amtshilfe zu leisten. Darüber hinaus sieht § 4 Abs. 2 vor, dass jede nachstehende Sicherheitsbehörde bei Gefahr in Verzug zuständig ist, ausländischen Sicherheitsbehörden Amtshilfe zu leisten. Darüber ist der Bundesminister für Inneres unverzüglich zu unterrichten

---

<sup>203</sup> [http://www.jusline.at/3\\_Aufgabe\\_PolKG.html](http://www.jusline.at/3_Aufgabe_PolKG.html)

Das Polizeikooperationsgesetz wurde bereits mehrmals überarbeitet und Teilstücke des Gesetzes durch neue Bestimmungen ersetzt. Dies widerspiegelt die Schnelllebigkeit der Formen von Kriminalität wider, woraus eine Notwendigkeit der schnellen Anpassungsfähigkeit der nationalen Behörden auf neue und veränderte Gefahrenlagen entsteht. Ebenso ist eine tendenzielle Vertiefung der Polizeikooperation mit internationalen Organisationen durch eine schrittweise Ausweitung der Befugnisse zu erkennen.

Durch das Inkrafttreten des neuen EU-Polizeikooperationsgesetzes wurden einige Passagen des Polizeikooperationsgesetzes ergänzt bzw. ersetzt (Vgl. österreichisches Parlament)<sup>204</sup>.

### 6.3.2 Das neue EU-Polizeikooperationsgesetz

Mit dem 1. Jänner 2010 ist das EU-Polizeikooperationsgesetz in Kraft getreten. Gemäß Art 1 Abs 1 regelt dieses Bundesgesetz „die polizeiliche Kooperation zwischen den Sicherheitsbehörden und Sicherheitsbehörden der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie dem Europäischen Polizeiamt (Europol)“ (BGBl. I Nr. 132/2009)<sup>205</sup>.

Das EU-Polizeikooperationsgesetz schafft erstmals eine einheitliche Basis für die umfassenden sowie teilweise sehr spezifischen Formen der polizeilichen Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten (Vgl. Homepage Ferry Maier)<sup>206</sup>.

Neben Begriffsbestimmungen und der Haftung bei Schadenseintretung legt das EU-Polizeikooperationsgesetz das Verhältnis zu anderen Rechtsakten im Bezug auf den Vertrag von Prüm, Europol und des Schengener Informationssystems fest. Das Bundesgesetz ersetzt gemäß §4, Abs. 2 „das Übereinkommen auf Grund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen), BGBl. III Nr. 123/1998, samt den Änderungsprotokollen BGBl. III Nr. 193/1998, BGBl. III Nr. 81/1999, BGBl. III Nr. 120/2007, BGBl. III Nr. 121/2007 und BGBl. III Nr. 122/2007“ (BGBl. I Nr. 132/2009).<sup>207</sup> Damit findet eine Eingliederung und Übernahme der Rechtsakte von Europol in das nationale Recht statt. Die Regelung der

---

<sup>204</sup> [http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/BNR/BNR\\_00149/fname\\_172770.pdf](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/BNR/BNR_00149/fname_172770.pdf)

<sup>205</sup> <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006630>

<sup>206</sup> [http://www.ferrymaier.at/content/pages/akt\\_content.php?id=271](http://www.ferrymaier.at/content/pages/akt_content.php?id=271)

<sup>207</sup> <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006630>

Zusammenarbeit mit Europol (im 2. Teil des Gesetzes verankert) bezieht sich gänzlich auf bereits bestehende Strukturen, wie etwa auf Befugnisse und Arbeitsweise der Verbindungsbeamten sowie der NSE, die Eingabe und Weitergabe von Daten sowie den Zugriff auf das Informationssystem EIS, wie sie bereits im Europol-Übereinkommen festgelegt sind.

Im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (3. Teil) wird in § 20, Abs. 1 die Stelle einer „nationalen Kontaktstelle“ festgelegt, die zur Durchführung von automatisierten Vergleichen von DNA-Profilen sowie automatisierten Abrufen von daktyloskopischen Daten und nationalen Fahrzeugregistern berechtigt ist. In Österreich ist diese Stelle das Bundesministerium für Inneres (Vgl. BGBl. I Nr. 132/2009).<sup>208</sup> Darüber hinaus ist die Verwendung und Nutzung der oben erwähnten Dateien geregelt.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit soll hinsichtlich des Einschreitens und der Befugnisse auf fremden Hoheitsgebiet wesentlich erleichtert werden. Hierzu stehen den Organen von Sicherheitsbehörden anderer MS gemäß § 29, Abs. 1 des EU-PolKG “in den Fällen des § 28 im Zuge ihres Einsatzes dieselben Befugnisse und Verantwortlichkeiten zu wie österreichischen Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes“ (ebd.)<sup>209</sup>.

Weiters ist die Nutzung des VIS (Visa-Informationssystem) durch Sicherheitsbehörden und dessen Zugriffsberechtigung aus Daten des VIS (4. Teil) sowie die Weitergabe dieser Daten an Drittstaaten durch die Sicherheitsbehörden (gemäß § 30, Abs 1); und Anwendungen und der Datenaustausch innerhalb des SIS (Schengener Informationssystem) geregelt (Vgl. ebd.)<sup>210</sup>.

#### **6.4 Auswirkungen der Europäisierung der Inneren Sicherheit auf Österreich**

Der Prozess der Europäisierung österreichischer Politik hat mit dem Beitritt zur EU 1995 sowie dem Beitritt zur Währungsunion seinen offiziellen Anfangspunkt. Die dadurch entstandene Bindung an das System der EU hat maßgebliche Auswirkungen auf

---

<sup>208</sup> <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006630>

<sup>209</sup> <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006630>

<sup>210</sup> <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006630>

Möglichkeiten, Kompetenzen und Spielräume der nationalstaatlichen Politikgestaltung. „Die Mitgliedschaft der Europäischen Union bedingt auf der einen Seite die Anpassung des Rechtsstandes, Eingliederung nationalstaatlicher Entscheidungsstrukturen sowie die Umsetzung europäischen Rechts (Verträge und Richtlinien). Das EU-Recht hat Vorrang gegenüber nationalem Recht. ... Auf der anderen Seite bestehen Mitwirkungs- und Mitspracherechte“ (Pelinka/Rosenberger 2007:97).

Die Balance zwischen Legislative und Exekutive hat sich zugunsten der Regierung und der Administration verschoben, dagegen hat das österreichische Parlament deutlich an Einfluss verloren. Der Vertrag von Lissabon sieht zwar eine Aufwertung der nationalen Parlamente vor, die realpolitische Konsequenz bleibt abzuwarten. Um die österreichischen Interessen auf EU-Ebene erfolgreich und effizienter vertreten zu können, ist eine homogene Kooperation auf nationaler Ebene unumgänglich. Innerhalb der 27 Mitgliedstaaten hat ein kleines Land wie Österreich nur dann eine Chance, wenn dieses nach außen äußerst organisiert und einheitlich vorgeht (Vgl. Dachs 2006: 92).

Ansätze der Europäisierung der inneren Sicherheit in Österreich sind etwa in der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin durch eine starke Orientierung an der Sicherheitspolitik der EU zu erkennen. Im Hinblick auf die Sicherheit in Österreich ist wie folgt niedergeschrieben: „Die vitalen Sicherheitsinteressen Österreichs und die gemeinsam mit der EU verfolgten Sicherheitsinteressen stellen die Grundlage der Sicherheitspolitik dar. Die Sicherheitslage eines europäischen Staates kann heute nicht mehr isoliert betrachtet werden. Instabilitäten und Gefahren in Europa bzw. an der europäischen Peripherie berühren die Sicherheitslage aller europäischen Staaten. Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken sind nicht im Alleingang sondern nur durch internationale solidarische Zusammenarbeit zu bewältigen. Die Sicherheit Österreichs und die der EU sind untrennbar miteinander verbunden. Österreich verwirklicht seine Sicherheitspolitik heute im wesentlichen im Rahmen der EU. ... Der derzeitige Erweiterungsprozess der EU kann daher auch unter dem sicherheitspolitischem Aspekt Vorteile bringen“ (Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Österreichs)<sup>211</sup>. Auch das neue EU-Polizeikooperationsgesetz sowie die Etablierung einer EU-weiten Strategie der inneren Sicherheit wirken sich maßgeblich auf die nationale Innenpolitik Österreichs aus. Im Zusammenhang mit der sich deutlich fortsetzenden schrittweisen Supranationalisierung (Vgl. Kietz/Parkes 2008: 3) der polizeilichen und

---

<sup>211</sup> <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=794>

justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen wird ein weiterer Kompetenzverlust auf nationaler Ebene vermutet.

Lange meint im Zusammenhang der Vergemeinschaftung der inneren Sicherheit, dass „die Zusammenarbeit im europäischen Mehrebenensystem auch für die bundesrepublikanischen Institutionen mehr als den Anbau einer zusätzlichen Kooperationsebene bedeutet. Sie stellt das labile Gleichgewicht zwischen Bundesinstitutionen und Länderpolizeien im System Innerer Sicherheit selbst in Frage“ (2000: 307).

## **6.5 Die Bedeutung von Europol und Auswirkungen auf die österreichische Polizeiarbeit**

In diesem Kapitel gehe ich, wie im Titel enthalten, auf die Bedeutung von Europol für Österreich sowie die Auswirkungen der EU-Agentur auf die österreichische Polizeiarbeit ein. Die Inhalte dieses Teils beruhen vorwiegend auf Erfahrungsberichten österreichischer Beamter des (österreichischen) Bundeskriminalamts.

