

Die Zukunft von Europol
Bericht des Bundesministeriums des Innern
zur Überführung der Europol-Konvention in einen Ratsbeschluss

- Stand: 12. November 2007 -

I. Ausgangslage

Der Rat der europäischen Justiz- und Innenminister hat am 4./5. Dezember 2006 einer Überführung der Europol-Konvention in einen Ratsbeschluss in der Annahme zugestimmt, dass dies zu einer deutlichen Verbesserung der operativen und administrativen Tätigkeit von Europol führt¹. Die Überführung wurde unter den Vorbehalt einer umfassenden Bewertung der Auswirkungen folgender Aspekte gestellt:

- Finanzierung von Europol aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union und
- Anwendung des EU-Personalstatuts sowie des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften auf die Europol-Bediensteten unter Einhaltung des Grundsatzes der Haushaltsneutralität und unter Berücksichtigung der besonderen Erfordernisse aufgrund des Mandats und der Aufgaben von Europol.

Der JI-Rat begrüßte ferner die Absicht der Kommission, zeitnah den Entwurf eines solchen Ratsbeschlusses vorzulegen. Die Ratsarbeitsgruppe Europol und der Art. 36-Ausschuss wurden angewiesen, auf der Grundlage des Kommissionsentwurfs mit den erforderlichen Arbeiten zu beginnen und dem Rat spätestens bis Juni 2007 zu den oben genannten Auswirkungen zu berichten.

Ende Dezember 2006 legte die Kommission einen auf den 5. Januar 2007 datierten „Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL)“² vor.

II. Fortschritte unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft

Unter deutscher Ratspräsidentschaft konnte der JI-Rat am 12./13. Juni 2007 folgende Beschlüsse fassen:

¹ Ratsdokument 14405/4/06 REV 4 EUROPOL 93.

² Ratsdokument 5055/07 EUROPOL 2.

1. Politische Einigung über Kapitel I des künftigen Europol-Ratsbeschlusses

Kapitel I (Art. 1-9) regelt die Aufgaben und Zuständigkeiten von Europol. Der vom Rat konsentiert Text³ erweitert den Zuständigkeitsbereich von Europol (Artikel 4) auf sämtliche Formen grenzüberschreitender Schwerekriminalität, die einen gemeinsamen Bekämpfungsansatz der betroffenen Mitgliedstaaten erfordern. Das nach der Konvention geltende Erfordernis des Vorliegens tatsächlicher Anhaltspunkte für eine kriminelle Organisationsstruktur entfällt. Damit kann Europol künftig bereits im Vorfeld manifester OK-Strukturen tätig werden. Darüber hinaus gibt es Fälle nicht-organisierter internationaler Schwerekriminalität, in denen eine Unterstützung der Mitgliedsstaaten durch Europol gleichfalls geboten ist. Dies gilt etwa für die Verbreitung von Kinderpornografie über das Internet oder für sog. reisende Gewalttäter (grenzüberschreitend agierende Serientäter).

Ferner begründet der Entwurf weitere operative Verbesserungen durch erweiterte Zuständigkeiten Europols im speziellen Bereich der Eurofälschung, durch die Befugnis Europols, die Einrichtung von gemeinsamen Ermittlungsgruppen der Mitgliedstaaten vorzuschlagen sowie durch eine aktivere Rolle der Leiter der für Europol zuständigen Nationalen Stellen der Mitgliedstaaten bei der operativen Unterstützung des Europäischen Polizeiamts.

