

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Ratzel, Max-Peter (2008):

Das Europäische Polizeiamt. Europol (Teil 1)

SIAC-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(1), 27-37.

doi: 10.7396/2008_1_D

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Ratzel, Max-Peter (2008). Das Europäische Polizeiamt. Europol (Teil 1), SIAC-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1), 27-37, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2008_1_D.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2008

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAC-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 3/2013

*Europol***DAS EUROPÄISCHE
POLIZEIAMT**

(Teil 1)

1992 hat sich die EU im Vertrag von Maastricht, Artikel K.1, auf die Schaffung von Europol geeinigt. Als Vorläuferorganisation nahm am 1.1.1994 die Europäische Drogenstelle (EDU) ihre Arbeit auf. In der Folge verständigten sich die EU-Mitgliedsstaaten auf das Europol-Übereinkommen, das bis 1998 von den seinerzeit 15 Mitgliedsstaaten ratifiziert wurde. Am 1. Juli 1999 nimmt Europol als Behörde mit eigenständiger Rechtsnatur seinen Betrieb vollständig auf, mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit der zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten und ihre Zusammenarbeit zu verbessern. Neben Polizei tragen weitere in Europol vertretene Institutionen wie Zoll, Grenzschutz, Küstenwache, Gendarmerie, Finanzpolizei dazu bei, dieses Ziel zu erreichen. Ein bedeutender Mehrwert wird dabei durch die Überwindung der Sprachgrenzen und der kulturellen Unterschiede innerhalb der immer größer werdenden EU erreicht. Neben der Behörde selbst arbeiten die Verbindungsbüros der Mitgliedsstaaten mit rund hundert Verbindungsbeamten unter dem gemeinsamen Dach Europol.



MAX-PETER RATZEL,
seit 2005 Direktor von Europol.

Dezember 2006: Ein holländisches Gericht verurteilt vier Straftäter wegen der Produktion und des Vertriebs von synthetischen Drogen zu Haftstrafen zwischen fünf und neun Jahren. November 2006: In Bogota/Kolumbien findet die lokale Polizei bei einer Razzia gefälschte Banknoten „im Nennwert“ von mehr als fünf Millionen Euro und mehr als vier Millionen US-Dollar. Oktober 2006: Die französischen Behörden nehmen Schlüsselfiguren einer kriminellen Organisation fest, die der Schleusung von Menschen bezichtigt wird.

In der Regel erreichen solche Nachrichten den Leser noch nicht einmal durch kurze Berichte. Doch es lohnt sich, diese – und andere Fälle grenzüberschreitender organisierter Kriminalität – genauer zu betrachten. Denn unterstützt wurden die genannten Erfolge durch verschiedene Maß-

nahmen einer Behörde, die für viele Strafverfolgungsbeamte leider immer noch eine weitgehende Unbekannte ist: Europol – das Europäische Polizeiamt.

WEIT WEG VOM ALLTAG?

Europol – weit weg vom Alltag und von der Basis, so hört man es oft. Aber was oft gesagt wird, muss nicht unbedingt zutreffen. Vielleicht ist diese Fehleinschätzung auch dadurch geprägt, dass man sich bislang zu wenig mit dieser noch jungen Organisation beschäftigt hat, die eine Polizeibehörde ist, ohne exekutive Befugnisse zu haben. Wie kann denn eine Polizeibehörde Ermittlungen unterstützen, wenn ihr Eingriffsbefugnisse fehlen? Obwohl schon die Frage an sich nicht zwingend ist – da das eine mit dem anderen nicht sinnlogisch verknüpft ist – liegt das eigentliche Problem darin, dass die Antwort nicht

immer korrekt erteilt wird, gelegentlich aber auch missinterpretiert wird.

Die Hintergründe für diese Missverständnisse sind vielschichtig: Sprach- wie Verständnisdivergenzen, unterschiedliche kulturelle und berufsgruppenspezifische Aufgabenverständnisse, divergierende Rechts- und Polizeisysteme in den EU-Mitgliedsstaaten sind nur einige davon.

JUNGE GESCHICHTE

Europol ist eine junge Behörde mit einer ebenfalls noch jungen Geschichte. Ende der 80er, Beginn der 90er Jahre gab es aufgrund der damaligen Entwicklung in der organisierten Kriminalität und im internationalen Terrorismus die ersten politischen und fachlichen Überlegungen und Diskussionen zur Einrichtung einer europäischen Polizeibehörde. Altkanzler Helmut Kohl sprach seinerzeit angesichts der fortschreitenden Internationalisierung der OK von der Notwendigkeit, ein „Europäisches FBI“ zu etablieren.

Diese politisch zu interpretierende Bezeichnung sorgte später für viele – teils bewusst inszenierte – Missverständnisse.

Ein Teil dieser auch heute noch zitierten Missverständnisse basierte auf einer Interpretation der Begriffe dergestalt, dass Kanzler Kohl wohl tatsächlich eine Behörde gefordert habe, die mit vergleichbaren Befugnissen wie das Federal Bureau of Investigation in den USA ausgestattet wäre. Dass diese Interpretation des Begriffs völlig unzutreffend sein muss, erschließt sich dem Sach- und Rechtskundigen ohne weitergehende Erklärungen. Bereits die staats- und völkerrechtlichen Unterschiede zwischen der EU einerseits und den USA andererseits sind so evident, dass niemand ernsthaft für die EU ein

„Europäisches FBI“ entsprechend dieser Interpretation vorschlagen oder erwarten kann.

Auch wurde das Gespenst einer multinationalen EU-Behörde, die in die nationale Souveränität eingreift, geschaffen; Kritiker inszenierten einen „Big Brother“, der unkontrolliert alle möglichen Daten speichert.