### **6.5.1 Kriminalanalyse zur Erkennung und Spezifizierung der Bedrohungslage und Gefahrenbereiche**

Im Bereich der Kriminalanalyse leistet Europol einen sehr gewichtigen Beitrag. Nach dem Konzept der erkenntnisgestützten Strafverfolgung, das auf die Verbesserung der Kenntnisse über die Gefährdung abzielt (Vgl. Europäisches Parlament)<sup>212</sup> erstellt Europol Bewertungen der Bedrohungslage in den Bereichen OK und Terrorismus. Dies geschieht jährlich durch die Erstellung von Lageberichten, OCTA und TE-SAT, für internationale Trends und aktuelle Entwicklungen. OCTA (Organised Crime Threat Assessment) ist ein Lagebericht, von Experten auch als Bedrohungsdokument bezeichnet, in dem Erkenntnisse der Kriminalitätsentwicklung gesammelt und veröffentlicht werden. Der so genannte Bericht TE-SAT (Terrorism Situation and Trend Report) wird jährlich veröffentlicht und enthält – wie die Betitelung bereits annehmen lässt - Informationen über die aktuellen Entwicklungen des Terrorismus. „Europol erstellt regelmäßig Bewertungen mit umfassenden und vorausschauenden Analysen über Kriminalität und Terrorismus in der Europäischen Union und bietet so unseren Partnern eine gründlichere Einsicht in Kriminalitätsformen, mit denen

---

<sup>212</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/oj/643/643527/643527de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/oj/643/643527/643527de.pdf)

sie befasst sind“ (Europol)<sup>213</sup>. Die auf Deutsch übersetzte europäische Bedrohungsbewertung der organisierten Kriminalität beinhaltet die Auflistung und Beschreibung organisierter krimineller Gruppen, ihre Vorgehensweisen sowie Formen der Kriminalität, von welchen die EU betroffen ist (Vgl. ebd.)<sup>214</sup>.

Dies ist insofern ein wichtiger Beitrag, da die Nationalstaaten (MS) ihre Strategien und Methoden für die Kriminalitätsbekämpfung wie –prävention maßgeblich danach richten. OCTA wurde in den letzten Jahren nachweislich Teil der nationalen Strategie und der „national actionplans“ und ebenso die europäische Strategie wird durch diesen Lagebericht maßgeblich bestimmt. Die analytische Aufbereitung kriminalstrategischer Statistiken und Strategien unter Einbezug einerseits nationaler Bedürfnisse, andererseits wichtiger EU-bezogener Themen macht OCTA zu einem multidisziplinären Ansatz im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung.

„Wir verlassen uns mittlerweile auf Europol, dass Europol erkennt, welche Phänomene wo entstehen; dass Europol so zu sagen die Analysen der Nationalstaaten, wo diese Phänomene entstehen in eine europäische Gefahrenanalyse umwandelt und wir die Informationen über diese Analyse bekommen; und wir selbst auch diese auch unsere Beiträge auf die europäische Ebene deponieren können, in diesen AWFs zum Beispiel, und wir dann auf europäischer Ebene gemeinsame wirklich Instrumente und Methoden entwickeln um Kriminalitätsphänomene zu bekämpfen“ (Interview Lang 2010).

### **6.5.2 Technische und personelle Unterstützung, Erleichterungen im Datenaustausch**

Die Hauptaufgabe von Europol ist die Unterstützung der nationalen Strafverfolgungsbehörden der MS. Derzeit geschieht dies hauptsächlich durch strategische und operative Analyseprodukte sowie durch die Expertise der Beamten von Europol. „Die operative analytische Unterstützung erfolgt in den AWFs und teilweise „on the spot“ durch mobile offices“ (Email von Dominik Habitzl). Europol kann durch seine technische Hilfe bei der Verbrechensbekämpfung auf nationaler, europäischer und auch internationaler Ebene unterstützend beitragen.

---

<sup>213</sup> [http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts\\_de&language=de](http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts_de&language=de)

<sup>214</sup> [http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts\\_de&language=de](http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts_de&language=de)

Im Vergleich zu anderen Strafverfolgungsbehörden hat Europol die besten analytischen Unterstützungsmöglichkeiten (Vgl. Email Habitzl 2010). Zudem hat Europol durch die Errichtung von Computer- und Kommunikationssysteme auf dem neuesten Stand der Technik, optimale Voraussetzungen für einen sicheren und raschen Austausch von Informationen geschaffen. Über die Europol Leitung können völlig automatisiert unbesorgt sensible Daten übermittelt werden.

In den letzten Jahren wurde auch das Verbindungsbeamtenwesen kontinuierlich ausgebaut und wird von Experten als „sehr funktionsfähig“ eingestuft. Die Sicherheitsbeamten haben ein soziales Netz von Kontakten für den gegenseitigen Informationsaustausch aufgebaut. Für die tägliche Polizeiarbeit und Zusammenarbeit bedeutet das ein Weniger an Zeitaufwand.

Der wesentliche Vorteil für ein MS, wie Österreich, ist die Möglichkeit der Nutzung aller Instrumente, Ressourcen und Kapazitäten von Europol unter bestimmten Voraussetzungen.

### **6.5.3 Möglichkeit zur Zusammenarbeit in Joint Investigation Teams – JITs**

Zu einem Trend entwickelten sich in den letzten Jahren vermehrt Joint Investigation Teams (JITs) auf bi- und multilateraler Ebene. Auf Grundlage des Ratsbeschlusses (2002/465/JI) vom 13. Juni 2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen erhalten die EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit gemeinsame Ermittlungsgruppen zu bilden. Diese „Teams“ bestehen aus mindestens zwei Vertretern der Justiz- und Polizeibehörden (in der Praxis: Beamten sowie Experten der MS) und Europol, die Gebiet und Zeitrahmen der Ermittlung genau festlegen (Vgl. Europa.EU)<sup>215</sup>. Hauptziel der gemeinsamen Ermittlungsgruppen ist die Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität.

Ein konkretes Beispiel für die Zusammenarbeit der Ermittlungsgruppen ist die „Operation iPod“. Im Zuge dieser Operation gelang es eine Tätergruppe aus den baltischen Staaten, die diverse Einbrüche in Österreich, Schweden, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden verübte mit Hilfe der Zusammenarbeit von Europol, Litauen und den betroffenen Ländern zu überführen. Vier Ermittler aus Österreich, zwei aus Schweden, und zwei Analysten von der Verbindungsstelle von Europol in den baltischen Staaten waren vor Ort und haben in

---

<sup>215</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/133172\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/133172_de.htm)

Kooperation mit der litauischen Polizei ermittelt. Koordiniert wurde die Ermittlungsgruppe von Europol. Lang spricht in diesem Zusammenhang von einem „best-practice“ Beispiel am operativen Sektor.

Anhand dieses Beispiels werden die Chancen einer solchen Form der Zusammenarbeit für die Bekämpfung und Bewältigung grenzüberschreitender Kriminalität verdeutlicht. Für Österreich, sowie auch für die anderen MS, bedeutet diese Form der Zusammenarbeit einen deutlichen Mehrwert in der Polizeiarbeit. Durch gemeinsame Ermittlungsgruppen kann nicht nur eine erhebliche Erleichterung für die einzelnen Staaten durch die Auf- und Umverteilung des Arbeitsaufwands erzielt werden, sondern erstmals können Staaten auf eine ganz neue Ebene der Kriminalitätsbekämpfung vordringen, die vormals unerreichbar für einen einzelnen Staat war. Daher stellen diese Teams einen wesentlichen Vorteil gegenüber der nationalen Strafverfolgung der einzelnen MS dar, da die MS mit grenzüberschreitender Aktivität bzw. Kriminalität alleine überfordert sind. Die Ermittlung einer Operation größeren Ausmaßes wäre für einen Staat alleine schon aufgrund des hohen Kapazitäten- und Ressourcenaufwands nahezu unmöglich

#### **6.5.4 Möglichkeit der Repräsentation und aktive Mitgestaltung der europäischen Sicherheitspolitik**

Als Mitgliedstaat der Europäischen Union hat Österreich Mitbestimmungsrechte in der Politikgestaltung der Union, die es aktiv nutzen kann. Innerhalb der polizeilichen Kooperation ist ein neuer Handlungs- und Aktionsrahmen geschaffen worden, in welchen Österreich die Chance hat sich weiter zu entwickeln, aber auch sich zu repräsentieren. Im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen hat es bereits Akzente setzen können. Beispielweise der Vertrag von Prüm, die Strategieentwicklung bei Europol, die Datenbank bei Interpol, das Forum Salzburg gehen auf Initiativen Österreichs zurück. Der Direktor des Bundeskriminalamts hat diesbezüglich einen sehr schönen Satz formuliert: „Wir setzen schon immer wieder Pflanzen dort und dort, die unser Muster tragen, oder unsere DNA in sich haben und fordern natürlich, dass das dann auch entsprechende Auswirkungen hat im Rückfluss“ (2010). Innerhalb der EU-Präsidentschaft 2006 konnte Österreich beachtliche Erfolge im Bereich Justiz und Inneres vorweisen, auf die ich nachstehend kurz eingehen möchte

6.5.4.1 *Exkurs: Österreichische Präsidentschaft 2006 – Österreichs Beitrag im Bereich der inneren Sicherheit*

Bereits 1998 hatte Österreich den EU-Vorsitz inne. Im ersten Halbjahr 2006 war Österreich zum zweiten Mal mit der Organisation der Ratspräsidentschaft betraut. Mit der Präsidentschaft lastet in der Regel auch ein gehöriger Druck auf dem jeweiligen Mitgliedstaat, welcher gerade den Vorsitz inne hat. Jeder Mitgliedstaat strebt einen möglichst unkomplizierten Ablauf während der Zeit der Präsidentschaft im eigenen Land an, und möchte sich am Ende der sechs Monate mit Resultaten und Fortschritten rühmen. Inhaltlich setzte die österreichische Regierung auf ein dichtes Arbeitsprogramm, insbesondere auf die Förderung von Wachstum und Beschäftigung (wie beispielsweise die Vertiefung des Flexicurity-Modells). Aus den Politikbereichen Finanzen, Außenpolitik sowie Justiz- und Innenpolitik standen weitere Arbeitsthemen zur Diskussion. (Vgl. Bundesministerium für Finanzen)<sup>216</sup>.