2. Weiterer Fortgang und institutionelle Folgen der Überführung

Zum weiteren Fortgang des Überführungsprozesses hat der Juni-Rat in seinen Schlussfolgerungen⁴ folgende wesentliche Punkte festgehalten:

- Das Europol-Übereinkommen soll in einen Ratsbeschluss überführt werden.
- Dieser Ratsbeschluss soll bis spätestens zum 30. Juni 2008 - also dem Ende der slowenischen Präsidentschaft und damit dem Ende der Triopräsidentschaft von Deutschland, Portugal und Slowenien - finalisiert werden.
- Der Rat beschließt im Juni 2008, dass Europol ab dem 1. Januar 2010 aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert wird, vorausgesetzt, dass bis zum 30. Juni 2008 zufrieden stellende Lösungen zu den noch offenen Punkten vorliegen:
 - Immunität (Aufhebung der Immunität von Europol-Bediensteten während der Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen - JITs);

³ Ratsdokument 10327/07 EUROPOL 75.

⁴ Ratsdokument 10326/07 EUROPOL 74.

- Gewährleistung eines Weisungsrechts des JIT-Leiters gegenüber den teilnehmenden Europol-Bediensteten;
- Aufrechterhaltung des Rotationsprinzips (d.h. grundsätzlich zeitlich befristete Verträge bei Europol auch unter Geltung des EU-Personalstatuts)
- finanzielle Auswirkungen der Überführung (Wahrung von Haushaltsneutralität).

Grundlage dieser Schlussfolgerungen war die von der deutschen Präsidentschaft entsprechend dem Auftrag des Rates vom Dezember 2006 vorgelegte umfassende Analyse der Auswirkungen einer künftigen Gemeinschaftsfinanzierung und der daraus folgenden Anwendbarkeit des EU-Personalstatuts⁵.

Europol und die Kommission wurden beauftragt, bis spätestens Dezember 2007 einen Umsetzungsplan (sog. „roadmap“) vorzulegen, der die erforderlichen wesentlichen Schritte bis zum Inkrafttreten der Gemeinschaftsfinanzierung benennt.

III. Aktueller Stand der Arbeiten

Unter portugiesischer Präsidentschaft wurde sowohl die inhaltliche Diskussion der einzelnen Kapitel des Ratsbeschlusses als auch die Klärung der mit der Überführung verbundenen institutionellen Fragen fortgesetzt.

Auf dem JI-Rat vom 8./9. November 2007 wurden die Kapitel II und III des Beschlussentwurfs⁶ politisch konsentiert, die die Informationsverarbeitungssysteme sowie gemeinsame Bestimmungen zur Informationsverarbeitung regeln. Besonders hervorzuheben ist insoweit die Öffnungsklausel in Art. 10 Abs. 2 und 3, die die vereinfachte Einrichtung zukünftiger neuer IT-Systeme ermöglicht.

Darüber hinaus wurde die in Erfüllung des Auftrags des Juni-Rats von Europol und der Kommission vorgelegte „roadmap“ gebilligt. Das Dokument⁷ benennt die für ein Inkrafttreten des Europol-Ratsbeschlusses mit der als Regelfall vorgesehenen Gemeinschaftsfinanzierung bis zum 1. Januar 2010 zu realisierenden wesentlichen Vorbereitungsschritte. Dazu gehören neben der Überführung des Europol-Personals in das neue Vertragsregime des EU-Personalstatuts und der Aufstellung des Haushaltsplans 2010 auch die Erarbeitung einer Vielzahl von Durchführungsbestimmungen zu Bereichen wie etwa den Außenbeziehungen, den Analyse-

⁵ Ratsdokument 10325/07 EUROPOL 73.

⁶ Ratsdokument 14593/07 EUROPOL 113.

⁷ Ratsdokument 13887/07 EUROPOL 102.

arbeitsdateien (AWFs) oder den Vertraulichkeitsbestimmungen. Insgesamt werden 7 Rechtsakte des Rates, 33 des Europol-Verwaltungsrats und 45 des Europol-Direktors erforderlich, um den neuen Ratsbeschluss zu implementieren.