In der Realität verliefen die Folgeschritte wesentlich realitätsbezogener. Sie berücksichtigten naturgemäß die damaligen Vorgaben und Parameter aus dem politischen Bereich wie auch aus den fachlichen Diskussionen sowie aus Rechtsetzung und Rechtsprechung.

STATIONEN EUROPOLS

Die wichtigsten Stationen der folgenden Jahre, die noch die der „12er“ EU waren, sollten in Erinnerung gerufen werden:

1992 – Im Vertrag von Maastricht, Artikel K.1, einigt sich die EU auf die Schaffung von Europol: „Zur Verwirklichung der Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit, betrachten die Mitgliedsstaaten (...) folgende Bereiche als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse: (...) 9. die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität, erforderlichenfalls einschließlich bestimmter Aspekte der Zusammenarbeit im Zollwesen, in Verbindung mit dem Aufbau eines unionsweiten Systems zum Austausch von Informationen im Rahmen eines Europäischen Polizeiamts (Europol).“

Im Juni 1992 vereinbarten die TREVI-Minister die Einrichtung eines internationalen Aufstabes, der am 1. September 1992 in Straßburg unter der Leitung des späteren ersten Direktors von Europol, Jürgen Storbeck, seine Arbeit aufnimmt. Untergebracht in provisorischen Büro-

containern, erarbeiten rund 20 Beamte aus Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und den Niederlanden die Grundlagen von Europol und bereiten die konkrete Arbeitsaufnahme von Europol bzw. die Vorläuferinstitution, der Europäischen Drogenstelle (EDU), vor.

Das Mandat des Aufbaustabes wird im 2. Halbjahr 1993 um die Aufgabenbereiche „Vorbereitung genereller Situationsberichte und Kriminalitätsanalyse auf der Grundlage nicht-personenbezogener Informationen“ erweitert. Im Oktober 1993 einigen sich die Staats- und Regierungschefs auf den künftigen Standort von Europol: Den Haag in den Niederlanden.

Die Europäische Drogenstelle (EDU) nimmt am 1.1.1994 in Den Haag als Vorläuferorganisation von Europol im ehemaligen Gebäude der niederländischen CRI ihren Betrieb auf.

Entsandte Verbindungsbeamte der Mitgliedsstaaten tauschen auf der Basis nationaler Bestimmungen Erkenntnisse im Bereich der Rauschgiftkriminalität aus.

Zur EDU entsandte Analysten erstellen auf Basis von Daten aus den Mitgliedsstaaten Lageberichte und leisten erste Unterstützung durch Analyse von operativen Daten aus laufenden Ermittlungsverfahren. Aus den Mitgliedsstaaten entsandte Experten, unterstützt durch Verbindungsbeamte, bilden die Basis für die entstehenden Abteilungen des zukünftigen Europol.

Parallel zu dieser fachlichen Entwicklung schreitet auch die notwendige Arbeit in der rechtlichen Ausgestaltung von Europol voran. Die EU-Mitgliedsstaaten verständigen sich in langen politischen, fachlichen und rechtlichen Diskussionen auf das Europol-Übereinkommen, das letzt-

endlich 1995 vom Rat der Justiz- und Innenminister politisch konsentiert und dann bis 1998 in den damals 15 Mitgliedsstaaten ratifiziert wird. Das Europol-Übereinkommen ist die Rechtsgrundlage dieser intergouvernementalen Einrichtung im dritten Pfeiler des Maastricht-Vertrages. (Schaubild 1 zeigt die heutige Sicherheitsarchitektur der EU in allen drei Pfeilern – siehe Seite 30.)

Damit sind aber noch nicht alle Voraussetzungen geschaffen, um die Behörde selbst einzurichten. In langwierigen und komplizierten Detailverhandlungen einigt man sich bis zum Ende des ersten Halbjahres 1999 auf weitere Rechtsverordnungen wie das Personal- und Finanzstatut sowie Regelungen zur Immunität. Mit dem Gewicht der damaligen deutschen EU-Ratspräsidentschaft gelingt es, alle Verhandlungen zeitgerecht abzuschließen: Am 1. Juli 1999 nimmt Europol seinen Betrieb vollständig auf; die Behörde als solche wird mit eigenständiger Rechtsnatur eingerichtet.

WAS IST EUROPOL?

Wie beschreibt man Europol im Zeitalter der Schlagzeilen kurz und dennoch treffend? Artikel 2 des Europol-Übereinkommens sagt unter „Ziele“ folgendes: „Europol hat das Ziel (...) die Leistungsfähigkeit der zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten und ihre Zusammenarbeit zu verbessern. (...)“ Daraus ergibt sich, dass Europol als intergouvernementale EU-Behörde eine Service-Einrichtung für die EU-Mitgliedsstaaten ist, um deren „zuständige Behörden“ (Englisch: competent authorities) bei der Prävention und Repression von OK und Terrorismus zu unterstützen.

Die Kernaufgaben von Europol ergeben sich aus Artikel 3 des Übereinkommens („Aufgaben“):

