

**Projekt „Europas Weltpolitische Mitverantwortung“:  
Weiterentwicklung der  
europäischen Außen- und Sicherheitspolitik**

Workshop

„EU's Fight against Terrorism and Organized Crime“

Gutachten

***„Braucht die Europäische Union ein  
,European Bureau of Investigation' (EBI) und eine  
,European Intelligence Agency' (EIA)?“***

vorgelegt von

*Prof. Dr. Dr. Jörg Monar*  
Sussex European Institute (SEI), University of Sussex

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>1.</b>	<b>Einführung</b> .....	S. 3
<b>2.</b>	<b>Entwicklungsstand der EU-Maßnahmen und -strukturen</b> .....	S. 4
2.1	Rechtliche Grundlagen .....	S. 4
2.2	Die bisherige Nutzung der Handlungsmöglichkeiten: Mehr „Koordination“ als „Integration“ .....	S. 6
2.3	Der institutionelle Rahmen: Proliferation von Informations- und Koordinationsstrukturen .....	S. 9
2.3.1	<i>Koordinations- und Informationsstrukturen im Kontext des Rates der EU</i> .....	S. 9
2.3.2	<i>Die „Special agencies“</i> .....	S. 11
2.3.3	<i>Die Datenaustauschsysteme</i> .....	S. 14
<b>3.</b>	<b>Die Einführung eines EBI und einer EIA: Vorteile und Probleme im Hinblick auf den Status Quo</b> .....	S. 17
3.1	Die US-amerikanischen Modelle für ein EBI und eine EIA: FBI und CIA .....	S. 17
3.2	Übertragung der FBI und CIA Modelle auf die EU.....	S. 18
3.3	Die Vorteile der Einführung eines EBI und einer EIA .....	S. 19
3.4	Die Probleme der Einführung eines EBI und einer EIA.....	S. 22
<b>4.</b>	<b>Schlussfolgerungen und Alternativen</b> .....	S. 25
4.1	Gesamtbewertung.....	S. 25
4.2	Alternative Weiterentwicklungsmöglichkeiten der EU-Strukturen .....	S. 25

## 1. Einführung

Durch die Freiheiten des Binnenmarktes, insbesondere aber durch den Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen, ist innerhalb der EU *de facto* ein einheitlicher „Raum“ für grenzüberschreitende Kriminalität geschaffen worden. Dies gilt insbesondere auch für die organisierte Kriminalität und den internationalen Terrorismus, die von den Freiheiten des Personenverkehrs, des Waren-, des Kapital- und des Dienstleistungsverkehrs ebenfalls profitieren können. Der in der EU entstandene „Raum der Freiheit“ verlangt daher als gleichsam kompensatorische Maßnahme die Schaffung eines „Raumes der Sicherheit“ durch gemeinsame Maßnahmen auf EU-Ebene. Nachdem der Vertrag von Maastricht 1993 erstmals begrenzte Aktionsmöglichkeiten der EU im Bereich der Innen- und Justizpolitik geschaffen hatte, wurden mit der formellen Einführung des Vertragsziels der Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR) und einer Reihe neuer Zielvorgaben und grundlegender rechtlicher Reformen durch den Vertrag von Amsterdam (1999) die Voraussetzungen für eine erhebliche qualitative und quantitative Ausweitung der EU-Maßnahmen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität geschaffen. Die neuen Aktionsmöglichkeiten sind auf der Grundlage der Beschlüsse des Europäischen Rates von Tampere (Oktober 1999), der Definition einer EU-Strategie zur Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität (2000)<sup>1</sup> und – nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 – des mehrfach erweiterten EU Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus auch zunehmend genutzt worden, so dass heute zumindest Teilelemente eines EU „Raumes der Sicherheit“ verwirklicht sind.

Unter den bestehenden Strukturen des EU-„Raumes der Sicherheit“ sucht man bislang allerdings vergeblich nach einem Element, das auf der einzelstaatlichen Ebene gemeinhin als wesentliche Voraussetzung für effektives staatliches Handeln im Bereich der inneren Sicherheit gilt: Die Existenz zentraler Sicherheitsagenturen zur Bekämpfung schwerer Formen der Kriminalität und zur nachrichtendienstlichen Gefahrenerkennung für die innere Sicherheit. Wie weiter unten noch ausgeführt werden wird, kann auch die einzige bislang bestehende europäische Behörde, die zumindest dem Namen nach einer solchen zentralen Sicherheitsbehörde nahe zu kommen scheint – Europol –, aufgrund ihrer rechtlichen und funktionalen Beschränkungen keinesfalls als eine solche gelten. Die Schaffung mit umfangreichen Kompetenzen ausgestatteter zentraler Sicherheitsbehörden ist allerdings immer wieder vorgeschlagen und auch angemahnt worden.<sup>2</sup> Obwohl alle EU-Mitgliedstaaten – in freilich stark variierender rechtlicher und organisatorischer Form – über entsprechende nationale Behörden verfügen<sup>3</sup>, werden in diesem Zusammenhang gerne die betreffenden Bundesbehörden in den USA – das Federal

---

<sup>1</sup> Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität — Eine Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrtausends, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 124/1 vom 3.5.2000.

<sup>2</sup> Dies insbesondere nach den Terroranschlägen von Madrid vom 11. März 2004. So sprach sich der belgische Premierminister Guy Verhofstadt etwa am 15. März 2004 für die Schaffung eines „European intelligence centre or bureau“ aus (Financial Times, 16.3.2004), und im Mai 2004 legte der britische Europaabgeordnete Newton Dunn einen umfangreichen Vorschlag zur Schaffung eines „europäischen FBI“ vor (<http://www.newton-dunn.com/europeanfbi-textcomplete.pdf>).

<sup>3</sup> In Deutschland etwa das Bundeskriminalamt und der Bundesnachrichtendienst.

Bureau of Investigation (FBI) und die Central Intelligence Agency (CIA) – aufgrund ihrer Funktionen und ihrer Position als übergeordnete Bundesbehörden oft als Prototypen für die Schaffung ähnlicher Behörden in der EU angeführt.

Im Folgenden wird im Rahmen dieses kurzen Gutachtens versucht, eine Antwort auf die Frage zu geben, ob die EU zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus in der Tat ein „European Bureau of Investigation“ (EBI) und eine „European Intelligence Agency“ (EIA) braucht. Hierzu wird in Abschnitt 2 zunächst der bisherige Entwicklungsstand der EU-Maßnahmen und -Strukturen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus analysiert, bevor dann in Abschnitt 3 die Frage beantwortet werden soll, welche Vorteile und Probleme mit der Etablierung eines EBI und einer EIA verbunden wären. In Abschnitt 4 werden abschließend mögliche institutionelle Alternativen zur Erhöhung der Effizienz des EU-Systems bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus erörtert.

## **2. Entwicklungsstand der EU-Maßnahmen und -strukturen<sup>4</sup>**

### 2.1 Rechtliche Grundlagen

Durch den 1997 unterzeichneten und 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam sind die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Union und ihrer Mitgliedstaaten im Bereich der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus erheblich gestärkt worden. Nicht nur wurde den EU-Organen mit dem generellen Integrationsziel der Errichtung und Weiterentwicklung des RFSR in Artikel 2 EUV und der ausdrücklichen Bezugnahme auf „ein hohes Maß an innerer Sicherheit“ als wesentliches Ziel des RFSR in Artikel 29 EUV und 61(e) EGV ein generelles Mandat für Maßnahmen im Bereich der inneren Sicherheit erteilt, sondern die Verträge enthalten nunmehr auch eine Reihe von näher definierten Handlungsbereichen und -zielen, die für die Bekämpfung dieser Kriminalitätsformen von erheblicher Relevanz sind. Dies gilt insbesondere für den Titel VI EUV (die „Dritte Säule“), wo vor allem die folgenden vom Vertrag für Maßnahmen des Rates vorgesehen Bereiche zu erwähnen sind:

- die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten unter Einschluss operativer Zusammenarbeit, des Datenaustauschs und der Datenanalyse, gemeinsamen Ausbildungsmaßnahmen und gemeinsamer Bewertung von Ermittlungstechniken (Artikel 30(1) EUV);

---

<sup>4</sup> Da sich diese Studie mit EU-Maßnahmen und Strukturen zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus als Herausforderungen der inneren Sicherheit im Rahmen der Innen- und Justizpolitik der EU beschäftigt, wird im Folgenden nicht auf EU-Maßnahmen und -Strukturen im Bereich der sicherheitspolitischen und -militärischen „Intelligence“ wie etwa das Satellitenzentrum der EU (EUSC) und die Intelligence-Abteilung des EU-Militärstabes (INTDIV) eingegangen, obwohl auch diese Strukturen der „Zweiten Säule“ gelegentlich mit für die Terrorismusbekämpfung relevanten Informationen befasst sind. Zu diesen Strukturen siehe Anna Daun: Intelligence – Strukturen für die multilaterale Kooperation europäischer Staaten, in: *Integration* 2/05 (2005), S. 136-149, und Björn Müller-Wille: For your eyes only? Shaping an intelligence Community within the EU, *Occasional Paper No. 50*, European Union Institute for Security Studies, Paris 2004, S. 21-26.

- die Weiterentwicklung der Rolle der europäischen Polizeibehörde Europol unter Einschluss der Unterstützung spezifischer Ermittlungsmaßnahmen nationaler Behörden, der möglichen Initiierung und Koordinierung nationaler Ermittlungen durch Europol und der Zusammenarbeit zwischen Europol und nationaler Strafverfolgungs- und Ermittlungsbehörden, deren Spezialgebiet die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ist (Artikel 30(2) EUV);
- die Verbesserung der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen durch Maßnahmen der Erleichterung und Beschleunigung der Zusammenarbeit bei Gerichtsverfahren und der Vollstreckung von Entscheidungen unter Einschluss der Erleichterung der Auslieferung (Artikel 31(1)(a)-(b) EUV);
- die Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen in auch die organisierte Kriminalität und den Terrorismus umfassenden Bereichen schwerer Kriminalität (Artikel 31(1)(e) EUV);
- der Abschluss von Übereinkünften mit Drittstaaten oder internationalen Organisation in den Bereichen des Titels VI (Artikel 38 EUV im Verein mit Artikel 24 EUV<sup>5</sup>).

Zu diesen Rechtsgrundlagen hat der Vertrag von Nizza (2003) noch die Einsetzung und Weiterentwicklung der Europäischen Strafverfolgungsbehörde Eurojust zur Stärkung der Koordination nationaler Strafverfolgungsbehörden und zur Unterstützung grenzüberschreitender Strafverfolgungsmaßnahmen insbesondere im Bereich der organisierten Kriminalität hinzugefügt (Artikel 31(2) EUV).

Außerdem zu berücksichtigen ist, dass die Union auch in den beiden anderen „Säulen“ des gegenwärtigen Vertragssystems über Handlungsmöglichkeiten verfügt, die für die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität von Bedeutung sein können. Im Bereich der „ersten Säule“ (Titel IV EGV) gilt dies insbesondere für

- die Normen und Verfahren, die von den Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Personenkontrollen an den Außengrenzen einzuhalten sind (Artikel 62(2)(a) EGV) sowie
- die Vorschriften über Visa bis zu einer Aufenthaltsdauer von drei Monaten, die auch die Liste visumpflichtiger Drittstaaten umfasst (Artikel 62(2)(b) EGV).

