



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Die polizeiliche europäische Zusammenarbeit nach dem
Vertrag von Lissabon“

Verfasserin

Kristina Schöggl

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuerin / Betreuer:

Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer

Vielen Dank an:

Meine Eltern,
meine Familie,
meine Freunde, sowie meinem Freund Georg für die Unterstützung!

Ein weiterer Dank gilt meinem Betreuer Univ.-Doz. Dr. Johann Wimmer!

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	4
Abbildungsverzeichnis.....	11
1 Einleitung.....	13
1.1 Vorwort.....	13
1.2 Methodik und Fragestellungen.....	14
1.3 Aufbau der Arbeit	15
2 Theorien und Begriffserklärungen.....	17
2.1 Theoretische Grundlagen hinsichtlich der polizeilichen Kooperation im Europäischen Integrationsprozess.....	17
2.1.1 Theorien der Integration	17
2.1.2 Supranationalismus und Intergouvernementalismus	17
2.1.3 (Liberaler) Intergouvernementalismus	18
2.1.4 Neofunktionalismus.....	20
2.1.5 Institutionalismus und Multi-Level-Governance.....	21
2.2 Begriffserklärungen.....	24
2.2.1 Innere Sicherheit.....	24
2.2.2 Organisierte Kriminalität.....	25
2.2.3 Polizeikooperation	26
3 Die historische Entwicklung der Polizei als Wachkörper	28
3.1 Geschichtlicher Hintergrund	28
3.1.1 Ursprünge der Gendarmerie in Frankreich	28

3.2	Gründung und Entwicklung der Gendarmerie in Österreich	29
3.3	Die Gendarmerie bis zum Zusammenbruch der k. k. Monarchie.....	31
3.4	Die Gendarmerie nach dem Ersten Weltkrieg	32
3.5	Die Gendarmerie im „Ständestaat“:	34
3.6	Der „Anschluss“ und die österreichische Gendarmerie:.....	35
3.7	Die Gendarmerie nach dem Zweiten Weltkrieg.....	37
3.8	Die Zusammenlegung der Wachkörper	39
4	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in der Europäischen Union.....	43
4.1	Die Anfänge der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit	43
4.1.1	Die Innen- und justizpolitische Zusammenarbeit nach der Einheitlichen Europäischen Akte	44
4.2	Die Errichtung von intergouvernementalen Strukturen für die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit.....	45
4.2.1	Die Arbeitsgruppe TREVI.....	45
4.2.2	Die ad hoc Gruppe „Einwanderung“, Gruppe der Koordinatoren, CELAD, und GAM '92	47
4.3	Der Wegfall der Grenzkontrollen an den EU-Binnengrenzen – oder das Schengener Abkommen.....	48
4.3.1	Der Schengener Prozess und seine Entwicklung.....	49
4.3.2	Das Schengener Durchführungsübereinkommen und die polizeiliche Zusammenarbeit	50
4.3.3	Das Schengener Informationssystem (SIS)	51
4.3.4	Supplementary Information Request at the National Entry – SIRENE.....	52
4.3.5	Österreich und das Schengendurchführungsübereinkommen (SDÜ).....	54
4.4	Die Entwicklung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit.....	55
4.4.1	Die Innen- und Justizpolitik der Union nach Maastricht.....	56

4.4.1.1	Die innen- und justizpolitische Kooperation auf Gemeinschaftsebene	56
4.4.1.2	Die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in der „3. Säule“ der Europäischen Union.....	57
4.4.2	Die Innen- und Justizpolitik der Union nach Amsterdam	59
4.4.2.1	Die Übernahme des Schengen-Besitzstandes	61
4.5	Wesentliche Schritte zur Etablierung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.....	61
4.5.1	Der Gipfel des Europäischen Rates von Tampere	62
4.5.2	Das Haager Programm.....	66
4.5.3	Das Stockholmer Programm.....	67
5	Das Europäische Polizeiamt – Europol	70
5.1	Geschichtliche Entwicklung von Europol.....	70
5.1.1	Die Europol-Drogeneinheit (European Drugs Unit/EDU)	71
5.1.2	Die rechtliche Grundlage Europols	73
5.1.3	Der Aufgabenbereich Europols	74
5.2	Der Aufbau der Europäischen Polizeibehörde.....	76
5.2.1	Die Gemeinsame Kontrollinstanz.....	78
5.2.2	Die Verbindung zum Mitgliedsland – die nationale Stelle.....	79
5.2.3	Verbindungsbeamte im Europäischen Polizeiamt	81
5.3	Die Computersysteme von Europol.....	83
5.3.1	System für den Informationsaustausch (InfoEx)	83
5.3.2	Das Computersystem des Europäischen Polizeiamtes.....	84
5.3.2.1	Das Europol Informationssystem (EIS)	84
5.3.2.2	Die Arbeitsdaten zu Analysezwecken.....	86
5.3.2.3	Das Indexsystem	87

5.3.3	Datenschutz	88
5.3.4	Veränderungen für Europol seit dem 11. September 2001.....	89
5.3.4.1	Die Europäische Sicherheitsstrategie.....	90
5.3.5	Eurojust – Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union	91
5.3.5.1	Zusammensetzung, Ziele und Aufgaben von Eurojust	92
5.4	Weitere Entwicklungen hinsichtlich der Polizeiarbeit auf EU-Ebene	94
5.4.1	Vertrag von Prüm	94
5.4.2	Der EU-Haftbefehl	95
5.4.3	FRONTEX – Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen.....	97
6	Der Vertrag von Lissabon und seine Änderungen für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	99
6.1	Entwicklungsgeschichte des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	99
6.2	Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach Lissabon	101
6.2.1	Asyl, Migration und Grenzkontrollen.....	102
6.2.2	Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen.....	103
6.2.3	Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	104
6.2.4	COSI – Ständiger Ausschuss für die Innere Sicherheit	105
6.2.5	Europäische Staatsanwaltschaft.....	105
6.2.6	Opt-out Regelungen.....	106
6.3	Die polizeiliche Zusammenarbeit nach Lissabon	107
6.3.1	Die Änderungen für Europol und Eurojust.....	108
6.3.1.1	Europol.....	108
6.3.1.2	Eurojust	109

6.4	Die Änderungen für Europol seit 2010	109
6.5	Die Neuerungen für den Rat für Justiz und Inneres	112
6.6	Ausblick und Tendenzen	116
7	Europäisierung der Inneren Sicherheit und die Auswirkungen auf die österreichische Polizei	118
7.1	Europäisierung der Inneren Sicherheit	118
7.1.1	Probleme bei der Europäisierung der Inneren Sicherheit	120
7.1.1.1	Die unterschiedlichen Rechts- und Verfassungssysteme in der Europäischen Union	120
7.1.1.2	Nationalstaat vs. Europäisierung	121
7.1.1.3	Machtkämpfe der Institutionen der EU und Interessenskonflikte zwischen den Mitgliedsstaaten	122
7.1.1.4	Unübersichtlichkeit und verschiedene Kooperationsformen hinsichtlich der polizeilichen Zusammenarbeit	124
7.1.1.5	Unterschiedliche Polizeistrukturen in den Mitgliedsstaaten	124
7.2	Verbrechensbekämpfung in Österreich.....	126
7.3	Struktur der Exekutive in Österreich	127
7.3.1	Die Polizei in Österreich.....	127
7.3.2	Das Bundeskriminalamt Österreich.....	128
7.3.3	Polizeikooperation in Österreich	129
7.3.4	Rechtliche Grundlagen für die Polizeikooperation in Österreich	130
7.3.4.1	Das Polizeikooperationsgesetz.....	130
7.3.4.2	Das EU-Polizeikooperationsgesetz	132
7.4	Die Auswirkungen der Europäisierung auf Österreich und die österreichische Polizeiarbeit	134