Die österreichische Ratspräsidentschaft im Jahr 2006 wird in Politikkreisen als ernstzunehmender Erfolg für die Fortentwicklung des Bereichs Justiz und Inneres innerhalb der Europäischen Union proklamiert. „Während der EU-Präsidentschaft wurde ein Prozess in Gang gesetzt, um das europäische Polizeiamt Europol zu stärken“ (Felgenhauer/Holezek 2006: 79)<sup>217</sup>.

Angeführt von der damaligen Innenministerin Liese Prokop wurden im Vorfeld die Prioritäten der österreichischen Ratspräsidentschaft im Bereich Inneres präsentiert, wobei im Besonderen auf den Auftrag der Union im Namen der BürgerInnen: der Gewährleistung von mehr Sicherheit und des weiteren Ausbau des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hingewiesen wurde. Grundlage für die österreichischen Aktivitäten während der EU-Ratspräsidentschaft bilden das Haager Programm sowie der von der Kommission im Juni 2005 vorgelegte Aktionsplan zu deren Umsetzung. Demnach wurde ein Schwerpunkt auf die Bereiche Justiz und Inneres gelegt. Generell umfasste dies die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen; die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen; die Umsetzung der Außenstrategie im Bereich Justiz und Inneres; den Kampf gegen organisierte Kriminalität und Korruption; den Kampf gegen Terrorismus; der Schengen-Inkraftsetzung in den neuen Mitgliedstaaten; die heiklen Themen Asyl und Migration, sowie das Grenz-, Krisen- und

---

<sup>216</sup> [http://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/Erfolgedersterreich\\_7573/\\_start.htm](http://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/Erfolgedersterreich_7573/_start.htm)

<sup>217</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2006/09\\_10/files/Europol.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2006/09_10/files/Europol.pdf)

Katastrophenmanagement (Vgl. EU.AT)<sup>218</sup>. Der Umsetzung der Prioritäten dienlich sollten Maßnahmen für die speziellen Teilgebiete erarbeitet werden. Vorgaben für die Arbeiten orientieren sich nach dem Haager Programm (sowie dem Aktionsplan zur Umsetzung des Programms), der Anti-Terror-Strategie der Europäischen Union sowie auch der neuen Außenstrategie im Bereich Justiz und Inneres. Die konkreten Schwerpunkte für die österreichische Präsidentschaft im Bereich „Inneres“ waren in 6 Teilbereiche bestimmt: die Umsetzung der II-Außenstrategie, den Kampf gegen die organisierte Kriminalität und Korruption, den Kampf gegen Terrorismus, die Fertigstellung von SIS II und Schengen-Evaluierung, Asyl und Migration, sowie das Krisen- und Katastrophenmanagement (Vgl. ebd.).

Unter der österreichischen Ratspräsidentschaft konnten konkrete Resultate hinsichtlich der Sicherheit in Österreich und der EU erzielt werden (Vgl. Felgenhauer/Holezek 2006: 79)<sup>219</sup>. Darunter sind als wichtigste Errungenschaften die „Wiener Erklärung“, die ein Konzept der Partnerschaft für Sicherheit im Rahmen einer neuen EU-Außenstrategie vorsieht; ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der OK, der Korruption sowie ein Maßnahmenpaket gegen den Drogenschmuggel, die „Wiener Initiative“, die Überarbeitung des europäischen Aktionsplans (CTAP) im Bereich des Kampfes gegen Terrorismus, die Vorbereitung des Aufbaus des Visa-Informationssystems (VIS) sowie der Schaffung gemeinsamer Visaantragsstellen zu nennen (Vgl. ebd.).

Hinsichtlich des Europäischen Polizeiamts konnte grundlegende Schritte für eine Neustrukturierung und Stärkung der Rolle von Europol im Kampf gegen die OK gelegt werden. Unter dem Titel „Zukunft von Europol“ fand am 23. und 24. Februar 2006 in Wien eine hochrangige Expertenkonferenz statt, auf deren Ergebnisse ein Optionenpapier entwickelt wurde (Vgl. Felgenhauer/Holezek 2006: 80)<sup>220</sup>.

„Die Zukunft von Europol hat damit mit der österreichischen EU-Präsidentschaft bereits begonnen“ (ebd.).

---

<sup>218</sup> [http://www.eu2006.at/de/Policy\\_Areas/Justice\\_and\\_Home\\_Affairs/index.html](http://www.eu2006.at/de/Policy_Areas/Justice_and_Home_Affairs/index.html)

<sup>219</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2006/09\\_10/files/Europol.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2006/09_10/files/Europol.pdf)

<sup>220</sup> [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2006/09\\_10/files/Europol.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2006/09_10/files/Europol.pdf)

## 6.6 Auswirkungen von Europol auf die nationale Autorität

Der österreichische Verbindungsbeamte, Dominik Habitzl, behauptet die nationale Autorität ist unberührt, das ändert auch der Vertrag von Lissabon, der die Rolle von Europol wesentlich stärkt, nicht. Die Entwicklung von Europol wird auch weiterhin maßgeblich durch die nationale Gesetzgebung der Mitgliedstaaten beeinflusst werden. Der Reformvertrag sieht sogar eine wesentliche Stärkung der nationalen Parlamente durch die Ausweitung der Kompetenzbereiche vor, die realpolitische Umsetzung gilt es abzuwarten. Er beschreibt Europol derzeit als „ein sinnvolles Tool, das von den MS gerne benutzt wird“ (Email 2010). Von der Ausübung von Befehls- und Zwangsgewalt auf dem Territorium der MS sei Europol noch weit entfernt.

Dem entgegen steht die Aussage von Brahe: „Wir befinden uns auf dem Weg zu einem einheitlichen europäischen Straf- und Strafverfahrensrecht. Diese Verschiebung des Gewaltmonopols auf die EU bedarf einer Grundlage in einer Verfassung der EU“ (Bundesministerium des Innern)<sup>221</sup>.

Die zukünftige Ausrichtung von Europol ist von der politischen Entwicklung innerhalb der gesamten EU abhängig (Vgl. Email Habitzl 2010).

---

<sup>221</sup> [http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/131306/publicationFile/14135/3\\_BraheWiebke.pdf](http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/131306/publicationFile/14135/3_BraheWiebke.pdf)

## 7 Schlussbetrachtung

Die Einrichtung eines europäischen Polizeiamtes ist die logische Konsequenz der Notwendigkeit polizeilicher Kooperation zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität in Europa, da nationalstaatliche Ressourcen und Kapazitäten nur bis zu einem gewissen Grad und Ausmaß der Kriminalität ausreichend und effektiv genug sind. In den letzten Jahren hat Europol durch die schrittweise Ausweitung seines Kompetenzbereichs mehr und mehr an Bedeutung erlangt. Insbesondere der Vertrag von Lissabon sieht erhebliche Neuerungen vor. Mit der Überführung der ehemals dritten Säule der EU auf die Gemeinschaftsebene erhält die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen einen supranationalen Charakter. Europol ist von nun an eine EU-Agentur und erhält bedeutend mehr Möglichkeiten im operativen Bereich. Mit der Schaffung einer polizeilichen Zentralstelle, die als Informationsdienstleister fungiert, hat die polizeiliche Zusammenarbeit auf europäischer Ebene, vor allem durch einen verbesserten und erleichterten Informationsaustausch, an Qualität gewonnen. Europol kann durch seine analytischen Fähigkeiten und die Bereitstellung von Informationen für die Mitgliedstaaten, einen erheblichen Beitrag für die Abwicklung polizeilicher Kooperation leisten. Schwierigkeiten bereiten nach wie vor der Bereich des Datenschutzes und unterschiedlichen Rechtstraditionen sowie fehlende effektive Kontrollmöglichkeiten.