Für den Bereich der „zweiten Säule“ ist hervorzuheben, dass die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gemäß Artikel 11 EUV unter dem Leitziel steht, die „Sicherheit der Union in allen ihren Formen“ zu stärken, eine

---

<sup>5</sup> Dieser Artikel regelt den Abschluß von internationalen Übereinkommen im Rahmen der GASP.

Formulierung, die aufgrund ihrer Breite eindeutig auch Bedrohungen durch organisierte Kriminalität und Terrorismus einschließt. Damit können zum Zwecke der Bekämpfung dieser Formen der Kriminalität nicht nur die spezifischen außen- und sicherheitspolitischen Instrumente des Artikels 12 EUV (gemeinsame Aktionen, Standpunkte, Strategien...) und des Artikels 17(2) EUV (Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben, Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung...) genutzt werden, sondern auf dem Wege über Artikel 301 EGV bzw. 60 EGV auch – als Sanktionen - außenwirtschaftliche Instrumente der „Ersten Säule“. Die Union verfügt damit über ein erhebliches Potential sowohl legislativer als auch operativer Instrumente, die überdies „säulenübergreifend“ kombiniert werden können.

## 2.2 Die bisherige Nutzung der Handlungsmöglichkeiten: Mehr „Koordination“ als „Integration“

Stark vereinfachend kann zwischen zwei grundsätzlichen Methoden zur Schaffung des „Raumes der Sicherheit“ im Rahmen der EU unterscheiden, der Methode der „*Kooperation*“ und der der „*Integration*“:

„*Kooperation*“ zielt auf eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden und Rechtssystemen ab, wobei auf der legislativen Seite vor allem das Instrument der gegenseitigen Anerkennung, auf der operativen Seite Informationsaustausch und Koordination von Operationen und Ausbildung und auf der institutionellen Seite die Schaffung von zwischenstaatlichen Beratungs- und Koordinationsgremien zur Anwendung gelangen.

„*Integration*“ zielt auf die Schaffung eines integrierten rechtlichen, institutionellen und politischen Rahmens ab, wobei auf der legislativen Seite vor allem das Instrument der Rechtsangleichung, auf der operativen Seite zentrale Informationssammlung und -auswertung sowie die zentrale Planung und multinationale Durchführung von Operationen und auf der institutionellen Seite die Schaffung von gemeinsamen Behörden mit grenzüberschreitenden Befugnissen zur Anwendung gelangen.

Die oben genannten, durch die Verträge eröffneten Handlungsmöglichkeiten erlauben im Prinzip sowohl substantielle Fortschritte im Sinne der *Kooperation* als auch der *Integration*. Aufgrund des von mehr *interaktiven* Maßnahmen ausgehenden höheren Anpassungs- und Veränderungsdrucks auf die einzelstaatlichen Systeme und der generellen Präferenz einiger Mitgliedstaaten (vor allem des Vereinigten Königreichs) für *Kooperation* statt *Integration* in dem für nationale Souveränität und Rechtssysteme hoch sensitiven Bereich der inneren Sicherheit hat sich die Weiterentwicklung des RFSR hinsichtlich der Bekämpfung schwere Formen der grenzüberschreitenden Kriminalität in den letzten Jahren allerdings vornehmlich auf der Grundlage des Kooperationsprinzips vollzogen:

Dies lässt sich zunächst im Bereich der legislativen Maßnahmen feststellen, wo die Schwerpunkte eindeutig bei der Ausweitung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung und einer minimalen Anwendung des Instruments der Rechtsangleichung lagen. Als wesentliche Beispiele für die Ausweitung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung seien genannt:

- der Rahmenbeschluss des Rates vom 26. Juni 2001 über Geldwäsche sowie die Ermittlung, Einfrierung, Beschlagnahme und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten<sup>6</sup>, der richterlichen Entscheidungen in diesem Bereich eine grenzüberschreitende Reichweite verleiht;
- der Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und das Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten<sup>7</sup>, der die grenzüberschreitende Anerkennung und Vollstreckung eines in einem Mitgliedstaat richterlich ausgestellten Europäischen Haftbefehls regelt;
- der Rahmenbeschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln<sup>8</sup>, der die gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung richterlicher Sicherstellungsentscheidungen regelt.

Zwar sind in den vergangenen Jahren auch eine ganze Reihe von Rechtsakten mit dem Ziel der Angleichung des materiellen Strafrechts der Mitgliedstaaten angenommen worden, doch diese sind in allen Fällen auf eine Minimalharmonisierung beschränkt geblieben. Wesentliche Beispiele hierfür sind

- die Gemeinsame Maßnahme vom 21. Dezember 1998 betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>9</sup>, die sowohl eine gemeinsame Definition einer "kriminellen Vereinigung" einführt als auch die strafrechtliche Ahndung der bloßen Beteiligung an einer solchen Vereinigung vorsieht (dies allerdings ohne Mindeststrafen);
- der Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung<sup>10</sup>, der eine gemeinsame Definition terroristischer Straftaten sowie eine Höchststrafe von mindestens acht Jahren für die Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung und für deren Leitung Höchststrafe von mindestens 15 Jahren (allerdings keine Mindest- und keine absoluten Höchststrafen) vorsieht;
- der Rahmenbeschluss der Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels<sup>11</sup>, der eine gemeinsame Definition des Straftatbestands des Menschenhandels sowie (allerdings nur in erschweren Fällen) eine Mindesthöchststrafe von acht Jahren einführt;

---

<sup>6</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 182/1 vom 5.7.2001.

<sup>7</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 190/1 vom 18.7.2002.

<sup>8</sup> Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 196/45 vom 2.8.2003.

<sup>9</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 351/1 vom 29.12.1998.

<sup>10</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 164/3 vom 22.6.2002.

<sup>11</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 201/1 vom 1.8.2002.

- der Rahmenbeschluss des Rates vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels<sup>12</sup>, der außer einer gemeinsamen Definition der Straftatbestandsmerkmale auch nach der Schwere der Delikte abgestufte Mindesthöchststrafen zwischen einem und zehn Jahren vorsieht (dies allerdings ohne Mindeststrafen und mit umfangreichen Ausnahmeregelungen).

Im Hinblick auf die unter jedem dieser Rechtsakte den einzelnen Mitgliedstaaten belassenen erheblichen Spielräume für nationale Regelungen sind die legislativen Maßnahmen im Bereich des Strafrechts bislang als eine der Erleichterung der Kooperation dienende minimale Koordination der nationalen Rechtssysteme und nicht als Teil einer wirklichen Integration der Rechtssysteme zu werten.

*Kooperation* und nicht *Integration* dominiert auch den operativen Bereich der EU-Maßnahmen gegen die organisierte Kriminalität und den Terrorismus. Alle bislang im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Polizei- und Strafverfolgungsbehörden geschaffenen institutionellen Strukturen, auf die im nächsten Unterabschnitt näher eingegangen wird, sind essentiell darauf ausgerichtet, die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden durch Informationsaustausch und Koordinierung zu verbessern, nicht aber integrierte Strukturen mit grenzüberschreitenden Exekutivkompetenzen zu schaffen. Ein charakteristisches Beispiel für diese Grundtendenz im operativen Bereich ist der Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen.<sup>13</sup> Dieser ermöglicht die Bildung von gemeinsamen Ermittlungsgruppen durch die Behörden mehrerer Mitgliedstaaten zur Durchführung grenzüberschreitender strafrechtlicher Ermittlungen, ein Instrument, das vor allem für den Kampf gegen die organisierte Kriminalität und den Terrorismus genutzt werden soll. Der Rahmenbeschluss sieht damit zwar die Bildung multinationaler Ermittlungsgruppen (in die auch Europol-Beamte einbezogen werden können) vor, hält zugleich aber zugleich strikt an dem Prinzip der koordinierenden Zusammenarbeit zwischen Behörden, die nach wie vor operativ für ihr eigenes Territorium verantwortlich sind, fest: Die Leitung der Ermittlungsgruppe ist stets einem Vertreter der an den Ermittlungen beteiligten zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, in dem der Einsatz der Gruppe erfolgt, vorbehalten, und die Ermittlungsgruppe muss zur Durchführung von Ermittlungen im Regelfall auf die Dienste der betreffenden nationalen Behörden zurückgreifen.<sup>14</sup>

Die bisherige Dominanz des Kooperationsprinzips bei der Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Kriminalität sollte keinesfalls als grundsätzlich defizitär betrachtet werden: Sowohl durch die verstärkte Anwendung der gegenseitigen Anerkennung als auch die Minimalharmonisierung und die Verbesserung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Behörden sind seit dem Ende der 90er Jahre beachtliche Fortschritte erreicht worden, die bei einem stärker „integrationistischen“ Ansatz aufgrund der Widerstände der nationalen Systeme und der Komplexität einer weitergehenden Harmonisierung von Gesetzen

---

<sup>12</sup> Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 335/8 vom 11.11.2004.

<sup>13</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 162/1 vom 20.6.2002

<sup>14</sup> Siehe insbesondere Artikel 1 des Rahmenbeschlusses.

und Strukturen zumindest in diesem relativ kurzen Zeitraum der Entwicklung des RFSR deutlich magerer hätte ausfallen können. Dennoch hat die Dominanz der Kooperations- gegenüber der Integrationsmethode auch deutliche Schwächen des EU-Systems zur Folge, die sich vor allem im institutionellen Rahmen für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus zeigen.

### 2.3 Der institutionelle Rahmen: Proliferation von Informations- und Koordinationsstrukturen

Seit Anfang der 90er Jahre hat sich auf EU-Ebene eine auch die Praktiker gelegentlich verwirrende Fülle von direkt oder indirekt mit Fragen der Bekämpfung schwerer Formen der grenzüberschreitenden Kriminalität befassten Strukturen herausgebildet. Diese Entwicklung hat sich aus keinem strategischen Plan, sondern aus der Dynamik der institutionellen Entwicklung der EU, der Vertragsreformen, Aktionsplänen und *Ad hoc*-Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs bzw. der Innen- und Justizminister ergeben. Unterscheiden lassen sich grob zwei Hauptkategorien von Strukturen: Koordinations- und Informationsstrukturen im Kontext des Rates der EU, auf eigener Rechtsgrundlage geschaffene und organisatorisch getrennte permanente Agenturen, für die oft der Oberbegriff „Special agencies“ verwendet wird, und Datenaustauschsysteme.