7.4.1	Die Zusammenarbeit in Joint Investigation Teams – JITs	137
7.4.2	Mitgestaltungsmöglichkeiten innerhalb der Europäischen Union.....	137
7.4.3	Die Auswirkungen von Europol auf die österreichische Identität.....	138
8	Schlussbetrachtungen	139
9	Bibliographie.....	142
9.1	Internetquellen	146

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: EU Haushaltsplan für Europol.....	77
Abbildung 2: Mitarbeiterstab Europol	78
Abbildung 3: Austausch der nationalen Stellen mit Europol.....	81
Abbildung 4: Der Rat der Europäischen Union für Justiz und Inneres	112
Abbildung 5: Bundespolizei in Österreich.....	128

1 Einleitung

1.1 Vorwort

Die Entwicklung der Gendarmerie und Polizei in Österreich kann bereits auf eine lange Geschichte mit vielen Traditionen zurückblicken. Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und somit auch zur Wirtschafts- und Währungsunion, dem Schengener Abkommen und dem Fall der Grenzkontrollen an den EU-Binnengrenzen musste sich die österreichische Polizei an die veränderten Rahmenbedingungen anpassen.

Die Kriminalität macht nicht mehr an den Grenzen des Nationalstaates halt, sondern sie wird zunehmend grenzübergreifender und somit auch zu einer größeren Gefahr für den Nationalstaat. Die Mittel um die Organisierte Kriminalität zu bekämpfen kann der Nationalstaat allein meistens nicht mehr aufbringen. Daher ist eine verstärkte polizeiliche Kooperation hinsichtlich der Zusammenarbeit der nationalen Polizeibehörden notwendig geworden. Nicht nur um sich den Anforderungen eines sicheren Europas, sondern auch um sich den Veränderungen hinsichtlich der Organisierten Kriminalität, die sich schnell weiterentwickelt und auch die neuen Medien wie das Internet nutzt, anzupassen.

Seit dem Vertrag von Amsterdam ist ein grundlegendes Ziel der Europäischen Union die Etablierung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Durch den Aufbau eines solchen Konstruktes haben sich die nationalstaatlichen Vorbehalte im Politikbereich der inneren Sicherheit für einen Mitgliedsstaat der Union erheblich erschwert. Aber nicht nur die vermehrte grenzüberschreitende Kriminalität und der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts haben für einen erhöhten Sicherheitsaufwand gesorgt, sondern auch die Terroranschläge in den USA, die zu einer vermehrten Vergemeinschaftung im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen führten. Die Vergemeinschaftung wirkte sich auf die Akteure der europäischen Sicherheitspolitik aus und man musste mit den diversen Vertragsrevisionen ein Teil seiner Kompetenzen an die Europäische Union abgeben.

Mit der letzten Vertragsänderung und der Implementierung des Vertrages von Lissabon wurde die Säulenstruktur der Union aufgelöst und die ehemalige Dritte Säule „Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ vergemeinschaftet. Die fortschreitende Integration durch den Vertrag von Lissabon hat dazu beigetragen, dass die

intergouvernementalen Grundsätze der polizeilichen Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten immer mehr supranationale Wege beschreiten.

Auch die Etablierung des Europäischen Polizeiamtes Europol hat dazu einen Beitrag geleistet. Dessen Entwicklung und Werdegang wird auch einen Teil der vorliegenden Arbeit einnehmen. Ein wichtiger Teil der Arbeit widmet sich auch dem Vertrag von Lissabon und seinen Veränderungen für die polizeiliche Kooperation auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene. Des Weiteren wird untersucht werden, welchen Einfluss oder welche Auswirkungen die europäische polizeiliche Kooperation auf die Polizeiarbeit in Österreich haben.

1.2 Methodik und Fragestellungen

Die zentralen Fragestellungen der vorliegenden Arbeit beziehen sich auf den Vertrag von Lissabon und die grenzüberschreitende Polizeiliche Zusammenarbeit. In diesem Zusammenhang stehen folgende Fragen im Vordergrund:

Seit der Aufnahme Österreichs in die Europäische Union gibt es einen dauernden Integrationsprozess. Die Herausforderungen an den Nationalstaat sind daher stetig gewachsen und eine Kooperation auf europäischer Ebene hinsichtlich der Polizei scheint daher unumgänglich zu sein. Welche Veränderungen ergeben sich nun für die polizeiliche Kooperation nach dem Vertrag von Lissabon? Welche Auswirkungen hat der Vertrag auf das Europäische Polizeiamt?

Die österreichische Polizei musste sich den Bedingungen des fortschreitenden Integrationsprozesses anpassen. Das Europäische Polizeiamt Europol ist hierbei eine große Unterstützung für die Kooperation auf europäischer Ebene. Welche Möglichkeiten der Kooperation zwischen Österreich und Europol gibt es? Welche Auswirkungen auf die Österreichische Polizei ergeben sich mit der zunehmenden Integration?

Die Methodik der Arbeit stützt sich auf die Analyse von sozialwissenschaftlicher Primär- und Sekundärliteratur.

1.3 Aufbau der Arbeit

Das erste Kapitel beschäftigt sich mit den Theorien, die der Thematik der Arbeit zugrunde liegen. Des Weiteren werden dort die Begriffserklärungen definiert. Das folgende Kapitel gibt einen Überblick der Entwicklung der Polizei und Gendarmerie im österreichischen Raum, wobei kurz auf die Entwicklung der Gendarmerie in Frankreich eingegangen wird. Die Gründung der Gendarmerie und ihre weitere Entwicklung werden dann in den folgenden Unterkapiteln erläutert.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit den Anfängen der polizeilichen Kooperation und der Entwicklung derselben auf europäischer Ebene. Dabei wird speziell auf die Kooperationsformen eingegangen, die vor Europol existiert haben, wie TREVI, das nur eine völkerrechtliche Grundlage hatte, oder auch das Schengener Übereinkommen, bis zur Einbindung des Politikfelds Polizei und Justiz in den Rechtsrahmen der Europäischen Union. Dabei sollen die wesentlichen Verträge der Union aufgeführt, und die schrittweise Entwicklung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit dargelegt werden. Des Weiteren werden die wesentlichen Schritte für die Ausbildung eines Raums der Freiheit der Sicherheit und des Rechts erläutert.

Das vierte Kapitel befasst sich mit der Gründung und Entwicklung des Europäischen Polizeiamtes. Hierbei soll vor allem auf die Entwicklung (von der EDU bis Europol), die Ziele, den Aufbau und die Struktur eingegangen werden. Auch die bei dem Treffen des Europäischen Rates von Tampere im Jahr 1999 besprochene Einrichtung der Europäischen Stelle für Justizielle Zusammenarbeit (Eurojust) soll hierbei kurz Erwähnung finden.