Grafik: Europol

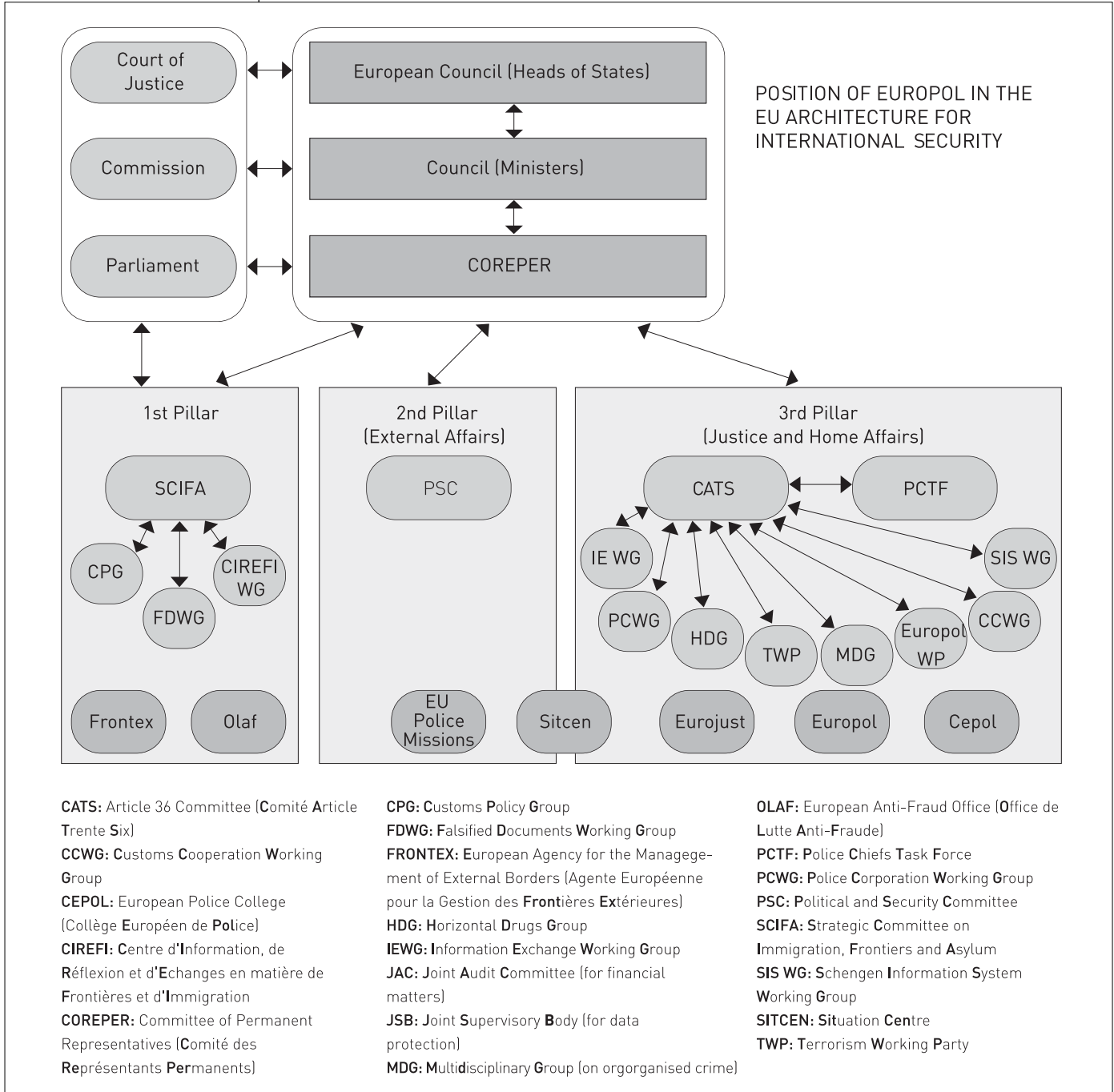


Schaubild 1: Europol in der EU-Architektur

- „den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten zu erleichtern,
- Informationen und Erkenntnisse zu sammeln, zusammenzustellen und zu analysieren,
- (...) die zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten über die sie betreffenden Informationen und die in Erfahrung gebrachten Zusammenhänge von Straftaten unverzüglich zu unterrichten,
- Ermittlungen in den Mitgliedsstaaten durch die Übermittlung aller sachdienlichen Informationen an die nationalen Stellen zu unterstützen,

- automatisierte Informationssammlungen zu unterhalten (...).“

Dabei wird Europol nur auf Anfrage und in unterstützender Funktion aktiv. Mindestens zwei Mitgliedsstaaten müssen betroffen sein. Außerdem muss es starke Anhaltspunkte für OK-Netzwerke geben, und der Fall muss im Mandatsbereich von Europol liegen (siehe Schaubild 2).

Dazu hält das Europäische Polizeiamt mehrere Arbeitswerkzeuge vor: Zunächst betreibt es als Informationsbroker das Info-ex-System zum Austausch von Daten zwischen den Mitgliedsstaaten und Kooperationspartnern, weiterhin das Europol Information System (IS) und zudem die Auswerte-Dateien, Analysis Work Files, kurz AWF genannt. Die Auswertung umfasst zum einen die strategische und zum anderen die operationelle Ebene.

Als weitere Hilfsmittel sind die Verfügungsmachung von speziellem Fachwissen sowie das Training zu nennen, beides auf Anforderung und falls gewünscht auch vor Ort.

DER MEHRWERT

Wo aber liegt nun der Mehrwert der Behörde? Es ist der „Multi“-Charakter! Europol ist in vielfacher Hinsicht in besonderer Art konzipiert und zusammengesetzt: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter repräsentieren einen multi-agency, multi-lingual, multi-cultural und multi-national Behördenaufbau.

Der Name Europol indiziert, dass es sich um eine Polizeibehörde handelt. Das Europol-Übereinkommen adressiert aber im Artikel 2 die „zuständigen Behörden“ in den Mitgliedsstaaten. Dementsprechend arbeiten am Raamweg in Den Haag Angehörige von fast allen Strafverfolgungsbehörden, die in der EU zur Bekämpfung von OK und Terrorismus beitragen. Neben der Polizei sind dies Zoll, Grenzschutz, Küstenwache, Gendarmerie, Finanzpolizei

Grafik: Europol

Seit 1999

- *Rauschgift (1)*
- *Terrorismus*
- *Schleusungskriminalität/Menschenhandel*
- *Finanzkriminalität/Geldwäsche*
- *Kfz-Kriminalität*
- *Handel mit nuklearen/radioaktiven Substanzen*

Mandatserweiterung 2002

- *Umweltkriminalität*
- *Wirtschaftskriminalität*
- *Betrug*
- *Entführungen*
- *Mord*
- *Waffenhandel*
- *Geldfälschung (Euro) und Fälschung anderer Zahlungsmittel*

(1) Die kursiv geschriebenen Mandatsbereiche sind Schwerpunktaufgaben Europols.