Durch die Terroranschläge in den USA im Jahr 2001 ist eine deutliche Tendenz der Verlagerung sicherheitspolitischer Interessen im Bereich Terrorismus von nationaler auf europäische Ebene zu erkennen. Seit 9/11 hat ein rapider Prozess der Versicherheitlichungen – „Securitization“ - stattgefunden, bei dem immer mehr Politikfelder wie beispielsweise Migration und Einwanderung; Verkehr und Transport; Kommunikation und Datenschutz in erster Linie unter dem Aspekt der nationalen Sicherheit betrachtet werden (Vgl. Schneckener 2006: 199f). Ohne Zweifel hat die EU Fortschritte auf dem Weg zu einer kohärenten Außenpolitik sowie einer wirksamen Krisenbewältigung erzielt. Mit einer Reihe von Maßnahmen im Bereich der Terrorismusbekämpfung hat die Europäische Union neue Aufgabenbereiche in der inneren und äußeren Sicherheitspolitik geschaffen. Mit den Anschlägen von Madrid und London hat die Bekämpfung des Terrorismus auf

gemeinschaftlicher Ebene zusätzlich an Brisanz gewonnen. „Die Einsicht, dass auf sich allein gestellte nationale Strafverfolgungssysteme der Globalisierung der Kriminalität und ihres vielfältigen Bedrohungspotentials weithin hilflos gegenüberstehen, erzeugt einen massiven kriminalpolitischen Handlungsdruck, der nationale Souveränitätsvorbehalte immer stärker zurückdrängt“ (Iurratio)<sup>222</sup>. Seit dem Vertrag von Lissabon sind Terrorismusbekämpfung und –prävention als Teilbereiche der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen unter dem Aspekt der Supranationalität zu betrachten. Sicherlich gibt es vorerst Übergangsregelungen und –fristen, doch in absehbarer Zeit, möchten und werden die EU-Institutionen die Oberhand für das Politikfeld Justiz und Inneres gewinnen.

Das Europa der zwei Geschwindigkeiten hat sich als schwerwiegendes Problem im Fortschritt des Integrationsprozesses herausgestellt. Dies führte unter anderem zu einem noch heute bestehenden Konflikt – überspitzt ausgedrückt könnte man auch Machtkampf dazu sagen - zwischen den nationalen Mitgliedstaaten, die auf ihre nationalen Vorbehalte beharren, und der Kommission, die als treibender Motor der Integration gilt.

Bereits im Vertrag von Amsterdam ist eine schrittweise Supranationalisierung der europäischen Innenpolitik durch die Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit und der wesentlichen Stärkung der Kommission sowie des Europäischen Gerichtshofs in diesem Politikfeld deutlich zu erkennen (Vgl. Kietz/Parkes 2008: 3). Durch den Vertrag von Lissabon findet durch die Eingliederung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in den gemeinschaftlichen Rahmen eine - auf den ersten Blick vollständige Vergemeinschaftung dieses Politikfeldes statt, durch die die Kommission (in der Praxis) einen weiteren Kompetenzzuwachs erhält. Die im Vertrag enthaltenen Bestimmungen über die Teilung des Initiativrechts zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission sowie über besondere Gesetzgebungsverfahren im Bereich der PJZS widersetzen sich einem „lupenreinen“ supranationalen Anspruch. Ebenso die übergeordnete Rolle des Rates „zur Festlegung der „strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Artikel 68 AEUV)“ (ebd.) wird das „weiterhin bestehende Initiativmonopol der Kommission politisch in Frage gestellt“ (ebd.).

Es ist aber anzunehmen, dass es sich dabei lediglich um eine Übergangsphase handelt, die die

---

<sup>222</sup> <http://www.iurratio.de/die-zeitschrift/ausgabe-22009/100>

„allgemeine Supranationalisierung...durch besondere Mechanismen“ (ebd.) ausgleicht bzw. mittelfristig verschiebt. Das würde einen weiteren Machtzuwachs, der bereits schon überaus mächtigen Kommission bedeuten.

Die von der EU propagierte „Comprehensive Security“ steht durch die neue Dimension der Flexibilisierung der Strukturen des Terrorismus und der organisierten Kriminalität vor neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen, die die Grenzen der EU weit überschreiten. Die EU erhebt den Anspruch weltweit einer der aktivsten sicherheitspolitischen Akteure zu sein - das ist in der Realität nur bedingt richtig. Europol hat nach wie vor erhebliche Schwierigkeiten im interkontinentalen und globalen Bereich Fuß zu fassen (Vgl. Interview Lang 2010). Ursachen dafür liegen in der Pionierrolle von Interpol im internationalen Sektor sowie an der Festhaftung an alt bewährten bilateralen Formen der Kooperation. In der Bekämpfung globalen Verbrechens (beispielsweise Wirtschaftsverbrechen, Drogenhandel, Waffenhandel, und Terrorismusbekämpfung) „dort wird und muss Interpol immer eine sehr, sehr starke Rolle spielen“ (Interview Lang 2010). Momentan wird für die Abwicklung internationaler Fälle schwerwiegender Kriminalität die Interpolschiene genutzt.

Bilaterale Verträge gehen teilweise auf eine lange Geschichte und Tradition zurück, die bereits vor Europol existiert haben. Hier heraus haben sich „best –practice“ Methoden, Verfahrensweisen und Werte entwickelt, die nach wie vor in dieser Form weiter bestehen bleiben und von den Mitgliedstaaten genutzt werden. Beispielsweise Frankreich hat traditionell gute Beziehungen in seine früheren Kolonialgebiete (Vgl. Interview Lang 2010), mit denen es bilaterale Zusammenarbeit – auf Basis des „code of practice“ - pflegt. Andere Staaten, wie die USA und Russland, im Bezug auf eine Kooperation über eine „Zentralstelle Europol“ mit einer ablehnende Haltung gegenüber, und ziehen (auch aus Eigeninteresse) bilaterale Verträge mit ihren Partnern vor. Das Bestreben, die internationale Kooperation der Staaten der EU auf eine Schnittstelle Europol zu konzentrieren, über die die gesamte Zusammenarbeit abgewickelt werden solle, scheidet derzeit nicht nur am Widerstand internationaler Staaten und Organisationen, sondern auch an den gegensätzlichen Interessen der Mitgliedstaaten. Dazu kommt auch, dass sowohl auf Ebene der EU als auch multilateraler Ebene der gemeinsame Konsens zur Entscheidungsfindung oft sehr lange dauert, und daher ein Großteil der faktischen Polizeikooperation auf bilateraler Ebene abgewickelt wird. Bilaterale Kooperationen sind mittlerweile Standard im sicherheitspolizeilichen und nachrichtendienstlichen Bereich geworden (Vgl. Fehérváry 2009: 3).

Der Weg der EU zu einem „global player“ der internationalen Sicherheitspolitik zu werden, wird also noch ein langer und steiniger. Robert Wainrights Vision von einem Zentrum der Weltklasse wird somit noch einige Zeit auf sich warten lassen müssen!

Das Polizeiamt Europol sollte jedoch keineswegs überbewertet werden. Ohne Zweifel stellt es eine sinnvolle und auch effektiv arbeitende Einrichtung dar, aber eben nur in einem bestimmten Teilbereich der polizeilichen Kooperation. Dieser Teilbereich umfasst alle Formen grenzüberschreitender Kriminalität, die in den Mandatsbereich von Europol fallen. Alles darunter und darüber, d.h. die Deliktsbereiche auf rein nationalstaatlicher, lokaler und auf internationaler Ebene, wird nicht über Europol abgewickelt. Die Auswirkungen des europäischen Polizeiamts auf die Polizeiarbeit in Österreich müssen im Gesamtkontext der EU bzw. der Integration innerhalb der EU gesehen werden. Lang sagt in einem Interview dazu, „dass die Polizeiarbeit immer ein Ineinandergreifen verschiedener Komponenten ist“ (Sabitzer 2009: 13). Die durch den europäischen Integrationsprozess bedingte Europäisierung bestimmter Bereiche der inneren Sicherheit hat Auswirkungen auf die Nationalstaaten und in weiterer Folge auch auf die Polizeiarbeit. Das bedeutet, dass sich Veränderungen in der Kompetenzverteilung - in Form einer Erweiterung von Kompetenzen – von europäischen Institutionen auf nationaler Ebene auswirken. Beispielsweise sieht der Vertrag von Lissabon eine deutliche Aufwertung des europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente vor. Der stärkere Einbezug nationaler Parlamente in den Entscheidungsprozess der EU ermöglicht es, den Prozess bürgernäher zu gestalten und nationale Interessen eines Mitgliedstaats beispielsweise in der polizeilichen Kooperation und Polizeiarbeit zumindest zum Thema zu machen. Die Eingliederung des EU-Polizeikooperationsgesetzes in das österreichische Bundesverfassungsgesetz veranschaulicht sehr gut, wie sich polizeiliche Zusammenarbeit in der EU auf Österreich auswirken kann. Es sind meist Richtlinien, Beschlüsse und Entscheidungen, die übernommen werden müssen bzw. übernommen werden, die sich konkret und direkt auf die Polizeiarbeit in Österreich auswirken, wie beispielsweise der EU-Haftbefehl, Ratsbeschlüsse hinsichtlich eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, usw. Bisher waren es zum Großteil „soft laws“, die ein Mitgliedstaat nicht zur Umsetzung verpflichtet haben, aber durch die Tatsache, dass eine gemeinsame einstimmige Entscheidung auf EU-Ebene getroffen wurde, entsteht oft eine „Scheinverpflichtung“ bzw. löst eine gewisse Verantwortung gegenüber der (mit)getroffenen Entscheidung aus. Österreich nimmt seine Verpflichtungen generell sehr ernst.