#### 2.3.1 *Koordinations- und Informationsstrukturen im Kontext des Rates der EU*

Der Rat der EU ist nicht nur nach wie vor das zentrale Beschlussfassungsorgan der EU-Innen- und Justizpolitik, sondern dient auch als selbst als wichtiger Rahmen für die Koordination europäischer und nationaler Maßnahmen gegen die organisierte Kriminalität und den Terrorismus.<sup>15</sup>

Von Bedeutung sind zunächst die *spezialisierten Arbeitsgremien des Rates* selbst, die – unter Beteiligung der Kommission - regelmäßig leitende Beamte aus den Innen- und Justizministerien zusammenführen, die bei ihren Sitzungen nicht nur Einzelheiten der vom Rat formell zu fassenden Beschlüsse beraten, sondern häufig auch Erfahrungen und Einzelheiten über geplante oder in Durchführung begriffene nationale Maßnahmen austauschen, die die Koordination erleichtern und den Boden für neue EU-Maßnahmen bereiten können. Zu diesen Gremien zählen auf der oberen Ebene der Ausschuss nach Artikel 36 (CATS), der die Arbeitsgruppen im Rahmen der „Dritten Säule“ koordiniert, die „Multidisziplinäre Arbeitsgruppe Organisierte Kriminalität“ (MDG), die mit der Koordination, Planung und Evaluierung aller spezifisch die organisierte Kriminalität betreffender Maßnahmen der EU im Rahmen des Rates betraut ist, und – für die im Rahmen der GASP behandelte Fragen der Terrorismusbekämpfung – das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK). Auf der nachgeordneten Ebene sind vor allem zu erwähnen die Ratsarbeitsgruppen zum Terrorismus (eine im Rahmen der „dritten“ Säule unter dem CATS und eine im Rahmen der „zweiten“ Säule unter dem PSK), die Arbeitsgruppen zur polizeilichen Zusammenarbeit, zur justitiellen

---

<sup>15</sup> Zum Gesamtrahmen der Ratsstrukturen im Bereich der Innen- und Justizpolitik siehe Jörg Monar: Institutionalizing Freedom, Security and Justice, in: John Peterson/Michael Shackleton (Hrsg.): *The Institutions of the European Union*, Oxford (Oxford University Press) 2002, S. 192-198.

Zusammenarbeit im Bereich des Strafrechts und zum materiellen Strafrecht und Arbeitsgruppen zu bestimmten Formen der grenzüberschreitenden Kriminalität wie z.B. zum Drogenhandel.

Sodann ist das *Generalsekretariat des Rates* – insbesondere nach den Terroranschlägen vom 11. März 2004 in Madrid – zur eigentlichen Zentrale der Terrorismusbekämpfung in der EU avanciert. Erreicht wurde dies vor allem durch zwei institutionelle Neuentwicklungen im Rahmen des Generalsekretariats, die Einführung des Amtes des EU-Antiterrorismuskordinators nach den Terroranschlägen in Madrid im März 2004 und die Ausweitung des Mandates des Joint Situation Centre auf Aspekte der inneren Sicherheit mit Schwerpunkt bei der Terrorismusbekämpfung. Der *EU-Antiterrorismuskordinator*, zu dem noch im März 2004 der Niederländer Gijs de Vries ernannt wurde, hat in der Praxis die Aufgabe, die im Rahmen der verschiedenen EU-Ratsformationen und Ausschüssen in Vorbereitung begriffenen Maßnahmen gegen den Terrorismus gemäß den Zielen des EU-Aktionsplans zu koordinieren und auch – auf der Grundlage der gegenseitigen Evaluierungen („peer-reviews“) der Mitgliedstaaten – die Umsetzung der EU-Maßnahmen auf der nationalen Ebene zwecks Identifizierung möglicher Defizite und Verbesserungen zu beobachten.<sup>16</sup> Er verfügt jedoch über keine eigenständige Entscheidungskompetenzen, kann die Mitgliedstaaten nicht zur Aufnahme von Ermittlungen oder zur Bereitstellung von Informationen verpflichten und ist unmittelbar dem Generalsekretär des Rates (und Hohen Repräsentanten für die GASP), Xavier Solana, unterstellt. Das *Joint Situation Centre* (abgekürzt als „*SITCEN*“ bekannt) war ursprünglich als ein aus Experten (vornehmlich Diplomaten) aus den Mitgliedstaaten zusammengesetztes und dem Generalsekretär zurarbeitendes außen- und sicherheitspolitisches Analysezentrum eingerichtet worden. Nach den Anschlägen von Madrid erhielt es dann jedoch ein ausdrückliches Mandat zur Erstellung von die Entscheidungsprozesses im Rat unterstützende Analysen zur terroristischen Bedrohungslage in der EU und Zugang zu diesbezüglichen nachrichtendienstlichen Erkenntnissen der Mitgliedstaaten. Zu diesem Zweck ist das SITCEN inzwischen auch personell um Nachrichtendienstmitarbeiter aus den Mitgliedstaaten erweitert worden. Das Centre verfügt jedoch über kein unmittelbares Zugriffsrecht auf nationale nachrichtendienstliche Erkenntnisse, ist von dem von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark variierenden Zufluss von Informationen abhängig und verfügt über keinen Zugang zu einzelstaatlichen polizeilichen Erkenntnissen, der bislang Europol vorbehalten bleibt.<sup>17</sup>

Nicht formell Teil der Ratsstrukturen, aber vom Rat eingesetzt, dem Rotationsprinzip der Ratspräsidentschaften folgend und gelegentlich von einigem Einfluss auf die Entscheidungsprozesses im Rahmen der betreffenden Ratsausschüsse und -arbeitsgruppen ist die im Oktober 2000 eingerichtete *Task*

---

<sup>16</sup> Siehe hierzu die Aussagen von Gijs de Vries vor dem Unterausschuss F des EU-Ausschusses des britischen House of Lords im November 2004: House of Lords, European Union Committee: After Madrid: The EU's response to terrorism, 5th Report of Session 2004-05, S. 63-65.

<sup>17</sup> Siehe hierzu die Aussagen des Direktors des SITCEN, William Shapcott, vor dem Unterausschuss F des EU-Ausschusses des britischen House of Lords im November 2004: House of Lords, European Union Committee: After Madrid: The EU's response to terrorism, 5th Report of Session 2004-05, S. 53-61, sowie Euaractiv: Gijs de Vries on terrorism, Islam and democracy, 4. März 2005 (<http://www.euractiv.com/Article?tcmmuri=tcmm:29-136245-16&type=Interview>).

*Force der europäischen Polizeichefs (European Police Chiefs Task Force, EPCTF)*. Die Task Force ermöglicht in Zusammenarbeit mit Europol den Austausch von Erfahrungen, die Entwicklung gemeinsamer Bewertungen und die Planung gemeinsamer Operationen bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Formen der Kriminalität unter Einschluss des Terrorismus.<sup>18</sup> Die EPCTF verfügt allerdings über keine rechtliche Befugnisse und feste organisatorische Infrastruktur. Es handelt sich um eine vornehmlich der Koordination dienende hochrangige Gruppe, die im Regelfall nur einmal unter jeder Präsidentschaft der EU zusammentritt. Aufgrund einer unzureichend definierten Funktion, Problemen hinsichtlich der Interaktion mit Europol und mangelnder Kontinuität in den Arbeiten wird die EPCTF oft als Negativbeispiel für die Proliferation der Kooperationsstrukturen in der EU Innen- und Justizpolitik angeführt.<sup>19</sup>

### 2.3.2 Die „Special agencies“

Die bislang größte und wohl auch bekannteste der EU-„Special agencies“ mit Funktionen im Bereich der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität ist die *Europäische Polizeibehörde Europol*, die ihren Sitz in Den Haag hat und gegenwärtig über rund 490 Mitarbeiter und einen Haushalt für 2005 von Euro 63,9 Millionen verfügt. Europol hat drei Hauptaufgaben bei der Bekämpfung schwerer grenzüberschreitender Formen der Kriminalität:

- (1) Die Gewährleistung des Informationsaustauschs zwischen den von den Mitgliedstaaten als Vertreter nationaler Polizeibehörden entsandten Verbindungsbeamten von Europol<sup>20</sup>, die grundsätzlich auf Anfrage der Zentralbehörde eines jeden Mitgliedstaat bei allen zwei und mehr Mitgliedstaaten involvierende polizeilichen Ermittlungen aktiv werden können.
- (2) Die Erstellung von operativen Analysen zur Unterstützung von Einsätzen, die grenzüberschreitende Formen der Kriminalität betreffen.
- (3) Die Erstellung von strategischen Berichten (wie z.B. die jährlichen Europol-Situationsberichte zur organisierten Kriminalität in der EU)<sup>21</sup> und Kriminalitätsanalysen auf der Grundlage von Informationen und nachrichtendienstlichen Erkenntnissen aus den Mitgliedstaaten und von Drittstaaten.

---

<sup>18</sup> Einzelheiten zur Entstehung und zu den Funktionen: Leo Schuster: Europäisierung der Polizeiarbeit, in: Kriminalistik 2000, S. 74-76.

<sup>19</sup> Siehe beispielsweise die Stellungnahme der European Confederation of Police: Future Priorities for Police Cooperation in the European Union, Luxemburg, August 2004, S. 3.

<sup>20</sup> Sogdiane „European Liaison Officers“ (ELOs).

<sup>21</sup> Der jüngste verfügbare „offene“ Bericht, von dem auch eine umfangreichere vertrauliche Version existiert, ist Europol: Organised Crime Situation Report 2004, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2004.

- (4) Die Bereitstellung von Expertenwissen und technischer Unterstützung bei Ermittlungen und operativen Einsätzen innerhalb der EU unter der fachlichen und rechtlichen Verantwortung der jeweiligen Mitgliedstaaten.<sup>22</sup>

Zur Unterstützung dieser Aufgaben verfügt Europol über ein besonderes Computersystem (*The Europol Computer System, TECS*), das in ein Informations-, ein Analyse- und ein Indexsystem untergliedert ist und zugleich technische Grundlage des nationalen Behörden zur Verfügung stehenden und Dateien über gesuchte Personen enthaltenden *Europol Information System (EIS)* ist. Während das Informationssystem auf Dateien zu verurteilten und verdächtigen Personen beschränkt ist, ermöglicht das Analysesystem die Erstellung themenbezogener so genannter „Analytischer Arbeitsdateien“ (Analytical Working Files, AWF) zu grenzüberschreitenden Kriminalitätsformen bzw. -gruppierungen, die auf eine Vielzahl von Kontextinformationen zurückgreifen können (z.B. Querbeziehungen zwischen kriminellen Gruppierungen, politische oder religiöse Hintergrundinformationen), um so die Sichtbarmachung von grenzüberschreitenden Zusammenhängen und Bedrohungsbewertungen zu ermöglichen. Das Indexsystem ermöglicht es nationalen Behörden, festzustellen, ob in Europol Arbeitsdateien eventuell für ihre Ermittlungen relevante Informationen vorhanden sind.<sup>23</sup>

Trotz einer beständigen Ausdehnung seines Aufgabenbereichs auf neue Kriminalitätsformen (z.B. Computerkriminalität) und des Wachstums seines Personalbestands und seiner finanziellen Ausstattung ist die Rolle Europol's allerdings nach weitgehend auf die einer Agentur zum Austausch und zur Analyse von Informationen der einzelstaatlichen Polizeibehörden beschränkt: Europol verfügt über keine polizeilichen Ermittlungs- oder Durchführungsbefugnisse, kann bislang die Mitgliedstaaten nur zur Aufnahme von bestimmten Ermittlungen anregen, nicht aber verpflichten, und bleibt wesentlich von den Daten abhängig, die nationale Stellen zur Verfügung stellen. Während sich der Informationsfluss seitens der nationalen Polizeibehörden in den letzten Jahren deutlich verbessert hat, bestehen nach wie vor deutliche Ungleichgewichte hinsichtlich dem Volumen und der Qualität der von den einzelnen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Daten, und seitens der mit Auslandsaufklärung befassten Nachrichtendienste, über die ohnehin nicht alle Mitgliedstaaten verfügen, gibt es nach wie vor eine beträchtliche Zurückhaltung hinsichtlich der Zusammenarbeit mit Europol. Diese Defizite sind weitgehend bedingt durch mangelndes Vertrauen in den Schutz sensibler Daten durch eine multinationale Behörde wie Europol und – was die Nachrichtendienste betrifft – durch das geradezu traditionell schwierige Kooperationsverhältnis zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten. Durch die Lokalisierung des Informationsaustauschs zwischen den Nachrichtendiensten im SITCEN des Rates (siehe oben) ist die Position Europol's als Zentralbehörde in diesem Bereich zudem

---

<sup>22</sup> Siehe Europol Konvention, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 316/1 vom 27.11.1995, Europol Annual Report 2003, Den Haag 2004 (<http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publar2003>), und Europol Fact Sheets 2005 (<http://www.europol.eu.int/index.asp?page=facts>).