Schaubild 2: Mandatsbereich von Europol

etc. Alle Mitgliedsstaaten und Amtssprachen sind hier vertreten.

Ein noch bedeutenderer Mehrwert liegt in der Überwindung der Sprachgrenzen und der kulturellen Unterschiede innerhalb der immer größer werdenden EU. Dies wird dadurch erreicht, dass die interne Kommunikation in der Behörde in der Arbeitssprache Englisch abläuft. Ein Ermittlungsbeamter, der einen bestimmten Sachverhalt über Europol abgeklärt haben möchte, erhält die Antwort in seiner eigenen Sprache, auch wenn seine Frage an mehrere EU-Mitgliedsstaaten gesteuert wurde. Dass diese Antwort schnell und über gesicherte Kommunikationsverbindungen erfolgen kann, stellt einen weiteren Mehrwert der Europol-Kooperation ebenso dar wie die Tatsache, dass die Kooperation zwischen den Mitarbeitern verschiedener „competent authorities“ auch berufsspezifische oder -kulturelle Unterschiede ausgleicht.

Weitere Elemente des Mehrwertes sind Lagebilder zum OK-Geschehen aus europäischer Sicht sowie analytische, techni-

Grafik: Europol

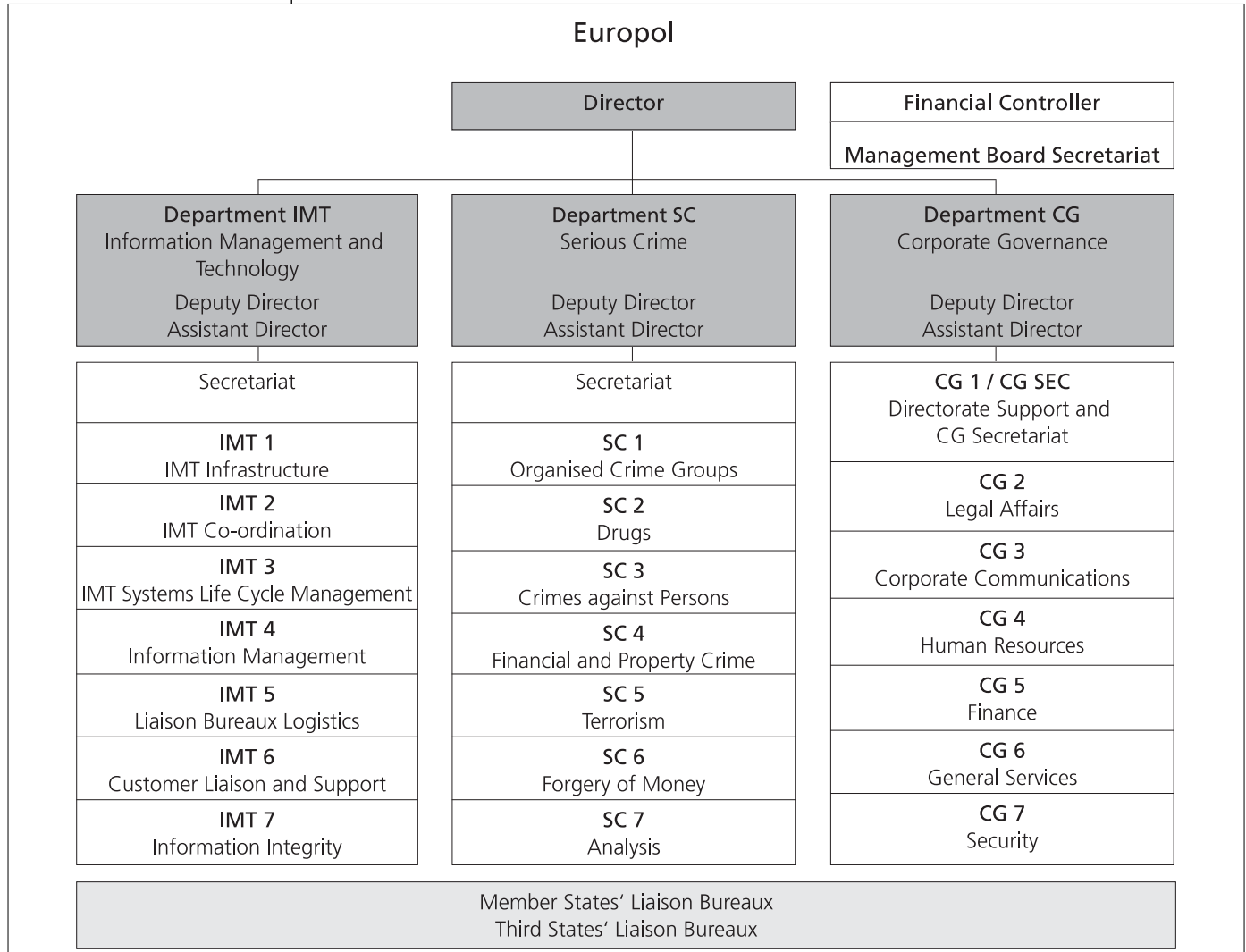


Schaubild 3: Der interne Aufbau von Europol

sche und operationelle Ermittlungsunterstützung. Anlassbezogen werden operative Maßnahmen in den Mitgliedsstaaten von einem „operational room“ bei Europol aus koordiniert.