Das folgende Kapitel widmet sich ganze dem Vertrag von Lissabon und seinen Änderungen und Neueinrichtungen für die polizeiliche Kooperation auf Europäischer Ebene und für die Mitgliedsstaaten. Hierbei werden besonders die Neuerungen für den Bereich Asyl und Migration, die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Kooperation eingegangen. Aber auch die Änderungen für den Rat Justiz und Inneres werden in diesem Kapitel festgehalten. Des Weiteren wird in dem Abschnitt auch über die neue Vertragsgrundlage Europs gesprochen und somit auch über die Wandlung in eine EU-Agentur.

Das sechste Kapitel befasst sich mit der Europäisierung der Polizeiarbeit und die Auswirkungen auf den Staat Österreich, sowie auch auf die österreichische Polizeiarbeit. Hierbei soll vor allem auf Probleme der Europäisierung und Internationalisierung im Bereich des Politikfeldes innere Sicherheit eingegangen werden. Auch die Struktur der

österreichischen Polizei wird kurz dargestellt, um anschließend die Auswirkungen der Europäisierung darstellen zu können. In den Schlussbetrachtungen werden dann die Forschungsergebnisse präsentiert, und die Fragestellungen beantwortet.

2 Theorien und Begriffserklärungen

2.1 Theoretische Grundlagen hinsichtlich der polizeilichen Kooperation im Europäischen Integrationsprozess

2.1.1 Theorien der Integration

Der Prozess der Entwicklung der Europäischen Union kann nicht mit einer Universaltheorie erklärt werden. Um alle Ebenen und Bereiche der Integration in der Europäischen Union abzudecken, ist es notwendig mehrere vorherrschende Theorien heranzuziehen und diese zu verbinden. Die Intention von Integrationstheorien ist es, den Prozess und das Ergebnis der Integration zu analysieren und zu erklären, aber auch Entwicklungsmöglichkeiten für die Zukunft aufzuzeigen. Durch die Komplexität des Systems der Europäischen Union muss man einen Methodenpluralismus anwenden, wobei es hierbei wichtig ist, dass der Untersuchungsgegenstand die Methode bestimmt¹.

Um das Gebilde der Europäischen Union erklären zu können, ist es von Bedeutung den Intergouvernementalismus und den Supranationalismus mit einzubeziehen. Vor dem Vertrag von Lissabon wurde die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit mit intergouvernementalen Strukturen erklärt. Seit der Vertragsrevision und der so genannten Vergemeinschaftung muss man aber auch die supranationalen Theorienstränge mit einbeziehen.

2.1.2 Supranationalismus und Intergouvernementalismus

Die grundsätzliche Unterscheidung hinsichtlich der Integrationstheorien muss zwischen supranationalen und intergouvernementalen Theorien gemacht werden. Der Hauptunterschied kann dabei hinsichtlich der Bedeutung und der Rolle der Akteure gemacht werden, sowie auch hinsichtlich des Kräfteverhältnisses zwischen diesen Akteuren (der EU) innerhalb des

¹ Johannes Pollak/Peter Slominski (2006): Das politische System der EU, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, S. 66

Integrationsprozesses. Im Intergouvernementalismus wird die Rolle der Mitgliedsstaaten betont, die mit Hilfe ihrer Interessen, den Integrationsprozess beeinflussen und lenken. Im Supranationalismus hingegen wird die Rolle der europäischen Institutionen betont, die den Integrationsvorgang durch Vertiefungs- und Erweiterungsschritten wesentlich lenken und mitbestimmen. Innerhalb dieser beiden Hauptrichtungen gibt es wiederum unterschiedliche Theoriestränge. Die wichtigsten innerhalb des Supranationalismus sind der Neofunktionalismus und der Konstruktivismus².

2.1.3 (Liberaler) Intergouvernementalismus

Der wichtigste intergouvernementalistische Theorieansatz ist von Andrew Moravcsik geprägt worden. Ursprünglich kommt die Theorie des Intergouvernementalismus aus den Theorien der Internationalen Beziehungen, die davon ausgeht, dass die Staaten die zentralen Akteure in der internationalen Politik sind, wobei sie in einer anarchischen Umgebung agieren. In diesem Umfeld gibt es keine zentrale Autorität, die politische Entscheidungen durchsetzt. Der klassische Intergouvernementalismus geht davon aus, dass die Mitgliedsstaaten die vorherrschenden Akteure sind. Ihr Verhalten wird durch ihre eigenen Traditionen, Politikstile, Bürokratien, Identitäten und geopolitischen Interessen bestimmt. Es muss hierbei auch gesagt werden, dass die fortschreitende Integration die Rolle und die Bedeutung der Mitgliedsstaaten meist nicht oder nur im geringen Maße beeinträchtigt. Ihre Rolle wird oftmals sogar gestärkt, wenn es darum geht die europäische Position auf dem internationalen Verhandlungstisch zu stärken. Wenn es jedoch um nationalstaatliche Interessen geht, steht man dem Integrationsfortschritt eher skeptisch gegenüber. So waren vor dem Vertrag von Amsterdam die Bereiche der Sicherheitspolitik, und somit auch jene der inneren Sicherheit, vom Integrationsprozess weitestgehend ausgeschlossen. Somit waren auch die Akteure der Europäischen Union, dies bedeutet die Institutionen selbst, eher schwach ausgebildet³.

Die Hauptintention hinter der Gründung der Europäischen Gemeinschaft war eine innerstaatliche Kooperation, die eingerichtet wurde, um einer Gruppe von westeuropäischen Staaten die Existenz in einer zunehmenden bipolaren Welt zu sichern⁴.

² Ebd.: S. 54

³ Ebd.: S. 59 f.

⁴ Ebd.: S. 60

Andrew Moravcsik sieht in der Europäischen Union ein internationales Regime zur Politikkoordination. Des Weiteren geht er im klassischen Intergouvernementalismus von drei Grundannahmen aus.

1. Staaten agieren rational;
2. nationale Präferenzformierung basiert auf einem liberalen Modell;
3. zwischenstaatliche Verhandlungen folgen einer intergouvernementalen Logik⁵.

Die Entwicklung der europäischen Integration basiert daher auf einem Angebots- und Nachfrage Schema. Die Nachfrage entwickelt sich aus den nationalen Interessen, die die Vorteile der ökonomischen Kooperation auf europäischer Ebene erkennen. Hierbei bündeln die staatlichen Akteure die verschiedenen Interessen und versuchen diese auf europäischer Ebene durchzusetzen. Das Angebot der Integration wiederum beruht auf zwischenstaatlichen Verhandlungen. Die gesammelten Interessen der nationalen Regierungen gewähren einen Verhandlungsspielraum. Dies bedeutet des Weiteren dass die Regierungen jene Verhandlungsstrategie wählen, die das Beste aus den Verhandlungen herausholen kann. Die Zusammenarbeit auf supranationaler Ebene ist zwar effizient, bedeutet aber immer auch einen Machtverlust der nationalen Akteure⁶.