<sup>23</sup> Einen prägnanten Überblick über das TECS bietet Wolfgang Wagner: „Halt, Europol!“. Probleme der europäischen Polizeikooperation für parlamentarische Kontrolle und Grundrechtsschutz, HSK-Report 15/2004, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt am Main 2004, S. 16-17. Siehe auch Anna Daun: Intelligence – Strukturen für die multilaterale Kooperation europäischer Staaten, in: Integration 2/05 (2005), S. 143-146.

geschwächt worden. Gleichfalls als Problem ist zu erwähnen, dass Europol aufgrund der steigenden Nachfrage seitens der Mitgliedstaaten inzwischen seine Kapazitätsgrenze hinsichtlich der Erstellung neuer AWF-Dateien erreicht hat.

Als eine Art von „Parallel-Agentur“ zu Europol im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen haben die Mitgliedstaaten 2002/2003 die gleichfalls in Den Haag angesiedelte Europäische Strafverfolgungsbehörde *Eurojust* eingerichtet, die aus 25 nationalen Mitgliedern und einer Reihe von Stellvertretern und Assistenten besteht. Die Aufgabe der mit einem Haushalt von Euro 13 Millionen ausgestatteten Behörde ist es, im Bereichen schwerer grenzüberschreitender Kriminalität – unter besonderer Berücksichtigung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus - die Koordinierung von in verschiedenen Mitgliedstaaten laufenden Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen durch Informationsaustausch und Kontaktvermittlung zu verbessern und die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden insbesondere durch die Erleichterung der internationalen Rechtshilfe und der Auslieferungsverfahren zu verbessern.<sup>24</sup> Eurojust, das aus von den Mitgliedstaaten benannten Staatsanwälten, Richtern oder Polizeibeamten besteht, kann aber über bloße Kontakt- und Informationsvermittlung hinaus auf der Grundlage von im seitens nationaler Behörden zur Verfügung gestellter Informationen auch Mitgliedstaaten förmlich ersuchen, zu bestimmten Tatbeständen Ermittlungen aufzunehmen, und verfügt insofern über eine etwas stärkere Position als Europol. Eurojust kann allerdings ebenfalls selbst keine Ermittlungen durchführen und ist letztendlich auch weitgehend vom Informationszufluss seitens der nationalen Staatsanwaltschaften abhängig. Die Effizienz der Arbeit der Agentur wird zudem teilweise durch unterschiedliche Kompetenzen seiner nationalen Mitglieder gegenüber ihren nationalen Behörden belastet, und die Zusammenarbeit mit Europol erwies sich zumindest 2004 auch noch als ausbaufähig.<sup>25</sup>

Um das Bild der „Special agencies“ zu vervollständigen, seien noch zwei weitere erwähnt, die bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus zumindest Randfunktionen wahrnehmen. Die erste dieser Agenturen ist die auf der Grundlage eines Ratsbeschlusses vom Dezember 2000<sup>26</sup> errichtete *Europäische Polizeiakademie (CEPOL)*, zu deren zentralen Aufgaben die Durchführung von Ausbildungsprogrammen für Polizeiführungspersonal und Seminaren und Studien im Bereich der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität gehört. Mit spezialisierten Trainingsseminaren wie zum Beispiel zum Einsatz gemeinsamer Ermittlungsgruppen und zur grenzüberschreitenden Bekämpfung des Drogenhandels, der Geldwäsche und des Terrorismus leistet CEPOL einen nicht unbeträchtlichen Beitrag zur Verbreitung von für besonders wirksam erachteter Methoden und zum Verständnis der Unterschiede zwischen den nationalen Rechts- und Polizeisystemen.<sup>27</sup> Die zweite ergänzend zu erwähnende

---

<sup>24</sup> Siehe Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 zur Errichtung von Eurojust, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 63/1 vom 6.3.2002, Europol: Annual Report 2003, Den Haag 2004, und Michael Lemke: Eurojust: Ziele, Aufgaben und Aufbau, in: Strafverteidiger, Januar 2002, <http://www.strafverteidiger-stv.de/hlv>.

<sup>25</sup> House of Lords, European Union Committee: Judicial Cooperation in the EU: the role of Eurojust, 23rd Report of Session 2003-04, S. 18-19 und 28-30.

<sup>26</sup> Amtsblatt der EG Nr. L 336 vom 30.12.2000.

<sup>27</sup> Siehe das CEPOL-Jahresprogramm für 2005: <http://www.cepol.net/KIM/>

„Special Agency“ ist die gegenwärtig noch im Aufbau begriffene, in Warschau ansässige *Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen*. Diese soll nicht nur die Koordinierung der operativen Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Grenzpolizeien durch eine Reihe von Lenkungs- und sogar Initiativfunktionen verbessern, sondern auch Analysen hinsichtlich der Sicherheitsrisiken an den Außengrenzen – zu denen fraglos auch die organisierte Kriminalität und der Terrorismus gehören – durchführen und in diesem Zusammenhang auch mit Europol zusammenarbeiten.<sup>28</sup>

Generell lässt sich von allen genannten EU-Agenturen sagen, dass ihr primäres Ziel die Erleichterung und der Ausbau der Kooperation zwischen den einzelstaatlichen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden. Keiner dieser Agenturen sind im Sinne eines mehr integrativen Ansatzes supranationale Befugnisse übertragen worden, die sie hierarchisch nationalen Behörden überordnen, geschweige denn diese in ihren Funktionen in irgendeiner Form ersetzen würden.

### 2.3.3 Die Datenaustauschsysteme

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Behörden im Rahmen des RFSR ist entscheidend von wirksamen Datenaustauschsystemen abhängig. Eines der von der EU entwickelten Systeme, das Europol-Computer-System, wurde oben bereits erwähnt. Das bislang bedeutendste Instrument ist allerdings das *Schengener Informationssystem (SIS)*. Hierbei handelt es sich um ein automatisiertes Personen- und Sachfahndungssystem auf der Grundlage des 1995 in Kraft getretenen Schengener Durchführungsabkommens, an dem bislang alle „alten“ Schengen-Mitgliedstaaten<sup>29</sup> und Norwegen und Island, das Vereinigte Königreich und Irland allerdings nur teilweise teilnehmen. Das System basiert auf einem Netz nationaler Einheiten (NSIS)<sup>30</sup>, die über eine zentrale technische Unterstützungseinheit in Strasbourg (CSIS) miteinander verbunden sind.

Ursprünglich primär als Instrument zur Unterstützung der Einreisekontrollen in die Schengen-Staaten nach dem Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen konzipiert, hat sich das SIS inzwischen zum wichtigsten EU-weiten Fahndungssystem entwickelt. Es enthält gegenwärtig rund 13,3 Millionen, wovon rund 1,2 Millionen Personen (durch Haftbefehl gesuchte Straftäter, mit einem Aufenthaltsverbot belegte Drittstaatsangehörige, Zeugen und Vermisste) betreffen. Andere Hauptkategorien bilden gestohlene Ausweise (10,2 Millionen) und Kraftfahrzeuge (1,05 Millionen).<sup>31</sup> Im SIS ausgeschriebene Personen und Sachen müssen zugleich auch national zur Fahndung ausgeschrieben sein. Die Fahndungsdaten sind nach der Speicherung im gesamten Schengen-Raum sofort durch Polizei- und Grenzschutzdienststellen sowie eine Reihe anderer zugriffsberechtigter Behörden sowohl über stationäre Computer als auch

---

<sup>28</sup> Siehe die entsprechende Verordnung des Rates vom 26. Oktober 2004, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. 349/1 vom 25.11.2004.

<sup>29</sup> Die neuen Mitgliedstaaten werden in das System erst nach Erlangen der „Schengen-Reife“, dem Abbau der Schengenkontrollen an den Binnengrenzen und der Einführung des SIS II (siehe unten), d.h. frühestens 2007 voll integriert werden.

<sup>30</sup> In Deutschland das Bundeskriminalamt.

<sup>31</sup> Quelle: Jürgen Sohm: Waffe nicht nur gegen Kriminelle. Schweizer Polizisten wollen Zugang zum EU-Fahndungscomputer, in: Der Bund, S. 11, 5.4.2005.

(zunehmend) mobile Terminals in Einsatzfahrzeugen abrufbar. Da aus Gründen der Kompatibilität des SIS mit allen nationalen Datenschutzregelungen die Kategorien persönlicher Daten, die in das SIS allgemein eingegeben werden können, streng limitiert sind,<sup>32</sup> genügen die per SIS verfügbaren Daten in vielen Fällen nicht zur Abwicklung von Fahndungen in einem anderen Mitgliedstaat, vor allem wenn hierzu richterliche Entscheidungen notwendig sind. Deshalb wurde ergänzend das System der *SIRENE-Büros* (*Supplementary Information Request at the National Entry, SIRENE*) eingerichtet, die als Ansprechpartner für ergänzende Anfragen (etwa zum Tatvorwurf) fungieren, die das betreffende nationale Büro dann in Übereinstimmung mit den jeweiligen nationalen Bestimmungen beantworten kann.