DREI ABTEILUNGEN

Europol ist im Sinne des Übereinkommens im weiteren Sinn so zu interpretieren, dass es die Behörde selbst, aber auch alle weiteren Personen umfasst, die gemäß dieses Abkommens handeln. Neben der Behörde selbst (drei Säulen) arbeiten die Mitglieder eines weiteren Bereichs unter dem gemeinsamen Dach in Den Haag

(siehe Schaubild 3): Es sind die Verbindungsbüros der Mitgliedsstaaten. Die dort tätigen rund 100 Verbindungsbeamten (Europol Liaison Officers, ELO's) sind aus den Mitgliedsstaaten entsandte Kollegen, die die nationalen Brückenköpfe zu den jeweiligen Nationalen Stellen (Europol National Units, ENU's) in diesen Staaten bilden. Die ENU Deutschlands befindet sich beispielsweise im Bundeskriminalamt. Was zwischen den ELO's bi- oder multilateral ausgetauscht wird, geschieht nach Maßgabe des jeweiligen nationalen Rechts bzw. im Rahmen der jeweiligen Vertragsstatuten.

Da es sich um nationale Beamte handelt, unterstehen die ELO's auch nicht der Weisungskompetenz des Direktors von Europol.

Die Behörde Europol besteht aus drei Abteilungen. An der Spitze der Abteilungen steht jeweils ein stellvertretender Direktor, dem ein „assistant director“ beigeordnet ist.

Das „Information Management and Technology Department“ hat zwei Funktionen: Es ist für die IT-Ausstattung der Organisation inklusive der sicheren Kommunikationsverbindung zu den EU-Mitgliedsstaaten und jenen Drittstaaten zuständig, mit denen Europol ein Kooperationsabkommen unterzeichnet hat. Wie bereits im Namen enthalten, ist die Abteilung auch für den Informationsfluss innerhalb der Organisation und mit ihren Partnern zuständig (= information management). Weiterhin hat die IMT-Abteilung das in Artikel 7 Europol-Übereinkommen vorgesehene Europol Information System (IS) entwickelt und ist auch für dessen Pflege und Weiterentwicklung zuständig. Letzteres wird in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten (IS User Forum) betrieben.

Das „Corporate Governance Department“ ist als Querschnittsabteilung für die horizontalen Aspekte der Organisationsführung verantwortlich. Dazu gehören Strategieentwicklung, die Erarbeitung der langfristigen Geschäftsplanung und des jährlichen Arbeitsprogramms sowie Evaluierung. Darüber hinaus sind in der Abteilung die für das Funktionieren einer Organisation wesentlichen administrativen Aufgabenbereiche Personal, Finanzen, Sicherheit sowie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit angesiedelt.

Weitere Schwerpunkte sind die organisationsweite Koordination der Zusammenarbeit von Europol mit EU-Organen und Drittpartnern sowie die Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen maßgeblicher Europol-Gremien, wie dem Verwal-

tungsrat (Management Board) und den regelmäßigen Tagungen der Leiter der nationalen Europol-Stellen (Heads of Europol National Units meetings).

Anfang 2005 wurde bei Europol auch das Sekretariat der Task Force der Europäischen Polizeichefs (EPCTF) eingerichtet.

Eine weitere wichtige Aufgabe der Abteilung besteht weiterhin in der Beratung und Unterstützung des Europol-Direktorats.

Das „Serious Crime Department“ kann als Herzstück von Europol bezeichnet werden (Schaubild 3, Mitte – siehe Seite 32). Hier befinden sich die Fachreferate zu den einzelnen Mandatsbereichen, aber auch die „SC 7 Analysis Unit“ sowie das Querschnittsreferat OC 1 „Organised Crime Groups“. Die rund 100 Analytiker bei SC 7 arbeiten überwiegend für die Analysis Work Files (AWF's) genannten Auswertedateien. Ein kleineres Team in diesem Referat beschäftigt sich mit strategischer Analyse, hier insbesondere dem Organised Crime Threat Assessment (OCTA). Die Produkte dieser Abteilung werden im letzten Teil der Serie ausführlich vorgestellt.

KOOPERATIONEN

Das Europäische Polizeiamt hat mit zahlreichen Staaten und Institutionen Kooperationsabkommen abgeschlossen (siehe Schaubild 4 – Seite 34). Dabei unterscheidet man strategische und operative Abkommen. Operative Abkommen beinhalten auch den Austausch von personenbezogenen Daten, während strategische Abkommen etwa den Austausch von strategischen Lagebildern oder technischen Informationen erlauben.

Auch wenn die Zusammenarbeit mit allen Dritt-Partnern im Grundsatz gleich

Grafik: Europol

Kooperationspartner Europols (Stand: 15. März 2007)

Operationelle Abkommen mit Staaten:

Australien, Island, Kanada, Kroatien, Norwegen, Schweiz und USA (1)

Operationelle Abkommen mit Organisationen:

Interpol und Eurojust (2)

Strategische Abkommen mit Organisationen:

EU-Agenturen, EU-Kommission, Vereinte Nationen (UNODC), Welt-Zollorganisation (WCO)

Strategische Abkommen mit Staaten:

Albanien, Bosnien-Herzegowina, FYROM (Former Yugoslavian Republic of Macedonia), Kolumbien, Moldawien, Russische Federation, Türkei

Abkommen im Verhandlungsstatus:

CEPOL, FRONTEX, Serbien und Ukraine

(1) Australien und Kroatien haben noch kein Verbindungsbüro in Den Haag. Europol hat ein Büro mit zwei Verbindungsbeamten in Washington, D.C., FBI, US Secret Service, DEA und US Postal Inspektion Service haben Verbindungsbeamte bei Europol.

(2) Eine Europol-Verbindungsbeamtin arbeitet am Sitz des ICPO-Interpol-Generalsekretariats in Lyon, ein Kollege von dort befindet sich wiederum bei Europol. Der Dienstsitz von Eurojust ist ebenfalls in Den Haag. Bei der Planung der neuen Liegenschaften beider Organisationen wird eine räumliche Nähe angestrebt.