Das Ergebnis einer Verhandlung wird von der relativen Verhandlungsmacht der Akteure geprägt. Im Intergouvernementalismus sind die Staaten also daran interessiert, dass die abgeschlossenen Verträge auch eingehalten werden. Die Kontrolle erfolgt hierbei durch die Ausstattung der supranationalen Organe mit Autorität, sowie auch mit der Übertragung der Souveränitätsrechte. Der Aufbau von unabhängigen europäischen Institutionen ist also dem Wunsch effektiver Kontrolle zuzuschreiben. Angemerkt werden muss jedoch noch, dass die Mitgliedsstaaten, aufgrund der asymmetrischen Machtverhältnisse, nur ein begrenztes Vertrauen zu den intergouvernementalen Regelwerken haben⁷.

⁵ Andrew Moravcsik (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergouvernementalist Approach, in: Journal of Common Market Studies, Nr. 31/4, S. 480

⁶ Johannes Pollak/Peter Slominski (2006): Das politische System der EU, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, S. 60 f.

⁷ Ebd.: S. 61 f.

2.1.4 Neofunktionalismus

Auch bei dieser Integrationstheorie liegen die Ursprünge in den Internationalen Beziehungen. Als Vorreiter muss hierbei David Mitrany gesehen werden, der einen Ansatz entwickelte, der das friedliche Zusammenleben in den Vordergrund rückte. Er stellte sich die Frage, welche Funktionen ein modernes, internationales friedliches System erfüllen sollte⁸.

Mitrany kam früh zu der Erkenntnis dass es nur zu einer verstärkten staatlichen Kooperation kommen kann, wenn man verschiedene Bereiche vergemeinschaftet. Darauf würden sich dann funktionsspezifische Organe herausbilden, die im Laufe der Zeit auf immer mehr Resonanz stoßen würden. Daraufhin werden die Kooperationsformen dann auch auf andere Bereiche übergreifen, was mit einem Bedeutungsverlust für die Nationalstaaten einhergeht. Als Leitsatz dieser Theorie kann „form follows function“ gesehen werden, der besagt dass man die funktionsspezifischen Aufgaben zusammenfassen muss und die Institutionen würden dann folgen⁹. Die Hauptbedeutung des Funktionalismus kann als eine Abkehr vom staatszentristischen Denken gesehen werden, und ist somit eine Vorbereitung auf den Neofunktionalismus¹⁰.

Einer der bedeutendsten Vertreter des Neofunktionalismus ist Ernst B. Haas, der die Denkansätze von Mitrany modifizierte. Er erkannte, dass der Fortschritt der Integration von der Integrationsbereitschaft durch die Akteure (Parteien, Regierung, Verbände) abhängt. Der Erfolg des Integrationsprozesses ist es, der die Zustimmung zu jenem bringt. Die Schaffung von supranationalen Organen und der Abgabe von Kompetenzen an die Gemeinschaftsebene löst einen so genannten „spill over –Effekt“ aus. Durch Initiative in einem Bereich der Politik wird es durch Sozialisations- und Lernprozessen zu einem verstärkten Bedarf an Kooperation in anderen Bereichen kommen und somit schließlich zu einer politischen Union¹¹.

Der Politologe Philippe Schmitter hat dieses von Haas entwickelt Konzept des „spill-over“ modifiziert. Er differenziert zwischen funktionalem, politischem und institutionellem Spillover:

⁸ Ebd.: S. 55

⁹ Karl Ucakar/Stefan Gschiel (2009): Das politische System Österreichs und der EU, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, S. 184

¹⁰ Johannes Pollak/Peter Slominski (2006): Das politische System der EU, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, S. 55

¹¹ Karl Ucakar/Stefan Gschiel (2009): Das politische System Österreichs und der EU, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, S. 184

- Der funktionale Spillover: Die Integration einzelner Sektorbereiche führt zu keinem befriedigend Ergebnis, wenn man keine anderen Bereiche integriert. Ein Beispiel hierfür wäre die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Da der Kohleabbau und die Stahlproduktion von supranationalen Bereichen geregelt wurden, konnte man auch die europäischen Transportkapazitäten in den Integrationsprozess aufnehmen.
- Der politische Spillover: Der Fortschritt und die Expansion der Integration sind auch von den politischen Eliten und Interessensgruppen abhängig. Wenn diese die Vorteile der Integration bei der Umsetzung ihrer eigenen Ziele und Interessen erkennen, so findet meist eine Orientierung oder auch Verlagerung der politischen Interessen auf die neue Entscheidungsebene statt.
- Der institutionelle Spillover: Supranationale Organe haben oftmals aufgrund ihrer „Schanierfunktion“ einen Informationsvorsprung gegenüber den einzelnen Regierungen der Mitgliedsstaaten. Diesen nutzen sie zur Förderung der Integration und zum Ausbau ihrer eigenen Zuständigkeiten¹².

Der „spill-over Effekt“ geschieht jedoch nicht durch einen Automatismus, sondern er ist von Politikbereich zu Politikbereich verschieden. Durch die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen politischer und wirtschaftlicher Integration kommt es zu einem aufrechten Wettbewerb zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten. Es muss noch angemerkt werden dass die europäische Integration vor allem auf die Ausweitung der Austauschbeziehungen zwischen den Staaten, die Effizienz der supranationalen Organe diese Beziehungen zu begleiten und die steigende Regelungsdichte auf EU-Ebene basiert¹³.

2.1.5 Institutionalismus und Multi-Level-Governance

James March und Johan Olsen legten die theoretischen Grundlagen für den neuen Institutionalismus. Die Handlungen werden von bestehenden gesellschaftlichen Normen,

¹² Johannes Pollak/Peter Slominski (2006): Das politische System der EU, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, S. 56 f.

¹³ Karl Ucakar/Stefan Gschiel (2009): Das politische System Österreichs und der EU, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, S. 184

Erwartungen und Traditionen beeinflusst. Der Staat in diesem Sinne ist ein Akteur mit normgeleiteten Prozessen und Strukturen, diese verteidigen und definieren wiederum die Werte, Normen und Interessen. Der Integrationsprozess wird nicht von den Mitgliedsstaaten bestimmt, sondern von den supranationalen Institutionen. Pollak und Slominski geben dem Ganzen einen Grundgedanken: „institutions matter“¹⁴.

Im Institutionalismus gibt es drei Hauptströmungen die es zu unterscheiden gilt: den Rational-choice Institutionalismus, den soziologischen Institutionalismus und den historischen Institutionalismus:

- Der Rational-choice-Institutionalismus: Dieser Ansatz war in den 1970er Jahren vorherrschend und suchte nach einer Erklärung für stabile Präferenzen innerhalb einer Regierung. Man kam zu der Erklärung, dass institutionelle Strukturen hier als Kanäle für die Aufbereitung von Informationen fungieren. Ein Beispiel für die Europäische Union wären hierbei die Abstimmungsregeln im Rat, die die Mitglieder zwingen Koalitionen einzugehen, um ihre Ziele zu erreichen.
- Der soziologische Institutionalismus: Dieser fasst nicht nur formelle Regeln, sondern auch informelle Normen und Konventionen zusammen. Des Weiteren geht er davon aus, dass die Institutionen die Akteure beeinflussen.
- Der historische Institutionalismus: Dieser Ansatz beschäftigt sich mit der Frage, wie Akteure über einen längeren Zeitraum durch die Institutionen beeinflusst werden können. Auch lehnt der historische Institutionalismus die funktionalistische Erklärung für das Bestehen von Institutionen ab. Er hebt die Bedeutung vergangener Entscheidung für diverse Institutionen hervor. Die langfristigen Effekte auf Akteure sind ebenfalls Teil seiner Untersuchung. Der historische Institutionalismus geht davon aus, dass Institutionen, wenn sie einmal geschaffen wurden, nur schwer verändert werden können und daher sehr langlebig sind. Eine Umgestaltung einer Institution ist des Weiteren höchst wahrscheinlich mit einem hohen Kostenaufwand und oft unkalkulierbarer Konsequenzen verbunden.