Trotz der großen Zahl von Datensätzen, der inzwischen weitgehend problemlosen Vernetzung der nationalen Systeme und der zunehmenden Nutzung vor allem durch Polizeibehörden sind der Leistungsfähigkeit des SIS als Datenaustauschsystem zur grenzüberschreitenden Kriminalitätsbekämpfung deutliche Grenzen gesetzt: Das System erlaubt weder die Eingabe fahndungsrelevanter Kontextinformationen (wie etwa Querbeziehungen zwischen gesuchten Straftätern, wirtschaftliche bzw. finanzielle Aktivitäten gesuchter Personen, politische Hintergründe gesuchter terroristischer Straftäter) noch die Herstellung von Verknüpfungen zwischen einzelnen Datensätzen oder die Durchführung von datensatzübergreifenden Analysen. Diese könnten etwa von Europol durchgeführt werden, aber aufgrund von sowohl datenschutzrechtlichen Fragen als auch technischen Schwierigkeiten verfügt Europol bislang noch über keinen umfassenden Zugang zum SIS.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund sind die Mitgliedstaaten übereingekommen, die durch die EU-Erweiterung von 2004 notwendig gewordene Weiterentwicklung des Systems – das bestehende SIS kann aus technischen Gründen nur mit maximal 18 Mitgliedstaaten funktionieren – zum so genannten *SIS II* // auch zu einer Verbesserung seiner Funktionalität zu nutzen. Vorgesehen für diese für 2007 geplante „zweite Generation“ des SIS ist unter anderem die Aufnahme neuer Kategorien von Ausschreibungen (sowohl zu Personen als auch zu Sachen), die Möglichkeit der Verknüpfung von Ausschreibungen sowie des Zugangs weiterer Behörden und die Speicherung, die Übermittlung und den möglichen Abruf biometrischer Daten, insbesondere von Lichtbildern und Fingerabdrücken.<sup>33</sup>

Ergänzend zu erwähnen sind zwei weitere EU-Datenaustauschsysteme, die – obwohl primär anderen Zwecken dienend - auch zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus genutzt werden können. Hierbei handelt es sich erstens um das im Januar 2003 eingerichtete *Eurodac*-System, das es den Mitgliedstaaten ermöglicht, auf der Grundlage eines elektronischen Austauschs und Vergleichs von Fingerabdrücken zu prüfen, ob ein Asylbewerber oder ein Ausländer, der sich illegal in seinem Hoheitsgebiet aufhält, in einem

---

<sup>32</sup> Gemäß Artikel 94 des Schengener Durchführungsabkommens dürfen in Bezug auf Personen nur eingegeben werden: a) Name und Vorname, ggf. Alias-Name in einem neuen Datensatz, b) besondere unveränderliche physische Merkmale, c) erster Buchstabe des zweiten Vornamens, d) Geburtsort und Datum, e) Geschlecht, f) Staatsangehörigkeit, g) der personenbezogene Hinweis "bewaffnet", h) der personenbezogene Hinweis "gewalttätig", i) Ausschreibungsgrund, j) zu ergreifende Maßnahme.

<sup>33</sup> Siehe Schlussfolgerungen des Rates zu den neuen Funktionen des SIS II, Ratsdokumente 10054/03 und 10125/04, sowie die entsprechende Verordnung des Rates vom 29. April 2004, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 162/29 vom 30.4.2004.

anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt hat.<sup>34</sup> Zweitens zu erwähnen ist das gegenwärtig noch im Aufbau begriffene EU-Visa-Informationssystem VIS, das über eine ähnliche Architektur wie das SIS verfügt und den elektronischen Austausch von Visa-Daten zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht.<sup>35</sup> Das VIS soll 2007 operativ eng mit dem SIS II verbunden werden.

Obwohl angesichts der beträchtlichen Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen rechtlichen Regelungen und technischen Systemen beachtliche Fortschritte im Aufbau von EU-weiten Datenaustauschsystemen erzielt worden sind, wird deren Effizienz nach wie vor durch eine Reihe von Faktoren beschränkt: Die EU-Systeme sind bislang technisch unzureichend integriert und erlauben weder einen umfassenden Austausch von Daten noch zentrale dateiübergreifende Analysen. Alle genannten Systeme basieren auf dem Prinzip einer Vernetzung nationaler Datenbanken ohne den Aufbau zentraler Datensammlungs- und Auswertungseinheiten. Hinzu kommt, dass die Union nach wie vor über kein System zum systematischen Austausch forensischer Daten und zu deren Analyse verfügt. Schließlich gibt es bislang auch kein System, das die Nachrichtendienste der Mitgliedstaaten miteinander verbindet.

---

<sup>34</sup> Siehe Verordnung des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von Eurodac, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 316/1 vom 15.12.2000.

<sup>35</sup> Siehe Entscheidung des Rates vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS), Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 213/5 vom 15.6.2004.

### 3. Die Einführung eines EBI und einer EIA: Vorteile und Probleme im Hinblick auf den Status Quo

#### 3.1 Die US-amerikanischen Modelle für ein EBI und eine EIA: FBI und CIA

Das *Federal Bureau of Investigation (FBI)* ist eine dem US-Justizministerium (*Department of Justice*) unterstellte Bundespolizeibehörde mit zurzeit rund 28.000 Mitarbeitern. Das FBI ist zuständig für über 200 durch US-Bundesrecht definierte Straftaten (*federal crimes*), an deren oberster Stelle gemäß der offiziellen Liste der FBI-Prioritäten gegenwärtig die Terrorismusbekämpfung steht, nicht weit gefolgt von (an sechster Stelle) der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die ursprünglich die Hauptaufgabe der Behörde war.<sup>36</sup> In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist, dass das FBI – im Unterschied zu den meisten anderen nationalen Zentralpolizeibehörden – auch für die Spionageabwehr innerhalb der USA verantwortlich ist, eine Aufgabe, die in der Prioritätenliste an zweiter Stelle direkt nach der Terrorismusbekämpfung rangiert. Das FBI, dessen Hauptquartier sich in Washington befindet, verfügt – im Unterschied zu den auf ihr jeweiliges Territorium beschränkten Kompetenzen der Polizeibehörden der einzelnen Staaten – über umfassende polizeiliche Ermittlungsbefugnisse in allen Bundesstaaten der USA, wo es in größeren Städten durch „Field Offices“ vertreten ist. Zur Unterstützung ihrer Ermittlungen verfügt die Behörde über eine Reihe von zentralen Dienststellen, darunter ein flächendeckendes Computersystem zu gesuchten Personen, gestohlenen Gütern und anderen polizeilich relevanten Daten (*National Crime Information Centre, NCIC*), ein automatisiertes System zur Identifizierung von Fingerabdrücken (*Integrated Automated Fingerprint Identification System, IAFIS*), eine zentrale Datenbank für DNA-Profile von verurteilten Straftätern, vermissten Personen und ungeklärten Straftaten (*Combined DNA Index System, CODIS*) und ein forensisches Labor (*FBI Laboratory*), das als das größte der Welt gilt. Die Befugnisse des FBI wurden nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 durch den im Oktober 2001 verabschiedeten *US-Patriot Act (Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism)* nochmals beträchtlich erweitert und unter anderem auf der Grundlage der Klausel 213 auf das umstrittene Recht ausgedehnt, Hausdurchsuchungen ohne vorherige Information der betreffenden Personen durchzuführen.<sup>37</sup>

Im Unterschied zum FBI handelt es sich bei der *Central Intelligence Agency (CIA)* um die zentrale Nachrichtendienstbehörde der USA. Diese verfügt über umfangreiche Kompetenzen und finanzielle und technische Mittel für nachrichtendienstliche Ermittlungen außerhalb der USA, die auch die Durchführung so genannter „verdeckter Operationen“ (*covert operations*) in anderen Staaten erlauben. Entsprechend sind die beiden wichtigsten organisatorischen Einheiten des CIA auch das *Directorate of Intelligence* und das *Directorate of Operations*. Die CIA ist allerdings mit keinerlei polizeilichen Befugnissen ausgestattet und darf keine

<sup>36</sup> Quelle: <http://www.fbi.gov/hq.htm>.

<sup>37</sup> Zur Entwicklung des FBI und seiner Befugnisse siehe Edvard V. Pekar (Hrsg.): *The FBI: Past, Present and Future*, Hauppauge, New York (Nova Science Publishers) 2005, und Athan G. Theoharis: *The FBI and American Democracy: A Brief Critical History*, Lawrence, Kansas (University Press of Kansas) 2004.

Ermittlungen innerhalb des Territoriums der USA durchführen. Dies entspricht auch der Hauptaufgabe der CIA, die im Schutz der nationalen Sicherheit der Vereinigten Staaten gegen Bedrohungen aus dem Ausland besteht. Traditionell lag der Schwerpunkt der CIA beim Schutz der „äußeren“ politisch-militärischen Sicherheit der USA, doch aufgrund der Veränderungen in der internationalen Bedrohungslage zählen heute auch die nachrichtendienstliche Bekämpfung des Terrorismus, der organisierten Kriminalität und des Drogenhandels heute zu den höchsten Prioritäten der Behörde.<sup>38</sup> Der Gesamthaushalt und Personalbestand der CIA, die ihr Hauptquartier in Langley (Virginia) hat, sind geheim, aber nach Schätzungen beläuft sich die Zahl der Mitarbeiter auf rund 17.000 und der Jahreshaushalt auf über 5 Milliarden US-Dollar.<sup>39</sup>

In Reaktion auf die im Zusammenhang mit den Attentaten vom 11. September 2001 offenkundig gewordenen Defizite der Arbeit der Sicherheitsdienste und auch danach noch identifizierter Probleme ihrer Koordination wurde mit dem im Dezember 2004 verabschiedeten *Intelligence Reform and Terrorism Protection Act* die Organisation der mit „Intelligence“ betrauten US-Behörden reformiert.<sup>40</sup> Mit der Einführung eines *National Director of Intelligence (NDI)*, der mit Aufsichts- und Koordinationsfunktionen gegenüber den insgesamt 15 mit verschiedenen Intelligence-Aufgaben betrauten US-Behörden (mit einem Gesamthaushalt für 2005 von rund 40 Milliarden US-Dollar) betraut ist, wurde eine direkt dem Präsidenten unterstellte neue Koordinationsinstanz geschaffen, die sowohl CIA als auch FBI zumindest in Teilbereichen ihrer Aufgaben übergeordnet ist. Für eine Bewertung dieser Reformen ist es gegenwärtig noch zu früh, aber da in das Amt des NDI auch ein *National Counterterrorism Centre* integriert ist, sind die Tendenzen zu einer stärkeren Zentralisierung im US-System unverkennbar.

### 3.2 Übertragung der FBI und CIA Modelle auf die EU

Die Übertragung der Funktionen, Kompetenzen und Organisationsform des US-amerikanischen FBI und CIA auf die EU würde im Wesentlichen Folgendes bedeuten:

*Erstens* die Einführung eines *European Intelligence Bureau (EIB)* mit umfassenden polizeilichen Ermittlungs- und Durchführungsbefugnissen zu allen von der Union rechtlich als „EU-Straftatbestände“ definierte Straftaten, d.h. Straftaten von grenzüberschreitender Bedeutung. Die Beamten des EIB würden ihre Befugnisse in allen Mitgliedstaaten der EU unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit ausüben können. Das EIB würde in jedem der Mitgliedstaaten über mit vollen operativen Befugnissen ausgestattete Untereinheiten verfügen und auch verantwortlich für die Unterhaltung aller strafverfolgungsrelevanten Datenbanken in der Union sein. Zwar würden die nationalen Polizeibehörden der

---

<sup>38</sup> Siehe die offizielle Beschreibung der „Mission“ und der verschiedenen Aufgaben der CIA auf der amtliche Website (<http://www.odci.gov/>). Zur Entwicklung und Struktur der CIA siehe The CIA Central Intelligence Handbook, La Vergne, Tennessee (International Business Publications, Lightning Source inc) 2005, und Arthur S. Hulnick: Keeping us safe? Secret intelligence and homeland security, Westport, Connecticut (Praeger) 2004.