Schaubild 4: Europol unterhält verschiedenste Kooperationen

wichtig ist, so soll doch an dieser Stelle die Kooperation mit Eurojust herausgehoben werden. Eurojust fördert die justizielle Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten beim Vorliegen schwerwiegender, grenzüberschreitender OK und arbeitet mit Europol seit 2004 auf der Grundlage eines operativen Abkommens zusammen. Dabei geht es sowohl um den Austausch relevanter Daten, aber auch um die Koordination von praktischen Ermittlungsmaßnahmen. Das Abkommen enthält auch Regelungen zu den AWF und zu den gemeinsamen Ermittlungsteams, auf die später noch einzugehen sein wird. Zur Implementierung dieses Abkommens wurde eine hochrangige

Steuerungsgruppe eingerichtet, die von beiden Behörden hochrangig besetzt ist.

Neben den im Schaubild 2 genannten operativen Prioritäten konzentriert sich Europol auf die folgenden funktionalen Schwerpunkte, die in den folgenden Artikeln noch ausführlich behandelt werden:

1. Die kontinuierliche Verbesserung der Dienstleistungen und Produkte für die Mitgliedsstaaten. Hier ist das oberste Prinzip: Mehr liefern, als versprochen worden ist.

2. Im Haager Programm hat der EU-Rat im November 2004 die Einführung des „intelligence led policing“ beschlossen. Das bedeutet, dass polizeiliche und justitielle Einrichtungen sich stärker auch am Ergebnis entsprechender Auswertungen orientieren sollen. Als ein wesentliches Modul für die Einführung und Umsetzung dieses Vorgehens wurde 2006 das Organised Crime Threat Assessment (OCTA) eingeführt, welches von Europol in zwei Fassungen erstellt wird: „restricted“ und „open“. Das OCTA soll eine wesentliche Grundlage für die Entscheidungsträger in Politik und Polizei sein, um auf europäischer Ebene wie auch regional oder national einen entsprechenden Ressourceneinsatz zu planen.

Daneben sollen auch die operativen Analysen durch Europol verstärkt dazu genutzt werden, nationale wie auch grenzüberschreitende Ermittlungen stärker zu unterstützen, damit sie zielgerichteter durchgeführt werden können. Als logische Konsequenz folgt daraus, die Analyse-Kapazität von Europol zu verstärken.

3. Mit einem entsprechenden Beschluss der EU-Justiz- und Innenminister aus dem Jahr 2005 hat Europol die Funktion einer Zentralstelle für die Bekämpfung von Euro-Fälschungen inne. Mehrere Ermittlungserfolge in diesem Bereich in jüngster Zeit zeigen, dass Europol hier auf einem guten Weg ist, die Zentralstellenfunktion mit strategischer wie auch mit operativer Analyse auszufüllen.

Grafik: Europol

4. Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Implementierung der drei Protokolle zur Ergänzung des Europol-Übereinkommens. Hier geht es um Vereinfachungen der operationellen Abläufe, die Ausweitung des Mandats im Bereich Geldwäsche sowie die Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsteams, JIT's.

In der politischen Debatte über Europol wird vielfach über die Kontrolle von Europol gesprochen. Art und Umfang dieser Kontrolle sind jedoch im Detail nur wenig bekannt. Ein erneuter Blick auf den rechten Teil des Schaubildes 5 zeigt, dass diese Kritik so nicht richtig ist.

Die folgenden Kontroll-Elemente sind besonders zu erwähnen:

- Der Verwaltungsrat ist für die strategische Ausrichtung und Kontrolle Euro-pols verantwortlich. Er besteht aus hochrangigen Beamten der Mitgliedsstaaten, die aus verschiedenen Zuständigkeitsbereichen (Polizei, Zoll, Küstenwache, etc.) stammen. Die deutsche Delegation (BMI und BKA) wird durch einen Repräsentanten der Bundesländer erweitert. Der Verwaltungsrat unterhält weitere Beratungsorgane: die bereits angesprochene HENU-Konferenz, eine ICT-Steuerungsgruppe, sowie je ein Sicherheits-, Finanz- und Personalkomitee.
- Hinzu kommt die Gemeinsame Kontrollinstanz (Joint Supervisory Body, JSB) mit Vertretern der Datenschutzbehörden der Mitgliedsstaaten. Dieses Gremium kontrolliert den Umgang Euro-pols mit den dort gespeicherten Daten und erstellt dazu jährliche Berichte.
- Zur Kontrolle des Umgangs mit den Haushaltsmitteln gibt es den Finanzkontrolleur und einen Rechnungsprüfungsausschuss mit Vertretern des Europäischen Rechnungshofes. Sowohl der Finanzkontrolleur, der den arbeitstäglichen Finanzablauf überwacht, wie auch der Rechnungsprüfungsausschuss, wel-