Die „roadmap“ enthält keine Aussagen/Festlegungen zum konkreten Inhalt der jeweiligen Umsetzungsmaßnahmen, sondern listet die zu regelnden Bereiche lediglich auf. Materielle Lösungsvorschläge zu den oben (unter II.2) benannten offenen Kernpunkten sollen mit gesonderten Dokumenten vorgelegt werden. Das betreffende Dokument zur Frage der Immunität von Europol-Angehörigen während der Teilnahme an Gemeinsamen Ermittlungsgruppen der Mitgliedstaaten⁸ wurde bereits in der Ratsarbeitsgruppe Europol und im Art. 36-Ausschuss vorgestellt. Danach zeichnet sich eine Lösung ab, die den Belangen Deutschlands umfassend Rechnung tragen würde. So dürfte die Kommission bereit sein, durch Änderung der zum EU-Privilegien- und Immunitätenprotokoll erlassenen Durchführungsbestimmungen eine generelle Ausnahme von der (sonst nur ex post aufhebbaren) Immunität für Europol-Angehörige vorzusehen, soweit diese an Gemeinsamen Ermittlungsgruppen oder anderen operativen Maßnahmen teilnehmen.

IV. Ausblick

Auch die verbleibenden Kapitel IV bis XI⁹ des Entwurfs eines Europol-Ratsbeschlusses wurden in der Ratsarbeitsgruppe Europol – teils noch unter deutscher Präsidentschaft – zumindest erstmalig diskutiert. Die (Zwischen-) Ergebnisse sind in entsprechenden Neufassungen der Texte festgehalten, die den jeweils letzten Diskussionsstand widerspiegeln¹⁰. Es ist anzunehmen, dass Kapitel IV (Außenbeziehungen von Europol) noch unter portugiesischer Präsidentschaft abschließend konsentiert wird. Im Vergleich zur jetzigen Rechtslage nach der Konvention ist eine Flexibilisierung der Kooperation Europols mit anderen EU-Agenturen sowie Drittstaaten und -stellen vorgesehen, indem der Austausch von Informationen bereits im Vorfeld des Abschlusses von Kooperationsabkommen ermöglicht wird. Die Finalisierung der weiteren Bestimmungen des Ratsbeschlusses wird vermutlich unter slowenischer Präsidentschaft erfolgen. Gleiches gilt für eine abschließende Klärung der institutionellen Fragen in den Bereichen Finanzierung und Personal, für die sich jedoch bereits jetzt

⁸ Ratsdokument 14014/07 EUROPOL 103.

⁹ Kapitel X und XI enthalten lediglich Übergangs- und Schlussbestimmungen.

¹⁰ Ratsdokumente 14542/07 EUROPOL 111 (Kapitel IV); 14230/07 EUROPOL 108 (Kapitel V); 14150/07 EUROPOL 106 (Kapitel VI, VII und IX). Zu Kapitel VIII, das ausschließlich den Europol-Haushalt betrifft und deshalb eng mit der Frage der Gemeinschaftsfinanzierung zusammenhängt, liegt noch kein neues Dokument vor.

tragfähige Lösungen abzeichnen. Insgesamt ist damit zu rechnen, dass der vom Rat vorgegebene Zeitrahmen eingehalten wird und die Arbeiten bis zum Juni 2008 erfolgreich abgeschlossen werden können.

Mit dem neuen Ratsbeschluss wird Europol einen flexiblen und zukunftstauglichen Rechtsrahmen erhalten. Künftige Anpassungen können ebenfalls durch Ratsbeschluss erfolgen, womit die oft mehrere Jahre dauernden Ratifikationsverfahren in den Mitgliedstaaten entfallen. Durch seinen erweiterten Aufgabenbereich, Straffungen bei den Europol-internen Organen und eine flexiblere Gestaltung der Außenbeziehungen wird Europol in die Lage versetzt, die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Schwermriminalität noch effektiver zu unterstützen. Soweit Regelungen der Konvention sich bewährt haben und kein Verbesserungsbedarf erkennbar ist, werden diese unverändert in den neuen Rechtsrahmen übernommen.