¹⁴ Johannes Pollak/Peter Slominski (2006): Das politische System der EU, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, S. 63

Gesagt werden muss, dass alle drei Formen des Institutionalismus letztendlich für die Erklärung der europäischen Integration herangezogen werden¹⁵.

Laut Pollak und Slominski wird der Multi-Level-Governance Ansatz als eine Anwendung des Institutionalismus verstanden. Er ist keine kohärente Integrationstheorie, sondern er bietet eine erzeugte Perspektive. Bei diesem Ansatz wird versucht, die policy-orientierten Ansätze von institutionen- oder gesellschaftszentrierten Ansätzen zu überwinden und dem Untersuchungsfeld eine flexible Sichtweise zu ermöglichen. Beim Mutli-Level-Governance Ansatz geht es darum die Prozesse und Auswirkungen europäischer Politik zu erklären. Hierbei wird eine Trennung von nationalstaatlicher, internationaler oder europäischer Politik abgelehnt. Der Ansatz verkörpert ein komplexes Zusammenspiel von Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen. Dabei sind Staaten in diesem Integrationsprozess von großer Bedeutung, aber sie kontrollieren diesen jedoch nicht. An dieser Stelle muss auch noch an Alec Stone Sweet und Wayne Sandholtz verwiesen werden, da sie bis dato die beste theoretische Grundlage für das „Mehrebenesystem“ konzipiert haben. Laut den beiden Autoren sind die Staaten weder die alleinigen Eigentümer über den europäischen Politikprozess, noch werden sie von den Organen der EU fremdbestimmt. Die Lösung liegt irgendwo zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus, da die unterschiedlichen Politikbereiche an unterschiedlichen Stellen in diesem Kontext anzusiedeln sind¹⁶.

Das Politische System der Europäischen Union kann also nicht mit einer Integrationstheorie erklärt werden. Es kann nur eine Kombination aus verschiedenen theoretischen Ansätzen die optimale Lösung bringen, da man sonst keine ausreichende Erklärung der Integration finden kann. Im Falle der Europäischen Union ist also ein Methodenpluralismus angebracht¹⁷. Seit dem Vertrag von Lissabon aber lässt sich ablesen, dass man immer mehr zu supranationalen Strukturen tendiert, dies lässt sich auch am Beispiel der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bezeugen, die mit dem Vertrag von Lissabon vergemeinschaftet wurde und somit in die supranationale Säule der Europäischen Union überführt worden ist.

¹⁵ Ebd.: S. 63 f.

¹⁶ Ebd.: S. 64-66

¹⁷ Ebd.: S. 66

2.2 Begriffserklärungen

2.2.1 Innere Sicherheit

Laut dem Lexikon der inneren Sicherheit steht der Begriff selbst für den Schutz der Gesellschaft und des Staates gegen Kriminalität, Terrorismus und anderen vergleichbaren Bedrohungen. Die Aufgabe des Staates ist es also die Freiheit und Sicherheit seiner BürgerInnen zu bewachen¹⁸.

Die österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, die von der Bundesregierung im Jahr 2001 erlassen wurde, hat eine Modifikation im Jahr 2011 erhalten. Die Sicherheitsstrategie ist eng mit den Sicherheitsbestrebungen der Europäischen Union verknüpft. In der Doktrin ist festgehalten, dass die Sicherheitspolitik, und somit auch die innere Sicherheit heute ein Querschnittsthema ist, dass alle Lebens- und Politikbereiche mit einschließt. Des Weiteren steht geschrieben, dass sie umfassend und integriert angelegt, aktiv gestaltet und solidarisch umgesetzt werden muss¹⁹.

Folgende Maßnahmen für die Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert sind laut der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene von Bedeutung:

- Es soll eine sicherheitsrelevante Situation für Österreich und seine Bevölkerung entstehen, sowie auch in der Europäischen Union
- Die Verhinderung des Entstehens oder Wirkens von Bedrohungen soll im Vordergrund stehen
- Der Schutz vor Bedrohungen und die Bewältigung derselben soll durch die Sicherheitspolitik ermöglicht werden²⁰

Es lässt sich also bereits eine Orientierung des Sicherheitsbegriffes auf europäischer und internationaler Ebene hin erkennen.

¹⁸ Werner Sabitzer (2008): Lexikon der inneren Sicherheit. Polizeiwissen kompakt, Neuer Wissenschaftlicher Verlag GmbH Nfg KG, Wien, S. 236

¹⁹ Offizielle Homepage des Bundeskanzleramtes, Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2011: <http://www.bka.gv.at/site/3503/default.aspx>

²⁰ Vgl. Ebd.

2.2.2 Organisierte Kriminalität

Eine einheitliche Definition des Begriffes Organisierte Kriminalität kann hier nicht wiedergegeben werden. Es gibt hierzu verschiedene Sichtweisen.

Bei Organisierter Kriminalität handelt es sich meist nicht um eine Organisation im engeren Sinne, sondern um arbeitsteilige „kriminelle Netzwerke“, die meist keine hierarchische Struktur aufweisen. Es gibt aber auch internationale Gruppierungen, für die die Definition „Kriminelle Organisation“ durchaus zutrifft. Bei „kriminellen Netzwerken“ steht der ökonomische Aspekt der Gewinnerzielung im Vordergrund, während hingegen bei der „kriminellen Organisation“ auch soziale und staatliche Funktionen eine Rolle spielen²¹.

Werner Sabitzer sieht die Organisierte Kriminalität als eine Tätigkeit krimineller Zusammenschlüsse die wohl hierarchisch organisiert sind. Ihr Ziel ist wie bereits bei Scheer erwähnt, die Gewinnmaximierung. Wenn mehrere Staaten von organisierter Kriminalität betroffen sind, so spricht man auch von transnationaler organisierter Kriminalität²².

Auf Europäischer Ebene gibt es ebenso eine Definition von Organisierter Kriminalität. Der Europäische Rat definiert Organisierte Kriminalität aufgrund der Gemeinsamen Maßnahme 98/733/JI über die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wie folgt: Organisierte Kriminalität ist „ein auf längere Dauer angelegter organisierter Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die in Verabredung handeln, um Straftaten zu begehen, die mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens vier Jahren oder einer schwereren Strafe bedroht sind“²³.