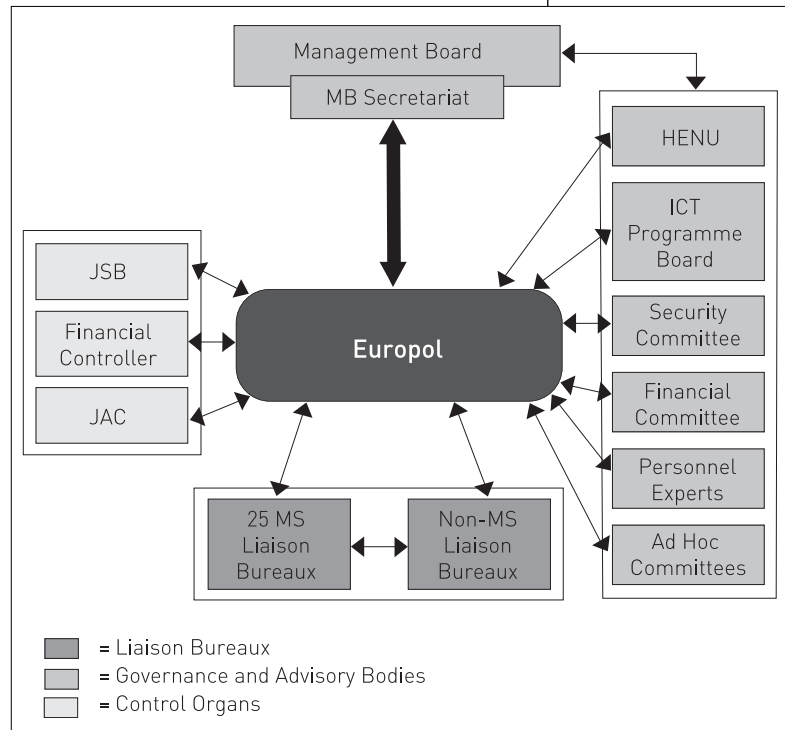


Schaubild 5: Euro-pols Kontrollmechanismen

cher einmal jährlich eine Prüfung durchführt, erstatten dem Verwaltungsrat regelmäßig Bericht.

ARBEITSPROGRAMM 2007

Als Organisation mit einem breiten Aufgabenspektrum, die den verschiedensten Anforderungen seiner Auftraggeber und Klienten gerecht werden soll, legt Europol auf eine sorgfältige Planung und transparente Strategieentwicklung Wert.

Elemente dieses Prozesses sind der 5-Jahres-Arbeitsplan als Instrument der langfristigen Planung, und das kurzfristig ausgerichtete jährliche Arbeitsprogramm. 5-Jahres-Arbeitsplan und Arbeitsprogramm müssen jeweils vom Europol-Verwaltungsrat verabschiedet werden. Das Arbeitsprogramm wird darüber hinaus zusammen mit dem Haushaltsentwurf dem EU-Ministerrat vorgelegt.

Ziel der Planungen ist es, die Aktivitäten und Prioritäten von Europol intern und an Dritte zu kommunizieren und deren Imple-