<sup>39</sup> Schätzungen nach dem Intelligence Resource Program der Federation of American Scientists (<http://www.fas.org/main/content.jsp?formAction=325&projectId=6>).

<sup>40</sup> Public Law 108-458-DEC. 17, 2004.

Mitgliedstaaten unter diesem Modell (wie die Polizeibehörden in den einzelnen Bundesstaaten der USA) weiterhin fortbestehen, aber im Falle von Ermittlungen zu „EU-Strafdelikten“ hätten sie nur noch die Funktionen nachgeordneter bzw. unterstützender Behörden. Aufgrund der bereits etablierten Funktionen und Infrastruktur, wäre die wohl sinnvollste Lösung für die Einführung eines EBI eine entsprechende Weiterentwicklung von Europol.

*Zweitens* die Einführung einer *European Intelligence Agency (EIA)*, die zentral für alle nachrichtendienstlichen Ermittlungen außerhalb der EU zuständig wäre und außerhalb der EU auch über operative Befugnisse verfügen würde. Die Zentralisierung der „Intelligence“ und die hierzu notwendigen personellen und finanziellen Mittel würden einen Fortbestand der gegenwärtig bestehenden einzelstaatlichen Nachrichtendienste der Mitgliedstaaten kaum sinnvoll, ja geradezu kontraproduktiv erscheinen lassen. Eine EIA würde daher zweifellos über kurz oder lang an die Stelle der bisherigen nationalen Nachrichtendienste treten, was deren massive Umwandlung bzw. Auflösung zur Folge haben würde. Während ein EBI – wie oben erwähnt – aus einer Weiterentwicklung von Europol hervorgehen könnte, würde es sich bei einer EIA wahrscheinlich um ein völlig neu konzipierte Institution handeln müssen, da es sich bei der bislang einzigen in der EU bestehende Struktur mit nachrichtendienstlichen Auswertungsfunktionen, das SITCEN im Generalsekretariat des Rates, nur um eine Analysten-Gruppe des Rates ohne selbständigen Status und Infrastruktur handelt.

In beiden Fällen würde es sich um die Schaffung von EU-Agenturen mit beträchtlichen Exekutivbefugnissen und Rechten gegenüber nationalen Behörden handeln. Dies würde nicht nur entsprechend umfassende rechtliche Regelungen im Zeichen des Primats des EU-Rechts gegenüber dem nationalen Polizei- und Strafrecht bedeuten, sondern auch die notwendige Anbindung dieser Agenturen an eine politische Exekutive auf EU-Ebene und deren zentrale parlamentarische Kontrolle durch das Europäische Parlament. Die Schaffung eines EBI und einer EIA im Sinne der US-Modelle würde damit einer fundamentalen Abkehr von dem bisherigen primär „kooperativen“ Ansatz der EU im Kampf gegen die organisierte Kriminalität und den Terrorismus zugunsten der Schaffung eines bundesstaatlichen „integrierten“ Systems der Verbrechensbekämpfung bedeuten.

### 3.3 Die Vorteile der Einführung eines EBI und einer EIA

Weder in dem im November 2004 angenommenen „Haager Programm“,<sup>41</sup> das die Leitlinien für die Weiterentwicklung des RFSR für die Periode 2005-2010 definiert, noch im EU-Verfassungsvertrag lassen sich Anzeichen für eine Abkehr der Mitgliedstaaten von ihrer bisherigen Präferenz für „kooperative“ statt „integrierte“ Strukturen finden, was eine wesentliche politische Voraussetzung für die Einführung eines EBI und einer EIA wäre. Dennoch wäre die Bildung derartiger EU-Zentralbehörden mit zumindest vier gewichtigen Vorteilen im Kampf gegen die organisierte Kriminalität und den Terrorismus verbunden:

---

<sup>41</sup> Ratsdokument Nr. 16054/04.

- (1) *Signifikante Erhöhung der Analysekapazität.* Wie sich aus der Betrachtung der bestehenden EU-Strukturen ergeben hat, fehlt es der Union bislang einer starken zentralen Analysekapazität: Europol verfügt keinen umfassenden Zugang zu relevanten Daten, nachrichtendienstliche Erkenntnisse werden nur in begrenztem Umfang im Rahmen des SITCEN analysiert und wichtige Datenaustauschssysteme, wie vor allem das SIS, werden bislang analytisch unzureichend genutzt. Die Schaffung eines EBI (mit Zuständigkeit für die zentrale Sammlung und Analyse aller polizeilichen und strafrechtlichen Datensätze) und einer EIA (mit Zuständigkeit für alle außerhalb der EU gewonnenen nachrichtendienstlichen Erkenntnissen) könnte dieses Defizit beheben. Alle bestehenden oder im Aufbau begriffenen Datenaustauschsysteme zur inneren Sicherheit könnten im Rahmen des EBI zusammengeführt und die bislang noch recht fragmentarische Struktur der EU-Datenaustauschsysteme überwunden werden. Defizite der systematischen Informationssammlung und -weitergabe durch nationale Behörden, wie sie von der Europäischen Kommission nach den Terroranschlägen von Madrid im März 2004 aufgewiesen wurden,<sup>42</sup> ließen sich damit zumindest reduzieren.
  
- (2) *Signifikante Erhöhung der operativen Kapazität.* Bislang sind es ausschließlich nationale Behörden, die zur Gefahrenabwehr im Bereich der organisierten Kriminalität und des Terrorismus über Ermittlungs- und Durchführungsbefugnisse verfügen. EU-Behörden, darunter vor allem Europol, können operative polizeiliche Maßnahmen der Gefahraufklärung und der Gefahrbeseitigung bislang nur „empfehlen“, aber weder anordnen noch selbst durchführen. Die einzelstaatlichen Nachrichtendienste sind hinsichtlich ihrer Operationen bislang keinerlei wirksamer Lenkung oder Koordination durch EU-Organe unterworfen. Mit der Schaffung eines EBI und einer EIA würden die Zentralagenturen in die Lage versetzt, selbst operative Maßnahmen zur Gefahrerkennung und Gefahrbeseitigung durchzuführen, und dies sowohl innerhalb des Territoriums der EU (im Falle des EBI) als auch außerhalb (im Falle der EIA). Hierdurch könnte es zu einem erheblichen Effizienzgewinn kommen: Zeitliche Verzögerungen bei der „Mobilisierung“ nationaler Behörden würden weitgehend entfallen, Operationen könnten zentral geplant und zugleich in mehreren Mitgliedstaaten unter einheitlicher Leitung durchgeführt werden und die Auswertung der Operationen könnte durch die durchführende Behörde unmittelbar selbst vorgenommen werden, ohne auf Berichte einzelstaatlicher Behörden warten zu müssen. Probleme der Koordination und der Auswertung nicht zentral gelenkter gemeinsamer Operationen, wie sie etwa in dem Bericht der Ratspräsidentschaft vom Juni 2003 hinsichtlich der gemeinsamen Operationen der Grenzpolizeien an den Außengrenzen identifiziert wurden,<sup>43</sup> könnten sich damit wohl zumindest reduzieren lassen.

---

<sup>42</sup> Siehe Europäische Kommission: Existing legislative instruments relevant to the fight against terrorism, and draft measures already on the Council table, Memo/04/63 vom 18.3.2004.

<sup>43</sup> Presidency Report on the implementation of programmes, ad hoc centres, pilot projects and joint operations, Ratsdokument Nr. 10058/1/03 REV 1 vom 11.6.2003, insbesondere S. 35-37.

- (3) *Wirksamere Umsetzung von EU-weiten Prioritäten.* Die EU befindet sich zwar auf dem Wege zu gemeinsamen Bedrohungseinschätzungen (hinsichtlich der organisierten Kriminalität vornehmlich aufgrund der Europol-Analysen und hinsichtlich des Terrorismus aufgrund der des SITCEN), aber an klaren Prioritätensetzungen mit entsprechenden operativen Vorgaben fehlt es bislang, dies nicht zuletzt aufgrund der immer noch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlichen nationalen Bedrohungspereptionen und politischen Prioritäten. Auf der Grundlage der zentral durchgeführten Analysen eines EBI und einer EIA könnte die Union auf politischer Ebene Prioritäten für die Bekämpfung schwerer Formen grenzüberschreitender Kriminalität setzen, die im Lichte wechselnder Herausforderungen angepasst und dann sowohl durch das EBI und die EIA als auch den nachgeordnete einzelstaatlichen Behörden im Sinne eines strategischen EU-weiten Plans umgesetzt werden könnten.
- (4) *Bessere Nutzung bestehender Ressourcen.* Maßnahmen zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus stehen immer unter dem Vorbehalt der zur Verfügung stehenden personellen und materiellen Ressourcen. Der bislang von der EU primär verfolgte „kooperative“ Ansatz basiert auf der vollständigen Beibehaltung der bestehenden nationalen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Behörden und nur minimalen Investitionen in die allem der „Vernetzung“ der nationalen Behörden dienenden EU-Strukturen. Auch ohne eine detaillierte Analyse der bestehenden nationalen Strukturen, die in dieser Untersuchung nicht geleistet werden kann, dürfte es offenkundig sein, dass bei 25 „parallel“ existierenden nationalen Systemen – vor allem bei der Erkennung internationaler Gefahrenzusammenhänge – in vielfacher Form Kapazitäten für gleiche oder zumindest ähnliche Aufgaben eingesetzt werden. Durch die Einführung eines EBI und einer EIA bei gleichzeitiger teilweiser Reduzierung der betreffenden nationalen Kapazitäten könnten durch Konzentrations- und Synergieeffekte die (stets zu knappen) Ressourcen in der EU effizienter genutzt werden. Dies würde fraglos besonders für die Bildung einer EIA gelten, die wie oben ausgeführt, ganz oder zumindest weitgehend die einzelstaatlichen Nachrichtendienste ersetzen würde.

Obwohl aber diese Vorteile unzweifelhaft erheblich sind, lässt sich aus diesen nicht notwendig die Schlussfolgerung ableiten, dass die EU von daher ein solches EBI und eine solche EIA unbedingt „braucht“. Die Existenz großer und mit umfangreichen Kompetenzen ausgestatteter Zentralagenturen ist – wie das Beispiel des zumindest teilweisen Versagens der US-Agenturen bei der Gefahrenerkennung vor dem 11. September 2001 zeigt<sup>44</sup> – alleine noch keine Gewähr für maximale Effizienz bei Gefahrenerkennung und -abwehr. Vor allem, wenn es sich um

---

<sup>44</sup> Siehe hierzu die Beispiele und kritischen Bewertungen zu den Aktivitäten von FBI und CIA in U.S. Senate Select Committee on Intelligence U.S. House Permanent Select Committee on Intelligence: Joint inquiry into intelligence community activities before and after the terrorist attacks of September 11, 2001, S. Rept. No. 107- 351, 107Th Congress, 2d Session, H. Rept. No. 107-792, Dezember 2002.

weitgehend in einem einzigen Mitgliedstaat geplante und durchgeführte kriminelle Aktivitäten handelt, kann nicht notwendigerweise von einem deutlichen „Mehrwert“ zentraler Agenturen im Vergleich zu mehr dezentralisierten Kooperationssystemen (wie dem gegenwärtigen der EU) ausgegangen werden. Angesichts der – nach den bisher verfügbaren Informationen – offenbar weitgehend in Spanien von dort ansässigen Personen geplanten und organisierten Terroranschlägen in Madrid vom 11. März 2004 ist es beispielsweise fraglich ob ein EBI oder eine EIA in einer besseren Position als die spanischen Behörden gewesen wäre, um diese zu verhindern.