Eine genaue Beschreibung des Phänomens der organisierten Kriminalität lässt sich aufgrund der Komplexität nicht genau herstellen. In allen Schichten in unserer Gesellschaft ist das Phänomen präsent, wobei es bei den illegalen Aktivitäten oftmals eine große Dunkelziffer

²¹ Thomas Schweer (2006): Organisierte Kriminalität, in: Hans-Jürgen Lange (Hrsg.) (2006): Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 209

²² Werner Sabitzer (2008): Lexikon der inneren Sicherheit. Polizeiwissen kompakt, Neuer Wissenschaftlicher Verlag GmbH Nfg KG, Wien, S. 349

²³ Offizielle Homepage der Europäischen Union, EU-Gesetzgebung, Organisierte Kriminalität, Kriminalprävention in der Europäischen Union, online:
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/l33134_de.htm

gibt. Veröffentlichte Studien von Internationalen Organisationen sollen die Staaten anregen mehr Engagement hinsichtlich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität zu zeigen²⁴.

2.2.3 Polizeikooperation

Die polizeiliche Kooperation im Politikfeld innere Sicherheit besteht aus einem Geflecht, dass Vielschichtigkeit aufweist. Bei den punktuellen, regelmäßigen, vertraglich vereinbarten Interaktionsprozessen, die oftmals präventiven Zwecken dienen, sind unterschiedliche Akteure beteiligt wie beispielsweise nationale Ministerien, Polizei- und Justizbehörden und andere Strafverfolgungsbehörden²⁵. Knelangen geht bei der grenzüberschreitenden Kooperation von drei Ebenen aus: der bilateralen, der multilateralen und der EU-Ebene. Er übernimmt dabei ein von Benyon et al. entworfenes Ebenenmodell und versucht den „crowded-policy-space“ einzuordnen²⁶. Das Modell besteht wie bereits gesagt aus drei Ebenen der Kooperation:

- Die Makro-Ebene: Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat ihre Basis in der zwischenstaatlichen Verständigung (Vertreter der Regierungen der beteiligten Staaten) und sie findet auf den Grundsätzen grenzüberschreitenden Handelns statt.
- Die Meso-Ebene: Die Beschlüsse und Ergebnisse die auf der Makro-Ebene ausgearbeitet wurden, werden auf dieser Ebene umgesetzt. Die Kooperationsformen, mit dem Primärziel eine Grundlage für die operationale Zusammenarbeit der Polizeien zu schaffen, werden auf der Meso-Ebene zusammengefasst. Dies geschieht primär durch die Herstellung organisatorischer Strukturen, durch die Schaffung technischer Voraussetzungen und der Entwicklung geeigneter Verfahren. Die wichtigsten Akteure hierbei sind hohe Beamte und Experten der Strafverfolgungsbehörden.
- Die Mikro-Ebene: Auf dieser Ebene geschieht die gegenseitige Unterstützung der Behörden bei der Vorbeugung und der Verfolgung konkreter Straftaten. Die

²⁴ Bundesministerium für Inneres, Sicherheitsbericht 2010, Kriminalität 2010, Vorbeugung und Bekämpfung, online: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/sicherheitsber_2010/Sicherheitsbericht_2010_Teil_BMI.pdf

²⁵ Wilhelm Knelangen (2001): Innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Leske und Budrich Verlag, Opladen, S. 21

²⁶ Ebd.: S. 21 f.

Erfahrungsberichte der Beamten können hierbei einen wesentlichen Beitrag für die Praxis der Polizeiarbeit leisten²⁷.

Das Modell von Knelangen lässt sich auch auf die österreichische, d.h. nationalstaatliche Ebene umlegen. Die Makro-Ebene, oder nationale Regierungsebene, würde hierbei das Bundesministerium für Inneres bilden. Die zweite Ebene, oder Meso-Ebene würden dann auf die Sicherheitsbehörden und Sicherheitsdirektionen umgelegt werden können. Die Mikro-Ebene würde durch die Beamten des Bundeskriminalamtes, sowie der Landes-, Bezirks-, und Stadtpolizeikommanden vertreten werden, und entspreche daher der operativen Basis²⁸.

Die Zusammenarbeit auf allen Ebenen hinsichtlich der Polizeikooperation im Politikfeld der Inneren Sicherheit hat also eine große Bedeutung.

²⁷ Ebd.: S. 21 f.

²⁸ Romana Litzka (2010): Polizeiliche Kooperation in der Europäischen Union – Auswirkungen von Europol auf die Polizeiarbeit in Österreich, Diplomarbeit Universität Wien, S. 25

3 Die historische Entwicklung der Polizei als Wachkörper

3.1 Geschichtlicher Hintergrund

3.1.1 Ursprünge der Gendarmerie in Frankreich

Die Anfänge einer Gendarmerie lassen sich auf Frankreich zurückführen. In einer ersten Instanz wurden hiermit aber nur Kampftruppen innerhalb der französischen Armee bezeichnet. Weiters musste man hierbei zwischen den Gendarmen der Garde, die seit 1609 für die Bewachung der Thronfolge zuständig waren und der Gendarmerie von Frankreich unterscheiden. Die Gendarmerie von Frankreich gehörte zur Linienkavallerie und rangierte im Ansehen gleich nach den Gendarmen von Frankreich an zweiter Stelle. Die Gendarmerie war in Frankreich am Beginn in schwer bewaffnete Reiter – eben die gens d'arms – und leicht bewaffnete Soldaten – die chevau-legers – eingeteilt. Im Zuge der französischen Revolution von 1789 wurden beide Gendarmeriegebilde aufgelöst²⁹.

Die wirklichen Vorreiter der späteren „Gendarmerie Nationale“ oder eben unserer Polizei waren jedoch die „Maréchaussée“ von Frankreich. Es handelte sich hierbei um so genannte Ordnungstruppen, die bereits ab dem Jahr 1536 in ganz Frankreich für Recht und Ordnung sorgten. Vereinheitlicht wurde die „Maréchaussée“ erst 1720, indem man die Truppenstärke auf 30 Kompanien festlegte, die in den Provinzen Frankreichs verteilt wurden. Die Stärke der jeweiligen Kompanien wurde durch die Bevölkerungsdichte bestimmt. Jede einzelne Brigade hatte die Aufgabe, einen gewissen Streckenabschnitt der wichtigsten Verkehrsstraßen zu überwachen. Die „Maréchaussée“ selbst war auch eine der wenigen Institutionen, die das Jahr 1789 überstand, und auch das Vertrauen der nachfolgenden Revolutionsregierung erhielt. Jedoch wurde die „Maréchaussée“ dennoch reorganisiert und erhielt einen neuen Namen. War sie bis zur Revolution dem König und dessen Gerichten unterstellt, sollte sich dies im Zuge der Gewaltenteilung ändern. Im Jahr 1791 wurde die „Gendarmerie Nationale“ geboren. Die Aufgaben waren wie bisher für Ordnung zu sorgen und für die Durchsetzung der Gesetze. Die Neuordnung unter zivile Behörden hatte aber auch negative Auswirkungen. Im Zentrum der

²⁹ Gerald Hesztera (1999): Die Ursprünge der Gendarmerie und ihres Korpsabzeichens, in: Fritz Hörmann/Gerald Hesztera (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentralkommando Wien, Museumsverein Werfen, S. 26

Revolution, nämlich in Paris, gab es den Verlust von Disziplin, Effektivität und Ansehen. Als der Krieg wenig später in Europa ausbrach, wurde die „Gendarmerie Nationale“ kurzer Hand zur Militärpolizei umgewandelt und den Armeen anvertraut. Während der Auseinandersetzungen in Europa kamen die Gendarmen in viele Länder. Hierbei hatten sie nicht nur für die Disziplin in den eroberten Ländern zu sorgen, sondern auch für die generelle Sicherheit. Im Zuge des Krieges kamen die Gendarmen auch in die Habsburgermonarchie. So geschah es auch, dass im Jahr 1805 ein Gendarmeriekorps in Linz eingeführt wurde. Geführt wurde die Kompanie zwar von Franzosen, aber verpflichtet wurden auch Österreicher³⁰.