Die wesentlichen Vorteile von Europol für Österreich sind zweifelsfrei in der Erleichterung der polizeilichen Zusammenarbeit im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität und der Möglichkeit der aktiven Mitwirkung und –gestaltung beim Aufbau einer umfassenden europäischen Sicherheitspolitik in der EU zu sehen. Nicht zu vergessen sind auch die qualitativ hochwertigen Kapazitäten von Europol im Bereich der Kriminalanalyse. Österreich hat die Möglichkeit, die „tools“ von Europol für die Bekämpfung länder- bzw. grenzüberschreitender Kriminalität zu nutzen. Die klassische, innerstaatliche Polizeiarbeit bleibt unberührt und findet weiterhin auf lokaler Ebene statt. Es wäre darüber hinaus viel zu zeitaufwendig, über mehrere Zentralstellen (von der Landesdirektion zum Bundeskriminalamt, der nationalen Stelle in Österreich hin zu Europol) zu agieren. Trotzdem kann man in gewisser Hinsicht von einer Entstaatlichung bzw. Entgrenzung polizeilicher Tätigkeit sprechen, insbesondere in den Teilbereichen, in denen Europol befugt ist operativ tätig zu werden. In Österreich besteht die Tendenz einer zunehmenden Angleichung und Anpassung nationalstaatlicher, sicherheitspolitischer Bereiche auf europäisches Niveau. Das bringt der bereits in der Einleitung zitierte Absatz der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin der österreichischen Regierung sehr deutlich zum Ausdruck: „Die Sicherheit Österreichs und die der EU sind untrennbar miteinander verbunden. Österreich verwirklicht seine Sicherheitspolitik heute im wesentlichen im Rahmen der EU“ (Bundeskanzleramt Österreich)<sup>223</sup>.

Abschließend kann gesagt werden, dass die Einrichtung eines europäischen Polizeiamts Europol mit Sicherheit einen wesentlichen Schritt für die Entwicklung einer europäischen Polizeikultur darstellt, jedoch ist eine wesentliche Voraussetzung für eine effektive Polizeiarbeit nicht gegeben: Die Akzeptanz und Identifizierung der beteiligten Akteure und Bürger Europas mit dem „Projekt Europäische Union“. Hier besteht ein enormer Nachholbedarf.

---

<sup>223</sup> <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=794>

## 8 Literaturverzeichnis

Andre, Peter (2010): Europaweite Polizeikooperation. In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. Nr. 3-4/2010. S. 90-93.

Baumgartner, Bettina (2010): Das Stockholm Programm. In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. Nr. 3-4/2010. S. 42-44.

Baumgartner-Flotzinger, Simone (2010): „Polizeiforschung in Österreich -Die Entwicklung der Polizei“. Diplomarbeit Universität Wien.

Beck, Ulrich/Grande, Edgar (2004): Das kosmopolische Europa. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag. 1. Auflage.

Bundesministerium für Inneres/Bundeskriminalamt (2009): Zentraler Fahndungsdienst für Schengen und Interpolfahndungen. Informationsbroschüre.

Bürgerrechte & Polizei/CILIP (2006): Grenzenlose Sicherheit: Das Europa der Polizeien. Cilip 84/ Nr. 2/2006. Berlin: Verlag CILIP/ FU Berlin.

Brübach, Thomas (1997): Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf dem Gebiet Inneres und Justiz, unter besonderer Berücksichtigung der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie der polizeilichen Zusammenarbeit: Zugleich ein Beitrag zur Regierungskonferenz 1996 zur Revision des Maastricht-Vertrags, Aachen.

Dachs, Herbert (2006) (Hrsg.): Politik in Österreich. Das Handbuch.

Degenhardt Kerstin (2003): Europol und Strafprozess: die Europäisierung des Ermittlungsverfahrens. Frankfurt am Main; Wien: Lang - Frankfurter kriminalwissenschaftliche Studien; 78.

Edelbacher Maximilian (1998) (Hrsg.): Organisierte Kriminalität in Europa: die Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität. Wien: Linde.

Eppler, Erhard (2005): Auslaufmodell Staat?. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Esterbauer, Fried (1994): Europäische Integration: von den Anfängen zum Vertrag von Maastricht. Wien: Braumüller – Veröffentlichungen der Österreichischen Sektion des CIFE, 13.

Europol (2007): Freedom, Security, Justice. A guide to Europol. Belgien: Europol.

Fehérváry, Janosch (2009): Funktionale und geografische Strukturen der Zusammenarbeit. Internationale polizeiliche Zusammenarbeit in Europa. In: Deutsches Polizeiblatt 5/2009: Internationale Zusammenarbeit bei der Kriminalitätskontrolle.

Fehérváry, Janosch (2001): Europäisierung der Polizeiarbeit. Ein Resultat polizeilicher Kooperation. In: Fehérváry, Janosch/ Stangl, Wolfgang: Polizei zwischen Europa und den Regionen. Wien: WUV- Universitätsverlag. Schriftenreihe der Sicherheitsakademie, 3. S.36-84

Frevel, Bernhard (1999): Kriminalität. Gefährdungen der Inneren Sicherheit?. Opladen: Leske + Budrich.

Glaeßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid (2005) (Hrsg.): Europäisierung der inneren Sicherheit: eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 1. Auflage.

Graham, John/Bennett, Trevor (1997): Strategien der Kriminalprävention in Europa und Nordamerika. Bonn: Forum-Verlag Godesberg.

Habitzl, Dominik/Loidl, Gabriele/Narnhofer, Martina/Sabitzer, Werner (2010): Die Zukunft von Europol. In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. Nr. 1-2/2010, S. 6-13.

Hayes, Ben (2006): Europol: mehr Befugnisse und weniger Regeln. In: Bürgerrechte & Polizei/CILIP: Grenzenlose Sicherheit: Das Europa der Polizeien. Cilip 84/ Nr. 2/2006. Berlin: Verlag CILIP/ FU Berlin. S. 46-55.

Hellmann, Vanessa (2009): Der Vertrag von Lissabon. Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge - Einführung mit Synopse und Übersichten. Berlin; Heidelberg: Springer Verlag.

Holicová, Lucia (2005): Terminologie – Polizeiliche Zusammenarbeit in der EU: Europäischer Haftbefehl. Diplomarbeit Universität Wien.

Holzer, Andreas (2006): Die internationale polizeiliche Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität innerhalb der Europäischen Union. Diplomarbeit Universität Wien.

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (2006): Regieren und Institutionenbildung. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 11-46.

Kämper, Gregor (2001): Polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union. Entwicklung, Rechtsformen, grundgesetzliche Entwicklung. Frankfurt am Main: Lang.

Knelangen, Wilhelm (2001): Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit. Opladen: Leske + Budrich. Forschungen zur Europäischen Union (Band 4).

Knelangen, Wilhelm (2009): Dimensionen von Europäisierung und Internationalisierung der Polizei. In: Möllers, Martin H.W./van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.): Europäisierung und Internationalisierung der Polizei. 2 Bde. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft. S. 15-33.

Knelangen, Wilhelm (2009): Die Europäische Union – eine „starke Macht“ im Kampf gegen den Terrorismus? //In: Möllers, Martin H.W./van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.): Europäisierung und Internationalisierung der Polizei. 2 Bde. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft. S. 167-192.

Kolnberger Thomas/ Clemens Six (2007): Fundamentalismus und Terrorismus Zur Geschichte und Gegenwart radikalisierten Religion, Essen: Magnus Verlag.

Laqueur, Walter (2004): Krieg dem Westen. Terrorismus im 21. Jahrhundert. Berlin: Ullstein.

Lange, Hans-Jürgen (2008) (Hrsg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit: Fakten, Theorien und Folgen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 1. Auflage.

Lange, Hans-Jürgen (2003) (Hrsg.): Die Polizei der Gesellschaft: zur Soziologie der inneren Sicherheit. Opladen: Leske + Budrich. (Studien zur inneren Sicherheit; 4)

Lange, Hans-Jürgen (2000) (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.

Milke, Tile (2003): Europol und Eurojust: zwei Institutionen zur internationalen Verbrechensbekämpfung und ihre justitielle Kontrolle. Göttingen: V&R Unipress. 1. Auflage (Schriften zum Europäischen und Internationalen Recht, 11).

Möllers, Martin H.W./van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.): Europäisierung und Internationalisierung der Polizei. 2 Bde. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft 2009.

Loidl, Gabriele/Raser-Menhart, Marlies (2007): Verbindung zu Europol. In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. Nr. 3-4/2007, S. 99-101.

Lugger, Karin (2002): Europol – mit besonderer Berücksichtigung ausgewählter Rechtsprobleme: Datenschutz, Immunitätsrechte und rechtsstaatliche Kontrolle. Diplomarbeit Universität Innsbruck.

Marakovits, Alexander (2007): Prümer Vertrag; „Quantensprung für die Sicherheit“. In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. Nr. 3-4/2007, S. 45-46.  
[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2007/03\\_04/files/Pruemmer\\_Vertrag.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2007/03_04/files/Pruemmer_Vertrag.pdf)

Martino; Antonio (2010): Der Vertrag von Lissabon. Die wesentlichen Veränderungen des Vertrags von Lissabon für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. Nr. 1-2/2010, S. 39-43.

[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2010/01\\_02/files/Europaeische\\_Union.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europaeische_Union.pdf)

Nitschke, Peter (2008): Die EU als kontinentales Polizeiregime in der Globalisierung. In: Bernhard Frevel/ Hans-Joachim Asmus (Hrsg.): Empirische Polizeiforschung X: Einflüsse von Globalisierung und Europäisierung auf die Polizei. Frankfurt. Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 15-25.

Oberloher, Robert F. (2000): Das transnational organisierte Verbrechen und seine Bekämpfung: Italien, die Europäische Union und die Vereinten Nationen im Ringen um effektive Antworten auf die globalen Herausforderungen von Heute. Diplomarbeit Universität Wien.

Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde 2007: Österreichische Politik. Grundlagen Strukturen Trends. Fakultas. Wien: WUV; 3., aktualisierte Auflage.