### 3.4 Die Probleme der Einführung eines EBI und einer EIA

Es wurde bereits darauf verwiesen, dass die Einführung eines EBI und einer EIA einen fundamentale Abkehr von der bisherigen Präferenz der Mitgliedstaaten für „Kooperation“ statt „Integration“ bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus bedeuten würde, und dass es für eine solche Abkehr weder im „Haager“-Programm noch im EU-Verfassungsvertrag Anzeichen gibt. Dies wird besonders deutlich, wenn man die Europol betreffenden Bestimmungen des Verfassungsvertrages betrachtet. In Artikel III-276(2)(b) wird zwar als gesetzlich noch zu regelnde Möglichkeit nicht nur die Koordinierung, sondern auch die „Organisation und Durchführung“ von Ermittlungen und „operativen Maßnahmen“ durch Europol „gemeinsam“ mit den Behörden der Mitgliedstaaten vorgesehen, aber Artikel III-276(3) behält die Anwendung von „Zwangsmaßnahmen“ ausschließlich den nationalen Behörden vor und bestimmt ausdrücklich, dass Europol nur „in Verbindung und Absprache“ mit nationalen Behörden tätig werden kann. Von einer wirklichen Stärkung der Rolle von Europol in diesem bislang zukunftsweisendsten Dokument der EU kann somit kaum die Rede sein. Der einzige in der Verfassung angelegte Schritt zu einer stärkeren Zentralagentur im Bereich des RFSR ist die in Artikel III-274 eröffnete Möglichkeit der Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft. Deren Errichtung bleibt allerdings an eine vorherigen einstimmige Ratsentscheidung abhängig – die aufgrund der fortdauernden Bedenken einiger Mitgliedstaaten eine beträchtliche Hürde darstellen wird -, und auch nach einer solchen Entscheidung würden die Befugnisse dieser Staatsanwaltschaft zunächst auf Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU beschränkt bleiben. Gegenwärtig mangelt es in der EU eindeutig an dem notwendigen gemeinsamen politischen Willen zur Schaffung starker Zentralagenturen. Da einige Mitgliedstaaten sich zudem ausdrücklich gegen einen solchen Schritt ausgesprochen haben,<sup>45</sup> gibt es kaum Aussichten, dass sich der hierzu notwendige politische Konsens unter 25 (und mehr) Mitgliedstaaten in absehbarer Zukunft wird herstellen lassen.

---

<sup>45</sup> So etwa mit besonderem Nachdruck die finnische Regierung gegen die Errichtung einer CIA-ähnlichen Agentur in der EU (Helsingin Sanomat. International Edition, 17.3.2004: „Finland opposes establishment of European intelligence service“). Auf der offiziellen Website des britischen Außenministeriums heißt es kategorisch, dass in der EU kein „European FBI“ eingeführt werden wird (<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029392295>).

Doch selbst wenn man einmal annimmt, dass sich diese politische Hürde nehmen ließe und ein hinreichender politischer Wille seitens der Mitgliedstaaten vorhanden wäre, stünden der Einführung eines EBI und einer EIA erhebliche Hindernisse im Wege. Sowohl auf EU-Ebene als auch auf der nationalen Ebene würde die Einführung solcher Zentralagenturen die Schaffung von einer Reihe höchst einschneidender rechtlicher, politischer und institutioneller Voraussetzungen erfordern:

*Auf EU-Ebene* würde, ganz abgesehen von den notwendigen EU-vertraglichen Änderungen, die Einführung eines EBI und einer EIA nicht nur den Übergang zu einer umfassenden „gemeinsamen Politik“ mit voll verbindlichen gemeinsamen Zielen und Prioritäten bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus zur Voraussetzung haben, sondern auch die Schaffung eines umfassenden EU-Polizei- und Strafrechts erforderlich machen. Insbesondere im strafrechtlichen Bereich, wo unterem anderem (wie in den USA die „federal crimes“) in den Kompetenzbereich des EBI fallende EU-Straftatbestände zu definieren wären, müsste die bislang wesentlich auf gegenseitiger Anerkennung und bloßer Mindestharmonisierung basierende strafrechtliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zur Ausarbeitung eines echten EU-Strafgesetzbuches ausgeweitet werden. Aufgrund der Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rechtssystemen und -traditionen wären die politischen Widerstände und „technischen“ Harmonisierungsprobleme eines solchen Projekts gewaltig. Angesichts des Übergangs zu effektiven EU-weiten Strafverfolgungsoperationen wäre auch die Einführung eines EU-Strafgerichtshofs erforderlich. Aufgrund der Übertragung von Exekutivbefugnissen auf das EBI müsste dieses auch hierarchisch in eine echte politisch-konstitutionelle Exekutive der EU („europäische Regierung“) eingebunden werden, von der in der EU auch im Falle einer Ratifizierung des Verfassungsvertrages noch nicht die Rede sein kann. Auch die Voraussetzungen für eine wirksame parlamentarische Kontrolle seitens des Europäischen Parlaments, das bislang beispielsweise gegenüber Europol nur über Informationsrechte verfügt, und für eine umfassende richterliche Kontrolle müssten angesichts der von einer solchen mit umfassenden Ermittlungs- und Durchführungsbefugnissen ausgestatteten Agentur potentiell ausgehenden Risiken für Menschen- und Bürgerrechte sowie insbesondere den Schutz persönlicher Daten massiv gestärkt werden. Die Notwendigkeit der Einbindung in eine wirkliche EU-Exekutive und effektiver parlamentarischer und richterlicher Kontrolle gilt natürlich auch für die Einführung einer EIA. Da sich deren Aktionsfeld allerdings auf Erkenntnisgewinnung sowie eventuell auch Operationen außerhalb der Union erstrecken würde, wäre für diese zusätzlich eine Weiterentwicklung der GASP und der ESVP zu echten „gemeinsamen“ Politiken erforderlich. Da nachrichtendienstliche Ermittlungen und -operationen in Drittstaaten zwangsläufig auch zu Konflikten mit diesen führen können, könnte eine EIA nur im Rahmen einer voll entwickelten und von allen Mitgliedstaaten getragenen außen- und sicherheitspolitischen Strategie wirksam operieren. Nur am Rande erwähnt seien hier die administrativen und finanziellen Herausforderungen auf EU-Ebene, da es sich immerhin um den Aufbau von Zentralagenturen mit wahrscheinlich Tausenden von in einem multinationalen und -sprachlichen Kontext organisierten Mitarbeitern und den Einsatz modernster technologischer Mittel handeln würde.

*Auf der nationalen Ebene* würde die Schaffung eines EBI und einer EIA in allen Mitgliedstaaten einschneidende gesetzliche Maßnahmen, in den meisten Fällen – vor allem hinsichtlich der Ermittlungs- und Vollzugskompetenzen von EBI/EIA-Beamten – wahrscheinlich sogar Verfassungsänderungen, erforderlich machen. Die Arbeit und Organisation der nationalen Behörden müsste zumindest teilweise auf die EBI/EIA ausgerichtet und entsprechend reorganisiert werden, was – vor allem hinsichtlich der einzelstaatlichen Nachrichtendienste – deren teilweisen oder sogar gänzlichen Ersatz durch die neuen EU-Strukturen erforderlich machen würde. Die Regierungen der Mitgliedstaaten müssten ihre nationalen Prioritäten und Strategien zur inneren Sicherheit zumindest teilweise deutlich stärker an auf EU-Ebene im Zusammenhang mit den Aufgaben des EBI und der EIA definierte Zielsetzungen anpassen. Ein wirksames Zusammenwirken zwischen der EBI/EIA und nationalen Behörden würde ein erhebliches Maß an Vertrauen zu den neugeschaffenen Behörden zur Voraussetzung haben, das sich – wie sich im Falle Europols deutlich gezeigt hat – nicht einfach auf EU-Ebene „verordnen“ lässt und wahrscheinlich erst nach mehreren Jahren einstellen würde. Unter den über sehr viel größere Kapazitäten verfügenden Polizei- und Sicherheitsdiensten der „großen“ Mitgliedsstaaten könnten beispielsweise die Auffassung vorherrschen, dass sie im Unterschied zu denen der „kleineren“ Partner durch die Einbindung in eine hierarchisch-integrierte Struktur mehr zu verlieren als zu gewinnen haben, mit der Folge entsprechender Zögerlichkeiten bei der Interaktion mit den Zentralagenturen. Der Übergang zu einem Zentralagentursystem würde zudem wahrscheinlich zu einer partiellen Destabilisierung etablierter Verfahrensweisen nationaler Dienststellen und existierender grenzüberschreitende Kooperationsformen, von denen es vor allem im bilateralen Bereich viele gibt, führen, die vorübergehend zu einem Effizienzverlust der Bekämpfung schwerer Formen grenzüberschreitender Kriminalität führen könnte, bis sich der Effizienzgewinn durch das Zentralagentursystem voll entfalten könnte.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Einführung solcher zentraler Sicherheitsagenturen mit umfassenden Kompetenzen sowohl auf EU-Ebene als auch auf der nationalen Ebene neue Risiken des Missbrauchs von Befugnissen und von Verletzungen der Menschen- und Bürgerrechte schaffen würde. Mit umfassenden Kompetenzen ausgestattete zentrale Sicherheitsagenturen tendieren dazu – und die Geschichte des FBI und der CIA liefert hierfür genügend Beispiele – ihr Sicherheitsmandat extensiv zu interpretieren und allen anderen Erwägungen überzuordnen. Davon auszugehen, dass es in der EU keinesfalls zu solchen Fehlentwicklungen kommen könnte, wäre zweifellos eine recht naive Annahme. Aber auch wenn es zu keinen Fehlentwicklungen kommen würde, wäre die Einführung dieser Zentralagenturen in der Öffentlichkeit und insbesondere unter Bürgerrechtsorganisationen gewiss nicht unumstritten, so dass hier auch einige Überzeugungsarbeit zu leisten wäre, um dem Eindruck einer „big brother“-EU entgegenzuwirken.

## 4. Schlussfolgerungen und Alternativen

### 4.1 Gesamtbewertung

Der Mehrwert an Effizienz, den die Einführung eines EBI und einer EIA hinsichtlich Analysekapazität, operativen Möglichkeiten, Umsetzung EU-weiter Prioritäten und Ressourcennutzung im Kampf gegen die organisierte Kriminalität und den Terrorismus bringen würde, ist als beträchtlich einzuschätzen. Dies umso mehr, als die bestehenden, auf einem primär „kooperativen“ Ansatz basierenden EU-Strukturen trotz (teilweise auch gerade wegen) ihrer Proliferation in den letzten Jahren deutliche Schwächen hinsichtlich ihrer analytischen und operativen Kapazität und Kohärenz aufweisen.