Der Kaiser Napoleon selbst war mit seinen Gendarmen sehr zufrieden, weshalb bald zwei neue Gendarmerie-Einheiten etabliert wurden. Zum Einen gab es die Gendarmerie-Elite und zum Anderen die Spanische Gendarmerie. Die Elite-Einheit war jene Einheit, die für Paris zuständig war, und somit auch für die Sicherheit des Kaisers³¹.

Frankreich war also ein Vorbild, was die Etablierung einer Polizei oder Gendarmerie bedarf. Jedoch richtigen Erfolg hatte diese Vorbildwirkung erst, als die Napoleonischen Kriege die gens d'arms erst nach ganz Europa brachten³².

3.2 Gründung und Entwicklung der Gendarmerie in Österreich

Das Revolutionsjahr 1848 war auch für Österreich von großer Bedeutung. Man forderte unter anderem die Einführung einer Verfassung und die Pressefreiheit. In dieser Zeit der Unruhen und Auseinandersetzungen wurde die Institution der Gendarmerie gegründet. Da es in der gesamten Monarchie Aufstände gab, war es sicher ein Versuch, die BürgerInnen wieder unter die Kontrolle der Staatsgewalt zu bringen. Auf der anderen Seite, war es auch der Wunsch der BürgerInnen, da sie sich nach Sicherheit und Schutz in den Krisenzeiten sehnten. Einen großen Anteil hatten mit Sicherheit die Räuberbanden, die in der Bevölkerung Schrecken verbreiteten³³.

Bereits 1710 gab es einen Vorschlag aus ansehnlichen Leuten eine Gardetruppe zu machen. Jedoch wurde der Vorschlag vom Hofkriegsrat zu den Akten gelegt. Jetzt im Revolutionsjahr

³⁰ Ebd.: S. 26

³¹ Ebd.: S. 26

³² Vgl. Hannes Wimmer (2009): Gewalt und das Gewaltmonopol des Staates, Kap. 7 und 8 zur Entstehung der modernen Polizei, LIT Verlag GmbH & Co. KG, Wien, S. 241-293

³³ Thomas Hopfner (1999): Gründung der Gendarmerie, in: Fritz Hörmann/Gerald Heszlter (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentralkommando Wien, Museumsverein Werfen, S. 29

wurde der Plan, eine Landessicherheitswache einzurichten, von Kaiser Franz Joseph I. und seinem Polizeipräsidenten wieder in Betracht gezogen. Bis zum Jahr 1849 gab es eine solche Institution nur in der Lombardei und in Südtirol. Diese waren ein Überbleibsel aus der Zeit der Napoleonischen Kriege. Kein anderer als Fürst Schwarzenberg gab 1849 den Anstoß zur Gründung eines Gendarmeriekorps nach dem Vorbild der französischen Einheiten. Ein kaiserlicher Erlass aus dem Jahr 1848 und eine nachfolgende Verordnung aus dem Jahr 1850 implementierten das Gesetz der „Gens d’armée“ in der gesamten Monarchie³⁴.

In diesem Gesetz waren sämtliche Aufgaben und auch die Stellung zu den einzelnen Behörden geregelt. Die Aufgaben waren denen der heutigen Polizei sehr ähnlich: man nahm Anzeigen auf und erstattete diese. Des Weiteren wurden Menschen, die sich beispielsweise nicht ausweisen konnten, der Sicherheitsbehörde übergeben. Man fahndete nicht nur nach gewissen Personen, sondern auch nach Sachgegenständen. Bei schwerwiegenden Ereignissen wie Mord, Raub oder etwa ein Feuer oder einer Epidemie musste der Gendarm den Sachverhalt erheben. Um die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit aufrecht zu erhalten, war es dem Gendarmen erlaubt, auch Angehörige des Militärs zu bestrafen, oder ihnen auch zu helfen. Keiner zivilen, oder auch militärischen Institution war es erlaubt, sich in die Dienstverrichtung der Gendarmerie einzumischen. Der Generalinspektor war gleichzeitig die Gerichtsbarkeit über die Gendarmerie und hatte seit 1857 das volle Inhaberecht. Er war nicht dazu verpflichtet, Berichte an Zivilbehörden abzugeben. Die positive Stimmung für eine Gendarmerie schlug bald ins Gegenteil um, und auch der Kaiser zählte zu jenem Personenkreis, die eine Erweiterung der Gendarmerie nicht mehr befürwortete³⁵.

In der Bevölkerung wurde die Etablierung eines solchen Wachkörpers positiv aufgenommen. Durch die weitreichenden Befugnisse, die Personalauswahl und die Unterstützung beim Aufbau der Gendarmerie machten es möglich, dass die Institution bald in allen Teilen der Monarchie zu einem wichtigen Element in der staatlichen Ordnung wurde. Vor allem aber auch in der Armee gab es Neid, da die Gendarmerie viele Vorrechte hatte. Der damaligen Minister des Inneren Alexander Bach wollte die Gendarmerie gar nur mehr für die Assistenz bei den Gerichtsbehörden einsetzen. Die Gendarmerie wurde also nicht nur vom Militär sondern auch von Zivilpersonen „angefeindet“. Sie wurde in den 1850er Jahren wieder reduziert, und zum Teil wollte man sogar ihre Auflösung³⁶.

³⁴ Ebd.: S. 29 f.

³⁵ Ebd.: S. 30 f.

³⁶ Ebd.: S. 32

3.3 Die Gendarmerie bis zum Zusammenbruch der k. k. Monarchie

Mit dem Februarpatent von 1861 kamen auch weitreichende Änderungen für die Gendarmerie selbst. Die zur damaligen Zeit führende liberale Partei versuchte mit allen Mitteln, die Gendarmerie zu schwächen. Die „Grundsätze zur Reorganisation der k. k. Bundesgendarmerie“ von 1860 wurden von der Regierung erlassen. Hiermit wurde der Stand der Bediensteten von 19.000 auf ungefähr 5.000 Mann reduziert. Auch mussten viele Posten geschlossen werden. War die Gendarmerie anfangs noch weitgehend unabhängig, wurde sie jetzt bei „inneren“ Angelegenheiten dem Ministerium für Inneres unterstellt und bei „äußeren“ Angelegenheiten der Armee. Hierbei waren Unklarheiten und Konflikte vorprogrammiert. Oftmals waren zu wenige Männer für einen viel zu großen Bereich eingeteilt. Hierbei war es sichtlich schwer für Ruhe, Ordnung und Sicherheit zu sorgen. Erschwerend kam hinzu, dass die arbeitenden Gendarmen den Anweisungen der politischen Behörden, oder der Armee oder ihren Vorgesetzten zu folgen hatten. Des Weiteren wurde den Beamten auch ihr Gehalt gekürzt, und oftmals wurden auch die Zulagen gestrichen. Auch die kaum vorhandenen Aufstiegschancen führten dazu, dass die Zahl der Bediensteten zurückging. Diese Verhältnisse führten dazu, dass das Verbrechen am Lande wieder auflebte³⁷.