Grafik: Europol

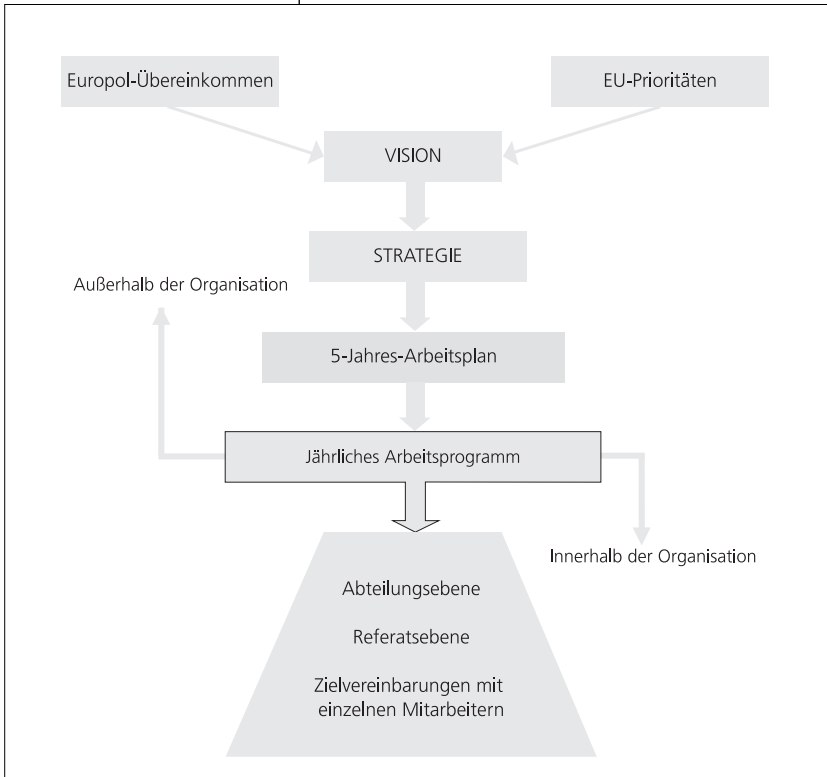


Schaubild 6: Planungsaktivitäten von Europol

Grafik: Europol

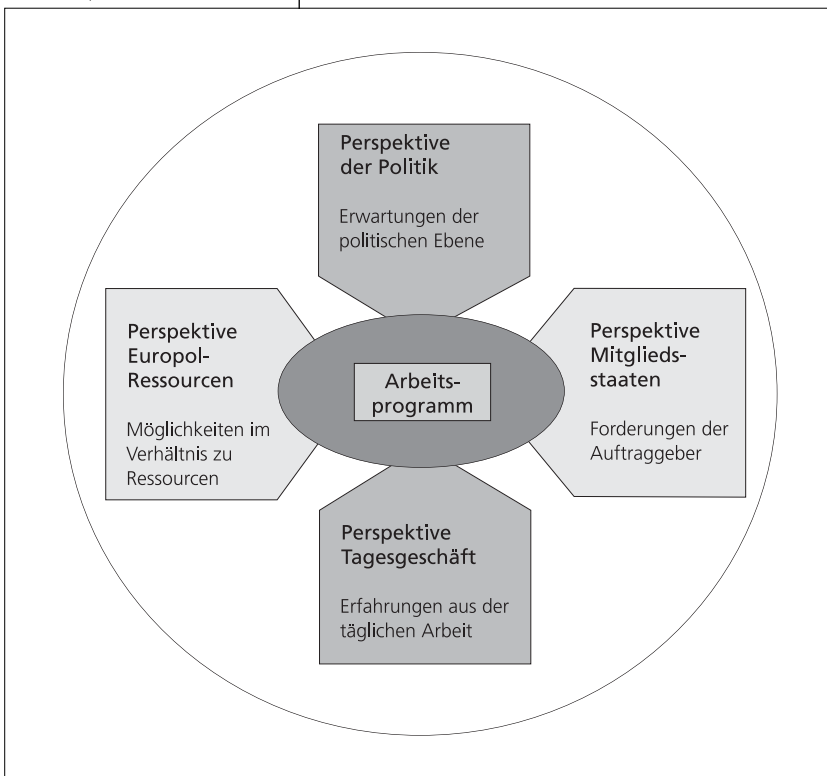


Schaubild 7: Der 5-Jahres-Plan

mentierung zu begleiten. Daraus ergibt sich auch die Notwendigkeit einer stetigen Evaluierung der Ergebnisse, die mit Hilfe des jährlichen Evaluierungsberichtes erfolgt und den Planungszyklus vervollständigt.

Die Planungsaktivitäten von Europol sind umfassend angelegt (siehe insofern Schaubild 6). Bestimmende Faktoren sind zum einen das Europol-Übereinkommen und zum anderen die Prioritäten der EU, festgelegt durch den Rat der Justiz- und Innenminister. Eine Vision, bestehend aus „Vision Statement“, „Mission Statement“ und „Values“, wurde bereits im Jahr 2005 entwickelt und 2006 mit den Mitgliedsstaaten vereinbart. 5-Jahres-Arbeitspläne und jährliche Arbeitsprogramme sowie deren organisatorische Umsetzung sind etabliert. Derzeit erfolgt die letztendliche Festlegung der Strategie als Verbindungselement.

SCHWERPUNKTE 2007 UND 2008

Wie bereits erwähnt ist Europol organisatorisch in drei Abteilungen gegliedert, für die jeweils Arbeitsschwerpunkte festgelegt wurden, die zueinander in Wechselbeziehung stehen. Bei der Festlegung der Jahres-Ziele hat Europol neben dem 5-Jahres-Arbeitsplan vor allem die Erwartungen der politischen Ebene sowie der Mitgliedsstaaten im Blick (siehe auch Schaubild 7).

ABTEILUNG SCHWERE KRIMINALITÄT

Die Abteilung Schwere Kriminalität konzentriert sich auf den operativen Bereich der Kriminalitätsbekämpfung. Da es sich um das Herzstück von Europol handelt, werden dort verstärkt Ressourcen eingesetzt. Konkrete Projekte sind beispielsweise die Weiterentwicklung des OCTA, weiterhin der verstärkte Einsatz von „Joint Investigation Teams“ (Gemeinsamen Ermittlungsgruppen), die grenzüberschreitend agieren sowie die praktische Umset-

zung der strategischen und operativen Kooperationsabkommen mit Drittpartnern.

ABTEILUNG IMT

Eines der Hauptziele der Abteilung IMT ist die Verbesserung des Europol-Informationssystem im Sinne vereinfachter Nutzbarkeit auf der operativen Ebene. Insbesondere soll der Einsatz des „Automatic Data Loader“ gefördert werden, der eine automatische Übermittlung von Daten aus den nationalen Informationssystemen in den Mitgliedsstaaten erlaubt und diese über das Europol-Informationssystem europaweit den Polizeidienststellen der Mitgliedsstaaten zugänglich macht.

ABTEILUNG CORPORATE GOVERNANCE

Eine der aktuellen Herausforderungen der Abteilung Corporate Governance ist die Vorbereitung einer möglichen Überführung des bestehenden Europol-Übereinkommens in einen neuen, flexibleren Rechtsrahmen. Dies hat zum Ziel, zukünftig besser auf neue Kriminalitätsentwicklungen und Herausforderungen zeitnah reagieren zu können.

Schließlich ist Europol sehr daran interessiert, seinen Planungsprozess und die Strategiebildung kontinuierlich zu verbessern. Aus diesem Grund wurde bei der Erarbeitung des Arbeitsprogramms 2008 erstmals ein neuer Ansatz verfolgt. Anstelle des bisherigen Vorgehens, bei dem die Ziele getrennt nach Abteilungen formuliert wurden, wird nun stärker die Organisation als Ganzes betrachtet.

Die wesentlichen Produkte und Service-

leistungen der Behörde wurden in insgesamt vier Gruppen zusammengefasst:

- Operative Aktivitäten,
- Logistische Unterstützung,
- Management-Aktivitäten,
- Strategieentwicklung und Controlling.

Durch diesen gesamtheitlichen Ansatz wird den Mitgliedsstaaten wie auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Behörde verdeutlicht, wie die Wirkungsweise einzelner Entscheidungen auf die Produkte und Serviceleistungen anderer Arbeitsbereiche Einfluss nimmt. Die Beteiligung aller Einzelpersonen und einzelner Dienststellen am Gesamterfolg der Behörde wird dadurch transparenter.

Der Vorteil dieser übergreifenden Sichtweise liegt in der Verknüpfung der einzelnen Bereiche zu einem abteilungsübergreifenden Gesamtkonzept, das nicht nur die unterschiedliche Nutzung von Ressourcen und Informationen ermöglicht, sondern auch die „corporate identity“ Euopols nach innen und außen stärken wird.

AUSBLICK

Europol, so lässt sich zusammenfassend sagen, ist in seiner Entwicklung auf einem guten Weg. Da die Behörde mit nunmehr fast acht Jahren immer noch relativ jung ist, ist eine weitere Ausbau- und Konsolidierungsphase erforderlich. In den folgenden Artikeln in dieser Zeitschrift wird dies im Detail noch deutlicher werden. Wie sagte es die slowenische Botschafterin in den Niederlanden, Tea Petrin, kürzlich bei einem Besuch der Behörde? „Wenn es Europol nicht gäbe, müsste es erfunden werden.“