Petri, Thomas Bernhard (2001): Europol: grenzüberschreitende Tätigkeit in Europa. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft – Frankfurter Studien zum Datenschutz; 19. 1. Auflage.

Pollack, Johannes/Slominski, Peter 2006: Das politische System der EU. Fakultas Verlags- und Buchhandels AG.

Sabitzer, Werner (2009): „Zusammenarbeit optimieren“. General Franz Lang, Direktor des Bundeskriminalamts und stellvertretender Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit, über die Soko Ost, Kriminalitätsbekämpfung und Prävention. In: Öffentliche Sicherheit. Das Magazin des Innenministeriums. Nr. 9-10/2009, S. 13-15.

[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2009/09\\_10/files/Interview\\_Lang.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2009/09_10/files/Interview_Lang.pdf)

Sabitzer, Werner (2008): Lexikon der inneren Sicherheit: Polizeiwissen kompakt. Wien/Graz: NWV – Neuer Wissenschaftlicher Verlag.

Schneider, Friedrich (2008): Ursachen und Wirkungen des weltweiten Terrorismus: eine Analyse der gesellschaftlichen und ökonomischen Auswirkungen und neue Ansätze zum Umgang mit dem Terror. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag (u.a.). 1. Auflage.

Schubert, Inti (2008): Europol und der virtuelle Verdacht: die Suspendierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung: Frankfurt am Main. Lang – Frankfurter kriminalwissenschaftliche Studien; 107.

Sensburg, Patrick Ernst (2009): Europarecht. Ein Studienbuch für die Polizei. Hilden: Verlag deutsche Polizeiagentur GmbH Buchvertrieb. 1. Auflage.

Storbeck, Jürgen (1997): Aufgaben und Perspektiven von Europol. In: Volkmar Theobald (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur "Westeuropäischen Sicherheitsunion"? Die gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit in der EU. Berlin: Berlin-Verl. Spitz, (Schriftenreihe zur neuen Sicherheitspolitik, 15). S. 115.

Sule, Satish (1999): Europol und europäischer Datenschutz. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft. 1. Auflage.

Tanushev, Eva (2001): Entwicklung, Stand und Perspektiven eines freien Personenverkehrs in Europa. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Tömmel, Ingeborg (2006): Das politische System der EU. Oldenburg: Wissenschaftsverlag GmbH. 3. Auflage

Ucakar, Karl/ Gschiegl, Stefan (2010): Das politische System Österreichs und die EU. Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG. 2. Auflage.

Wagner, Wolfgang (2004): „Halt Europol!“. Probleme der europäischen Polizeikooperation für parlamentarische Kontrolle und Grundrechtsschutz. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. HSFK-Report 15/2004. <http://www.hsfk.de/downloads/report1504.pdf>

Wandl, Christian (2008): Europol. Unterstützung der Kriminalpolizei im Kampf gegen schwere internationale Kriminalität. Linz: ProLibris.at.

Wegscheider, Beate (2008): Europäisierung der inneren Sicherheit. Diplomarbeit Universität Wien.

Weidenfeld/Wessels (2007): Europa von A bis Z. Schriftenreihe Band 393. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Zöberlein, Renate (2004): Eurojust als Keimzelle einer europäischen Staatsanwaltschaft?: auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen Strafverfolgung. Berlin: Logos Verlag.

## 8.1 Internetquellen

Analyse und Aktion: <http://astrologieklassisch.wordpress.com>

<http://astrologieklassisch.wordpress.com/2008/06/17/seriose-kritik-am-vertrag-von-lissabon/>

Auswärtiges Amt: <http://www.auswaertiges-amt.de>

[http://www.auswaertiges-  
amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/TerrorismusbekaempfungEU.html](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/TerrorismusOK/TerrorismusbekaempfungEU.html)  
<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Downloads/Denkschrift-lissabon.pdf>  
<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/EAD.html>),

Bundeskanzleramt Österreich: <http://www.austria.gv.at/>

<http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=794>  
[http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=  
20006630](http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006630)

Bundeskriminalamt: <http://www.bmi.gv.at/cms/BK/>

[http://www.bmi.gv.at/cms/BK/wir\\_ueber\\_uns/abteilung\\_2/Buero\\_2\\_2.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BK/wir_ueber_uns/abteilung_2/Buero_2_2.aspx)  
<http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=794>  
[http://www.bmi.gv.at/cms/BK/presse/files/April\\_2010.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BK/presse/files/April_2010.pdf)  
[http://www.bmi.gv.at/cms/BK/publikationen/krim\\_statistik/files/2010/April\\_2010.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BK/publikationen/krim_statistik/files/2010/April_2010.pdf)

Bundesministerium des Innern:

[http://www.bmi.bund.de/cIn\\_174/DE/Home/startseite\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/cIn_174/DE/Home/startseite_node.html)

[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Reden/DE/2010/02/psts\\_polizeikongress.html?nn=109576](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Reden/DE/2010/02/psts_polizeikongress.html?nn=109576)

[http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/PolitikGesellschaft/EuropaInternationales/Stockholmer\\_Programm/sp\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/PolitikGesellschaft/EuropaInternationales/Stockholmer_Programm/sp_node.html)

[http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/131306/publicationFile/14135/3\\_BraheWiebke.pdf](http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/131306/publicationFile/14135/3_BraheWiebke.pdf)

[http://www.pressrelations.de/new/standard/result\\_main.cfm?r=103764&sid=&aktion=jour\\_pm&print=1&pdf=1](http://www.pressrelations.de/new/standard/result_main.cfm?r=103764&sid=&aktion=jour_pm&print=1&pdf=1)

Bundesministerium für Inneres: <http://www.bmi.gv.at/cms/BMI/news/BMI.aspx>

[http://www.bmi.gv.at/cms/BK/wir\\_ueber\\_uns/abteilung\\_2/Buero\\_2\\_2.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BK/wir_ueber_uns/abteilung_2/Buero_2_2.aspx)

[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Geschaeftseinteilung/organigramme/files/OrganigrammBKA.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Geschaeftseinteilung/organigramme/files/OrganigrammBKA.pdf)

[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2010/01\\_02/files/Europol.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europol.pdf)

[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2010/01\\_02/files/Europaeische\\_Union.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europaeische_Union.pdf)

[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2010/03\\_04/files/EUROPAEISCHE\\_UNION.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/03_04/files/EUROPAEISCHE_UNION.pdf)

[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2010/01\\_02/files/Europol\\_II.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europol_II.pdf)

<http://www.bmi.gv.at/cms/cs03documentsbmi/566.pdf>

<http://www.bmi.gv.at/oeffentlSicherheit/startseite.asp>

<http://www.bmi.gv.at/cms/bmi/fotoalbum/default.aspx?alb=e537a9e9-d270-49c3-b512-972449ef8e40&cat=63DB7FF6-0F03-4CFE-B2C2-98EF26C145A1>

[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_OeffentlicheSicherheit/2010/03\\_04/files/EU\\_POLIZEIKOOPERATIONSGESETZ.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/03_04/files/EU_POLIZEIKOOPERATIONSGESETZ.pdf)

[http://www.bmi.gv.at/cms/Sicherheitsdirektionen/sid\\_inhalte/Bundespolizei.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/Sicherheitsdirektionen/sid_inhalte/Bundespolizei.aspx)

[http://www.bmi.gv.at/cms/BK/publikationen/krim\\_statistik/files/2010/April\\_2010.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BK/publikationen/krim_statistik/files/2010/April_2010.pdf)

Bundesministerium der Justiz: <http://www.bmj.bund.de>

<http://www.bmj.bund.de/media/archive/974.pdf>

Bundespolizei: <http://www.bundespolizei.gv.at>

[http://www.bundespolizei.gv.at/lpk/polizei\\_organisation.asp](http://www.bundespolizei.gv.at/lpk/polizei_organisation.asp)

CAP – Centrum für angewandte Politikforschung: <http://www.cap-lmu.de/index.php>

CILIP Bürgerrechte und Polizei: <http://www.cilip.de/>

<http://www.cilip.de/ausgabe/55/postkomm.htm>

<http://www.cilip.de/ausgabe/57/europa.htm>

CEPOL: <http://www.cepol.europa.eu/>

Consilium/ Zugang zu Dokumenten des Rates: Öffentliches Register:

<http://register.consilium.europa.eu/>

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st17/st17024.de09.pdf>

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st08/st08505.en09.pdf>

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit:

[http://www.bfdi.bund.de/cln\\_134/Vorschaltseite\\_DE\\_node.html](http://www.bfdi.bund.de/cln_134/Vorschaltseite_DE_node.html)

<http://www.bfdi.bund.de/DE/EuropaUndInternationales/PolZusarb/Artikel/EUROPOL-Auskunftsanspruch.html?nn=409530>

Deutschland Heute:

<http://www.neues-deutschland.de/artikel/162186.europol-8211-sammelwut-ohne-kontrolle.html>

Die Euros EU: <http://www.dieeuros.eu/spip.php?lang=de>

<http://www.dieeuros.eu/Der-Vertrag-von-Lissabon-Acht,3712?lang=de>

EU.AT: <http://www.eu2006.at>

[http://www.eu2006.at/de/Policy\\_Areas/Justice\\_and\\_Home\\_Affairs/index.html](http://www.eu2006.at/de/Policy_Areas/Justice_and_Home_Affairs/index.html)

Euractiv: <http://www.euractiv.com>

<http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/europische-identitt-werte/article-155078>