Die mit der Einführung eines EBI und EIA verbundenen politischen, rechtlichen und institutionellen Anpassungskosten wären jedoch so erheblich, dass eine nüchterne Kosten-Nutzen-Bewertung die Sinnhaftigkeit eines solchen Schrittes zumindest im Kontext des gegenwärtigen politischen, rechtlichen und institutionellen Entwicklungsstands der EU verneinen muss. Die Einführung solcher an ihren US-amerikanischen Vorbildern orientierten Zentralagenturen würde letztendlich eine massive Vertiefung der Integration im Rahmen des EU-Systems – man kann durchaus von einem erforderlichen „Systemwandel“ reden – mit tief greifenden Eingriffen in die nationalen Rechtssysteme und Strukturen zur Voraussetzung haben, die sich durch den zu erwartenden Effizienzgewinn nicht rechtfertigen lässt. Außerdem fehlt es gegenwärtig in der EU eindeutig an dem notwendigen politischen Willen zu einem Übergang von „kooperativen“ zu echten „integrierten“ Strukturen im Bereich der inneren Sicherheit, und das Konzept starker Zentralagenturen würde in mehreren Mitgliedstaaten auf erhebliche Widerstände stoßen. Zudem zeigt das US-amerikanische Beispiel, dass mächtige Zentralagenturen auch Fragen hinsichtlich ausreichender parlamentarischer Kontrolle und des effektiven Schutzes von Grundrechten aufwerfen können, die zu den möglichen „Kosten“ ihrer Einführung hinzugerechnet werden müssen.

Wenn aber auch aus den genannten Gründen die Einführung von Zentralagenturen nach den beiden US-Modellen zumindest gegenwärtig nicht sinnvoll erscheint, so bedeutet dies dennoch keineswegs, dass die EU sich mehr oder weniger mit dem Status quo abfinden muss. Es bestehen eine ganze Reihe alternativer Weiterentwicklungsmöglichkeiten des EU-Systems zur Erhöhung der Effizienz der Kooperation bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus, die teilweise auch bereits Eingang in die Agenda der Union für die nächsten Jahre gefunden haben.

### 4.2 Alternative Weiterentwicklungsmöglichkeiten der EU-Strukturen

Da zunächst einmal davon auszugehen ist, dass zumindest für die voraussehbare Zukunft es nach wie vor die einzelstaatlichen Behörden sein werden, die die Speerspitzen im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Terrorismus bilden, ist es von wesentlicher Bedeutung, deren Zugang von Behörden zu strafverfolungsrelevanten Informationen in anderen Mitgliedstaaten wesentlich zu erleichtern und zu erweitern. Ein wesentlicher Fortschritt würde sich daher durch die

im bereits erwähnten „Haager Programm“ für 2008 geplante Umsetzung des *Grundsatzes der Verfügbarkeit* erzielen lassen, der vorsieht, dass unionsweit Strafverfolgungsbeamte in einem Mitgliedstaat, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben in anderen Mitgliedstaaten verfügbare Informationen benötigen, diese von Beamten der betreffenden anderen Mitgliedstaaten gleichsam automatisch abrufen und erhalten können. Das „Haager Programm“ bringt dies auf die griffige Formel, dass „der bloße Umstand, dass Informationen Grenzen überschreiten, nicht mehr von Bedeutung sein [sollte]“.<sup>46</sup> Freilich knüpft das „Haager Programm“ die Umsetzung dieses Grundsatzes an eine ganze Reihe von Bedingungen (wie z.B. Schutz der Quellen, Integrität der Daten, Einhaltung der Datenschutzvorschriften und „geeignete Kontrolle“), die – wenn sie extensiv ausgelegt werden sollten – die praktische Bedeutung dieser grundlegenden Weiterentwicklung erheblich einschränken könnten.

Obwohl die gegenwärtig vor allem von Europol und Eurojust geleisteten Dienste bei der Aufdeckung und Analyse grenzüberschreitender Kriminalitätsstrukturen beachtlich sind, kann kein Zweifel daran bestehen, dass beide Behörden noch wirksamer agieren könnten, wenn sie von allen betreffenden nationalen Behörden regelmäßig und systematisch mit dem Maximum an verfügbaren Informationen versorgt werden würden. Sowohl im EU-Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung<sup>47</sup> als auch im „Haager Programm“<sup>48</sup> figuriert daher die rechtzeitige Bereitstellung hochwertiger Informationen durch nationale Behörden einschließlich der Nachrichtendienste unter den Prioritäten. Da alle notwendigen Beschlüsse auf politischer Ebene längst gefasst worden sind, handelt es sich hier vor allem darum, eine effektive Umsetzung seitens der nationalen Behörden sicherzustellen, wozu stärkerer Druck seitens der Ministerien, Vertrauensaufbau in die europäischen Strukturen und Trainingsprogramme für leitende Beamte der Behörden erforderlich sein dürften.

Die Analysekapazität von Europol ließe sich auch erheblich durch seine Befähigung zur systematischen Auswertung in den Mitgliedstaaten verfügbarer forensischer Daten (beispielsweise Daten zu verwendeten Schusswaffen und Sprengstoffen sowie DNA-Daten) ausbauen, wobei in längerfristiger Perspektive auch an die Errichtung eines unterstützenden forensischen Labors in Betracht gezogen werden könnte. Ein wichtiger Fortschritt wäre auch die im „Haager Programm“ vorgesehene Eröffnung des Online Zugangs von Europol zu allen verfügbaren Datenbanken, darunter insbesondere dem SIS.<sup>49</sup> Auf der Grundlage des Zugangs zu relevanten Daten könnte Europol, dessen Analysen sich gegenwärtig hauptsächlich auf jüngste Entwicklungstrends im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität konzentrieren, auch zu Voraussagen über künftige Bedrohungsentwicklungen übergehen. Auch diesbezüglich ist mit der für 2006 vorgesehenen Ausarbeitung von jährlichen „Bewertungen der Bedrohungslage“ durch Europol ein erster Schritt im „Haager Programm“ vorgesehen.<sup>50</sup> Um die Analysekapazitäten von Europol auszuweiten, müssten allerdings auch seine Ressourcen entsprechend

---

<sup>46</sup> Siehe Ratsdokument Nr. 16054/04, Punkt 2.1., S. 18.

<sup>47</sup> Siehe Ratsdokument Nr.16090/04, Punkte 3.2.5.-3.2.7, S. 21-22.

<sup>48</sup> Siehe Ratsdokument Nr. 16054/04, Punkt 2.3., S. 22.

<sup>49</sup> Siehe Ratsdokument Nr. 16054/04, Punkt 2.1., S. 18.

<sup>50</sup> Siehe Ratsdokument Nr. 16054/04, Punkt 2.3., S. 22.

wachsen, wie das oben erwähnte Problem der bereits erreichten Kapazitätsgrenze hinsichtlich der Erstellung neuer AWF-Dateien zeigt.

Eine stärkere Einbindung und Nutzung der einzelstaatlichen Nachrichtendienste sollte auch Teil der Weiterentwicklung des EU-Systems sein. Die vom „Haager Programm“ vorgesehene, auf Erkenntnissen der Nachrichten- und Sicherheitsdienste beruhende strategische Analysefunktion des SITCEN ist daher gewiss als ein Fortschritt zu werten.<sup>51</sup> Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Analyseaufgaben des SITCEN wesentlich auf Gefahrenabwehr im Bereich des Terrorismus beschränkt sind und sich seine Funktionen in diesem Bereich teilweise mit denen von Europol überschneiden. Von daher sollte eine enge Koordination zwischen SITCEN und Europol sichergestellt werden, und nachrichtendienstliche Erkenntnisse sollten – soweit relevant – auch zur Bekämpfung anderer schwerer Formen grenzüberschreitender Kriminalität genutzt werden und hierzu Europol zur Verfügung stehen.

Angesichts der Proliferation von spezialisierten Datenaustauschsystemen (SIS, VIS, Eurodac, EIS,...) ist die Gewährleistung der *Interoperabilität* dieser für ein grenzüberschreitendes Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität und den Terrorismus wesentlichen Instrumente von zentraler Bedeutung. Die diesbezüglichen Formulierungen sind im „Haager Programm“, dem zur Folge die Interoperabilität „geprüft“ und „gegebenenfalls“ hergestellt werden soll, recht zurückhaltend ausgefallen.<sup>52</sup> Ziel sollte – freilich unter Beachtung der Datenschutzregelungen angemessener Kontrollverfahren – die volle Interoperabilität zwischen allen strafverfolgungsrelevanten Datenaustauschsystemen der Union.

Obwohl operative Befugnisse wohl noch auf längere Sicht ausschließlich nationalen Behörden vorbehalten bleiben werden, schließt dies keinesfalls eine Weiterentwicklung der operativen Kapazität der EU auf dem Wege über die operative Zusammenarbeit aus. Die Initiierung und Koordinierung operativer Maßnahmen seitens der nationalen Behörden im Hinblick auf grenzüberschreitende Ziele bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus könnte sich durch die Einführung eines zentralen operativen Lenkungsgremiums fraglos verbessern lassen. Der in Artikel III-261 des EU-Verfassungsvertrags vorgesehene *Ausschuss für innere Sicherheit* könnte sich zu einem solchen Lenkungsgremium entwickeln, und das „Haager Programm“ weist diesem auch eine Schlüsselfunktion bei der operativen Zusammenarbeit zu.<sup>53</sup> Das Mandat des Ausschusses im Bereich der Initiierung und Koordinierung operativer Maßnahmen nationaler Maßnahmen sollte im Interesse der Effizienz daher hinreichend gestärkt werden. Um den Ausschuss von Einzelentscheidungen im polizeilichen Bereich zu entlasten und um eine optimale und rasche Nutzung der Analyseerkenntnisse von Europol zu nutzen, sollten der europäischen Polizeibehörde ihr bislang noch fehlende echte Initiierungs- und Koordinationsbefugnisse übertragen werden. Als Modell hierfür könnten die Befugnisse der bereits erwähnten neuen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen dienen, die „gemeinsame

---

<sup>51</sup> Siehe Ratsdokument Nr. 16054/04, Punkt 2.2., S. 20.

<sup>52</sup> Siehe Ratsdokument Nr. 16054/04, Punkte 1.7.2. und 2.3., S. 16 und 19.

<sup>53</sup> Siehe Ratsdokument Nr. 16054/04, Punkt 2.5., S. 25.

Aktionen“ der Behörden der Mitgliedstaaten autorisieren, koordinieren und auswerten kann.<sup>54</sup>

Eine Weiterentwicklung bestehender Strukturen und Formen der Zusammenarbeit – für die hier nur einige Beispiele genannt worden sind – ist somit auch ohne die Einführung eines EBI und einer EIA durchaus möglich. Jede dieser und anderer Weiterentwicklungen setzt allerdings den notwendigen politischen Willen seitens der Regierungen als auch die konstruktive Bereitschaft der nationalen Behörden voraus, sich voll auf die „europäische Dimension“ der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus einzulassen.

---

<sup>54</sup> Artikel 3(1) der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 vom 26. Oktober 2004: „Die Agentur bewertet, billigt und koordiniert Vorschläge der Mitgliedstaaten für gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte. Die Agentur kann selbst und im Benehmen mit dem/den betreffenden Mitgliedstaat(en) Initiativen für gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ergreifen.“ Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 349/4 vom 25.11.2004.