Eurojust: <http://www.eurojust.europa.eu/>

<http://www.eurojust.europa.eu/about.htm>

[http://eurojust.europa.eu/official\\_documents/Eurojust\\_Decision/2002/1\\_06320020306de00010013.pdf](http://eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2002/1_06320020306de00010013.pdf)

[http://eurojust.europa.eu/official\\_documents/Eurojust\\_Decision/2009/NewEJDecision2009-DE.pdf](http://eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2009/NewEJDecision2009-DE.pdf)

Europäische Kommission:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/139&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/criminal/terrorism/wai/fsj\\_criminal\\_terrorism\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/terrorism/wai/fsj_criminal_terrorism_en.htm)

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/447&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=de>

EUR-Lex: Der Zugang zum EU-Recht: <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998F0733:DE:HTML>

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:DE:HTML>

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:210:0001:0011:de:PDF>

Europa-Digital: <http://www.europa-digital.de>

<http://www.europa-digital.de/dschungelbuch/polfeld/ji/entwickl.shtml>

Europa EU: <http://europa.eu/>; [http://europa.eu/index\\_de.htm](http://europa.eu/index_de.htm)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_singleact\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_de.htm)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/institutional\\_and\\_economic\\_framework/treaties\\_maastricht\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/treaties_maastricht_de.htm)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_terrorism/r00004\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/r00004_de.htm)

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/doc/hague\\_programme\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_de.pdf)

<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts>

[http://europa.eu/agencies/pol\\_agencies/europol/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/pol_agencies/europol/index_de.htm)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/institutions\\_bodies\\_and\\_agencies/114005b\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/114005b_de.htm)

[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_de.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm)

[http://europa.eu/agencies/pol\\_agencies/europol/index\\_de.htm](http://europa.eu/agencies/pol_agencies/europol/index_de.htm)

<http://europa.eu/bulletin/de/200109/p104005.htm>

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_terrorism/133262\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/133262_de.htm)

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/human\\_rights/fundamental\\_rights\\_within\\_european\\_union/116002\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_de.htm)

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/278&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/447&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/police\\_customs\\_cooperation/114005b\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/police_customs_cooperation/114005b_de.htm)

[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_de.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de.htm)

[http://europa.eu/scadplus/glossary/multispeed\\_europe\\_de.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/multispeed_europe_de.htm)

Europarat: <http://conventions.coe.int/>

<http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/030.htm>

Europäisches Parlament: <http://www.europarl.europa.eu>

[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm)

[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_de.htm#union](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm#union)

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/oj/643/643527/643527de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/oj/643/643527/643527de.pdf)

[http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=de&id=74&ftuId=FTU\\_1.3.7.html](http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=de&id=74&ftuId=FTU_1.3.7.html)

Europe-News: <http://europenews.dk>

<http://europenews.dk/de/node/11220>

Europol: <http://www.europol.europa.eu>

[http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary\\_publication.pdf](http://www.europol.europa.eu/anniversary/anniversary_publication.pdf)

<http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts#>

[http://www.europol.europa.eu/legal/other/files/OJEC\\_1999C26\\_09\\_MB\\_RightsLiaisOfficers\\_de.pdf](http://www.europol.europa.eu/legal/other/files/OJEC_1999C26_09_MB_RightsLiaisOfficers_de.pdf)

[http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts\\_de&language=de](http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts_de&language=de)

[http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=content\\_jit&item=jit\\_role\\_national\\_experts](http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=content_jit&item=jit_role_national_experts)

[http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=content\\_jit&item=jit\\_background\\_information](http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=content_jit&item=jit_background_information)

[www.dna-conference.eu/ppt/Van%20Renterghem.ppt](http://www.dna-conference.eu/ppt/Van%20Renterghem.ppt)

EPA: <http://www.europeanpolice.net/de/about-us>

Focus Magazin Online: <http://www.focus.de>

<http://www.focus.de/politik/ausland/>

Geocities.com: <http://www.geocities.com>

<http://www.geocities.com/Athens/Styx/2368/Seiten/Antifa/a040799.htm>

Governance. at: Das Internetportal zu Governance und Nachhaltiger Entwicklung:  
<http://www.governance.at/?pId=3>

Heise online/Telepolis: <http://www.heise.de/>

<http://www.heise.de/bin/tp/issue/r4/download.cgi?artikelnr=25359&pfad=/tp/r4/artikel/25/25359>

<http://www.heise.de/tp/r4/artikel/6/6861/1.html>

<http://www.heise.de/newsticker/meldung/EU-Kommission-stellt-Aktionsplan-zur-inneren-Sicherheit-vor-982455.html>

Geocities.com: <http://www.geocities.com>

<http://www.geocities.com/Athens/Styx/2368/Seiten/Antifa/a040799.htm>

Homepage Stefan Kirsch: <http://www.stefankirsch.de>

<http://www.stefankirsch.de/terrorismus/index.html>

Homepage Dr. Knelangen, Wilhelm: <http://www.wilhelm-knelangen.de/>

[http://www.wilhelm-](http://www.wilhelm-knelangen.de/pdf/APuZ%20Europaeisierung%20Globalisierung%20Polizei.pdf)

[knelangen.de/pdf/APuZ%20Europaeisierung%20Globalisierung%20Polizei.pdf](http://www.wilhelm-knelangen.de/pdf/APuZ%20Europaeisierung%20Globalisierung%20Polizei.pdf)

<http://www.wilhelm-knelangen.de/pdf/Freiheit,%20Sicherheit%20oder%20Recht.pdf>

<http://www.wilhelm-knelangen.de/pdf/Eurojust.pdf>

Homepage Ferry Maier: <http://www.ferrymaier.at>

[http://www.ferrymaier.at/content\\_pages/akt\\_content.php?id=271](http://www.ferrymaier.at/content_pages/akt_content.php?id=271)

Interpol: <http://www.interpol.int/>

<http://www.interpol.int/public/icpo/default.asp>

Iurratio: <http://www.iurratio.de>

<http://www.iurratio.de/die-zeitschrift/ausgabe-22009/100>

Juristischer Informationsdienst: <http://dejure.org>

<http://dejure.org/gesetze/EU/5.html>

Jusline: <http://www.jusline.a>

[http://www.jusline.at/3. Aufgabe PolKG.html](http://www.jusline.at/3_Aufgabe_PolKG.html)

Mitteuropäische Polizeiakademie: <http://www.mepa.net/Deutsch/Seiten/default.aspx>

<http://www.mepa.net/Deutsch/publikationen/mepabuch/Documents/2%20%C3%96sterreich/2E.pdf>

Netblog Euro-Police: <http://euro-police.noblogs.org/>

<http://euro-police.noblogs.org/post/2009/10/13/bulgarien-f-r-seine-hervorragende-zusammenarbeit-mit-eupol-ausgezeichnet>

<http://www.labournet.de/diskussion/grundrechte/asyl/frontex.html>

<http://euro-police.noblogs.org/gallery/3874/Eupol%20Products%20and%20Services-Booklet.pdf>

<http://euro-police.noblogs.org/post/2009/06/11/eupol-direktor-im-interview>

Netzpolitik.Org – Netblog: <http://www.netzpolitik.org>

<http://www.netzpolitik.org/2009/stockholm-programm-debatte-ueber-innere-sicherheit-in-der-eu-spitzt-sich-zu/>

Neues Deutschland online: <http://www.neues-deutschland.de>

<http://www.neues-deutschland.de/artikel/162186.europol-8211-sammelwut-ohne-kontrolle.html>

Österreichische Datenschutzkommission: <https://www.dsk.gv.at>

<https://www.dsk.gv.at/site/6193/default.aspx>

Parlament Republik Österreich: <http://www.parlament.gv.at/PD/HP/show.psp>

[http://www.parlament.gv.at/PG/PR/JAHR\\_2009/PK0780/PK0780.shtml](http://www.parlament.gv.at/PG/PR/JAHR_2009/PK0780/PK0780.shtml)

[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/BNR/BNR\\_00149/fname\\_172770.pdf](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/BNR/BNR_00149/fname_172770.pdf)

Die Presse: <http://diepresse.com/>

[http://diepresse.com/home/chat/534321/index.do?v1\\_backlink=/home/chat/index.do](http://diepresse.com/home/chat/534321/index.do?v1_backlink=/home/chat/index.do)

<http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/557722/index.do>

<http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/558373/index.do?from=suche.intern.portal>

<http://diepresse.com/home/panorama/oesterreich/558247/index.do?from=suche.intern.portal>

<http://diepresse.com/home/politik/eu/523901/index.do?from=suche.intern.portal>

<http://diepresse.com/home/politik/eu/519864/index.do?from=suche.intern.portal>

Reden über Europas Zukunft – Universität Duisburg-Essen: <http://www.europa-reden.de/>

<http://www.europa-reden.de/info/theorie.htm>

<http://www.europa-reden.de/info/geschichte02.htm>

Rote Hilfe Zeitung: <http://www.rote-hilfe.de>

<http://www.rote-hilfe.de/layout/>

Rpo-Online: <http://www.rp-online.de>

[http://www.rp-online.de/politik/ausland/EU-Aussenminister-einigen-sich-auf-Leitlinien\\_aid\\_849746.html](http://www.rp-online.de/politik/ausland/EU-Aussenminister-einigen-sich-auf-Leitlinien_aid_849746.html)

Schwedische Präsidentschaft der EU 2009: [http://www.se2009.eu/en/the\\_presidency](http://www.se2009.eu/en/the_presidency)

[http://www.se2009.eu/en/the\\_presidency/about\\_the\\_eu/justice\\_and\\_home\\_affairs/1.1965](http://www.se2009.eu/en/the_presidency/about_the_eu/justice_and_home_affairs/1.1965)

[http://www.se2009.eu/polopoly\\_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar\\_Stockholmsprogram.pdf](http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf)

Statewatch. Org: <http://www.statewatch.org>

<http://www.statewatch.org/news/2007/apr/europol-work-programme-2008.pdf>

<http://www.statewatch.org/news/2007/sep/europol-strategy-12530-07.pdf>

Der Standard: <http://derstandard.at/>

<http://derstandard.at/1263706377913/Polizei-plant-neue-Methoden-gegen-Cyberkriminalitaet>

<http://derstandard.at/2426050>

Tagesschau.de – die Nachrichten der ARD: <http://www.tagesschau.de/>

<http://www.tagesschau.de/multimedia/animation/animation160.html>

Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein:

<https://www.datenschutzzentrum.de>

<https://www.datenschutzzentrum.de/faq/europol.htm>

Wiener Zeitung: <http://www.amtsblatt.at/>

<http://www.amtsblatt.at/DesktopDefault.aspx?TabID=4468&Alias=wzo&cob=400360&Page14593=3>

Wikipedia: <http://de.wikipedia.org>

<http://de.wikipedia.org/wiki/Doppelhut>

Zeit-Fragen: <http://www.zeit-fragen.ch>

<http://www.zeit-fragen.ch/index.php?id=3216>

## **8.2 Persönliche Kommunikation**

Persönliches Interview mit General Franz Lang, (Direktor des Bundeskriminalamtes), (20.05.2010)

Persönliches Gespräch mit Beamten der Nationalen Stelle Europol (21.09.2009; 27.01.2010)

Persönliches Gespräch und E-Mail-Kontakt mit Dominik Habitzl, (österreichischer Verbindungsbeamter bei EUROPOL in Den Haag), (21.09.2009; 23.4.2010)

## Abstract

Die Arbeit beschäftigt sich mit der polizeilichen Kooperation und bestehender Kooperationsstrukturen in Europa mit besonderer Berücksichtigung auf die Auswirkungen des europäischen Polizeiamts Europol auf die Polizeiarbeit in Österreich. Anhand integrationstheoretischer Ansätze werden die Entwicklungsphasen von den Anfängen polizeilicher Kooperation bis hin zur Einrichtung des europäischen Polizeiamts „Europol“ erklärt. Angesichts des hohen Grades an grenzüberschreitender Mobilität, die es kriminellen Organisationen erheblich erleichtert, sich über die Länder hinweg zu vernetzen, gilt es gezielte, kompensatorische Maßnahmen zu treffen, um einer Ausdehnung krimineller Strukturen präventiv entgegen zu wirken. Eine verstärkte polizeiliche Kooperation in quantitativer und qualitativer Hinsicht wurde notwendig, um die Anforderungen eines sicheren Europas zu gewährleisten. Die Umsetzung des grundlegenden Ziels der Europäischen Union – der Gewährleistung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – wird durch das Beharren auf nationalstaatliche Vorbehalte der Mitgliedstaaten im Bereich des sensiblen Politikfelds der inneren Sicherheit erheblich erschwert. Nicht zuletzt durch die Terroranschläge in den USA kann eine in den letzten Jahren deutlich zunehmende Vergemeinschaftung im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen wahrgenommen werden, die weitreichende Konsequenzen auf die teilnehmenden Akteure der europäischen Sicherheitspolitik hat. Die fortschreitende europäische Integration, die sich einmal mehr durch den Vertrag von Lissabon verdeutlicht, trägt dazu bei, dass bisher intergouvernementale Grundsätze der polizeilichen Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten mehr und mehr gemeinschaftsrechtliche Züge annehmen. Die Einrichtung eines europäischen Polizeiamts ist die logische Konsequenz der Notwendigkeit polizeilicher Kooperation zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität in Europa, da nationalstaatliche Ressourcen und Kapazitäten dafür nicht ausreichend und effektiv genug sind. In den letzten Jahren hat Europol durch die schrittweise Ausweitung seines Kompetenzbereichs mehr und mehr an Bedeutung erlangt. Insbesondere der Vertrag von Lissabon sieht erhebliche Neuerungen vor. Mit der Überführung der ehemals dritten Säule der EU auf die Gemeinschaftsebene erhält die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen einen supranationalen Charakter. Europol ist von nun an eine EU-Agentur und erhält bedeutend mehr Möglichkeiten im operativen Bereich. Mit der Schaffung einer polizeilichen Zentralstelle, die als Informationsdienstleister fungiert, hat die polizeiliche

Zusammenarbeit auf europäischer Ebene, vor allem durch einen verbesserten und erleichterten Informationsaustausch, an Qualität gewonnen. Europol kann durch seine analytischen Fähigkeiten und die Bereitstellung von Informationen für die Mitgliedstaaten, einen erheblichen Beitrag für die Abwicklung polizeilicher Kooperation leisten. Im globalen Kontext betrachtet, hat sich das Polizeiamt neben der routinierten, internationalen Polizeiorganisation Interpol noch nicht durchsetzen können. Österreich hat die Möglichkeit, die „tools“ von Europol für die Bekämpfung länder- bzw. grenzüberschreitender Kriminalität zu nutzen. Die klassische, innerstaatliche Polizeiarbeit bleibt unberührt und findet weiterhin auf lokaler Ebene statt.

## **Abstract**

This thesis deals with police co-operation and existing co-operation structures in Europe. Giving particular attention to the impact of the European police office Europol to police work in Austria. In an integration-theoretical approach the development from the beginnings of police co-operation to the establishment of the European Police Office - Europol will be explained. Reflecting the high degree of cross-border mobility, it has been shown that it is significantly easier for criminal organizations to link up across countries. Therefore the necessity to take specific, preventative compensatory measures against an expansion of criminal structures arise. Strengthened police co-operation in quantitative and qualitative terms, became necessary in order to ensure the requirements of a secure Europe. The implementation of the basic objective of the European Union - to ensure an area of freedom, security and justice - is severely hampered by the insistence of national reservations concerning the management of the sensitive political area of internal security. Not only because of the terrorist attacks in the United States in recent years, a significant growth in cross-border authority for police and judicial co-operation in criminal matters are perceived. Thus bringing far-reaching consequences for the participating players in European security policy. The progress in European integration, demonstrated by the Treaty of Lisbon, is helping to gain acceptance of intergovernmental principles of police cooperation between Member States as common law. In this thesis, developments and trends of police cooperation will be analyzed in reference to Austrian police work.



## **LEBENS LAUF**

---

Name	Romana Christina Litzka
Geboren am	23. Jänner 1981
Familienstand	Ledig
Staatsbürgerschaft	Österreich

## **Ausbildung**

---

2004 -2010	Diplomstudium der Politikwissenschaft, Universität Wien Spezialisierungen: Europäische Union, Internationale Politik Sicherheitspolitik
2003-vorrauss. 2010	Individuelles Diplomstudium der Internationalen Entwicklung, Universität Wien
2002	Diplomstudium der Betriebswirtschaftslehre an der Wirtschaftsuniversität Wien
1999-2002	Handelakademie/Aufbaulehrgang des International Business College Hetzendorf (mit Schwerpunkt Marketing)
1998-1999	Handelsschule Vienna Business School Mödling
1996-1998	Handelsschule für Hochleistungssportler in Mödling (im Rahmen des BSZ Südstadt, Sparte Leichtathletik)
1995-1996	Sportgymnasium Maria Enzersdorf
1991-1995	Bundesrealgymnasium Perchtoldsdorf
1987-1991	Volksschule Rodaun

## **Publikation**

---

Just, Daniela/Kornherr, Nicole/Litzka, Romana/Oppermann, Lukas: Odyssee des internationalen ABS-Regimes - eine Analyse struktureller Probleme und asymmetrischer Kräfteverhältnisse. In: Brand, Ulrich: Globale Umweltpolitik und Internationalisierung des Staates: Biodiversitätspolitik aus strategisch-relationaler Perspektive (Münster 2010).

## **Berufserfahrung**

---

Juli 1998	Verkäuferin bei Hervis Sporthandel GmbH
-----------	---

Juli/August 2002/2003	Assistentin bei Architekt Mag. Ing. Eduard Neversal – Ziviltechniker GmbH
Juli/August 2004	Assistentin der Geschäftsführung in der Firma Odelga Handels GmbH
Seit 2005	Angestellte bei Prof. Dipl.-Ing. Dr. Erik Würger, Zivilingenieur für Bauwesen

## **Projekte/Kurse**

---

Mai 2008	Teilnahme an der 9. UN-Konferenz zur Konvention über Biodiversität in Bonn im Rahmen eines Forschungspraktikums unter Leitung von Prof. Ulrich Brand
2008/2009	Lehrgang zum EU-Experten im Rahmen des CIFE (Centre International de Formation Européenne)+ Exkursion nach Brüssel
November 2006	Studienreise nach Brüssel im Rahmen des Instituts für Donau- und Mittelmeerraum

## **Zusatzqualifikationen**

---

EDV-Kenntnisse	Fundierte Textverarbeitungskenntnisse MS-Office Software (umfassende Kenntnisse) Erwerb des ECDL (European Computer Driving Licence) SPSS-Kenntnisse (Grundkenntnisse)
Fremdsprachen	Englisch (sicher in Wort und Schrift) Spanisch (gute Kenntnisse) Schwedisch (Grundkenntnisse)