Erst wieder im Jahr 1868 gelangte man im Abgeordnetenhaus und im Herrenhaus in Wien zum Schluss, dass eine Reform nötig war. Jedoch wurde die Entwicklung dieser Reform durch die verschiedenen politischen Richtungen immer weiter verschoben. Erst im Jahr 1871 wurde ein Spezialgesetz für die Regelung der Dienstbezüge erlassen. Des Weiteren kam es erst im Jahr 1876 zu einer Einigung über die klaren Richtlinien der Gendarmerie, die ein Fundament für weitere Maßnahmen und Gesetze darstellte. Die Bevölkerung konnte nun aufgrund dieser Gesetze wieder mehr Vertrauen zur Gendarmerie aufbauen³⁸.

Mit dieser Reform von 1876 wurde auch das Ausscheiden der Gendarmerie aus dem stehenden Heer herbeigeführt. Die Gendarmerie war zwar immer noch militärisch organisiert,

³⁷ Kurt Janetschek (1999): Die Gendarmerie von 1859 bis 1867, in: Fritz Hörmann/Gerald Hesztera (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentralkommando Wien, Museumsverein Werfen, S. 36 f.

³⁸ Franz Hesztera (1999): Die sozialen Aspekte im Gendarmeriekorps bis 1918, in: Fritz Hörmann/Gerald Hesztera (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentralkommando Wien, Museumsverein Werfen, S. 39

aber sie war dennoch für die Ruhe, Ordnung und Sicherheit zuständig. Des Weiteren wurde aus ihr ein einheitlicher Wachkörper, der den Bezirks- und Landesbehörden unterstellt war³⁹.

Bis zum Ende des Ersten Weltkrieges sollten dies die wichtigsten Neuerungen für die Gendarmerie bleiben. Als der Krieg 1914 begann, wurden auch die Gendarmen zum Dienst für das „Vaterland“ herangezogen. Vor allem in Kärnten und in der Bukowina wurden die Beamten zur Verteidigung eingesetzt. Hervorzuheben ist hier sicher Oberstleutnant Eduard Fischer, der mit seinen Gendarmerietruppen in der Bukowina den russischen Truppen erfolgreich Widerstand leisten konnte⁴⁰.

3.4 Die Gendarmerie nach dem Ersten Weltkrieg

Die Inflation nach dem Krieg brachte große Not über die österreichische Bevölkerung. Dadurch kam es auch zu zahlreichen Streiks und Unruhen, bei denen die Hilfe der Exekutive benötigt wurde. Da die Beamten der Gendarmerie aber auch wiederum zur Bevölkerung gehörten, waren sie auch von der Inflation betroffen. Es wurden Versuche unternommen, die Gehälter an die damalige Inflation anzugleichen, jedoch gelang es kaum, dass eine Verbesserung eintrat. Erst ab dem 1. Juli 1922 war eine merkliche Verbesserung eingetreten, da man das Gehalt in Teilbeträgen auszahlte, und ein Indexsystem einführte. Da man zwar die Währung sanierte, aber die Volkswirtschaft nicht, kam es zu großer Arbeitslosigkeit, von denen auch die Gendarmen betroffen waren. Bis zum Jahr 1927 fiel die Zahl der Beamten auf ca. 6.000 Mann⁴¹.

Nach dem Krieg war es Gendarmeriezentralkommandant Dr. Friedrich Gampp gelungen, aus der militärischen Gendarmerie wieder eine zivile Organisation zu machen. Jetzt musste wiederum versucht werden, mit einer dezimierten Anzahl an Beamten, die Ruhe und Ordnung im Staat

³⁹ Berthold Garstenauer (1999): Der vielfache Wandel der Gendarmerie bis zur Gegenwart, in: Fritz Hörmann/Gerald Hesztera (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentralkommando Wien, Museumsverein Werfen, S. 260 f.

⁴⁰ Gerald Hesztera (1999): Die Gendarmerie im Ersten Weltkrieg: Die Verteidigung der Bukowina, in: Fritz Hörmann/Gerald Hesztera (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentralkommando Wien, Museumsverein Werfen, S. 122 f.

⁴¹ Kurt Janetschek (1999): Die Gendarmerie von 1922 bis 4. März 1933, in: Fritz Hörmann/Gerald Hesztera (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentralkommando Wien, Museumsverein Werfen, S. 138

aufrecht zu erhalten. Obwohl man die Zahl der Beamten reduziert hatte, stieg dennoch der Umfang ihrer Arbeit. Es kam vermehrt zu Verhaftungen und Anzeigen⁴².

Die innenpolitischen Verhältnisse verschlimmerten sich zusehends. Bei großen Demonstrationen gab es immer wieder Exekutivbeamte, die Verletzungen davontrugen, aber auch die Zivilbevölkerung. Des Weiteren kam es innerhalb des Gendarmeriekorps zu einer großen Änderung, da die Bahngendarmerie ausgegliedert, und der Wiener Polizeidirektion unterstellt wurde. Sie war im Dezember 1918 eingerichtet worden, um an den Bahnhöfen zu patrouillieren. Es gelang dieser Einheit beispielsweise, größere Schäden durch Schmuggel zu verhindern⁴³.

Auch die Weiterentwicklung der technischen Hilfsmittel kam der Gendarmerie zu Gute. Ein einziges Manko lag dabei im sanierungsbedürftigen Staatshaushalt, der es aus Geldmangel oft nicht erlaubte weitere Hilfsmittel anzuschaffen. Jedoch gab es ab 1924 Vervielfältigungsapparate und ab 1927 elektrische Taschenlampen. Des Weiteren wurde jedes Bezirksgendarmeriekommando mit einem Motorrad ausgestattet. Auch standen den Bediensteten 1.600 Fahrräder zur Verfügung. Die Telefonanschlüsse hielten erst nach und nach Einzug in die einzelnen Gendarmeriedienststellen. Es wurden jedoch zahlreiche Schreibmaschinen angeschafft, und wenn zu wenig Geld zur Verfügung stand, um jeden Posten damit auszustatten, finanzierten die Beamten oft selbst die Neuanschaffung. Außerdem änderte sich bei der Ausbildung der Beamten Einiges. Es wurde eine höhere Gendarmeriefachschule eingerichtet, die später auch zu einer Akademie umgewandelt wurde. Diese war für die Bildung der zukünftigen leitenden Beamten zuständig. Oft wurden die Leistungen so hoch bemessen, dass nur Anfänger mit genug Wissen im Stande waren, die Anforderungen zu erfüllen. Auch gab es so genannte Sonderkurse für den Alpin,- oder den Rettungsschwimmerbereich. Des Weiteren gab es 1928 bereits elf Kriminalhundestationen auf österreichischem Staatsgebiet und im Rahmen des Ausforschungsdienstes erhielten das Lichtbildwesen und die Identifikation durch Fingerabdrücke mit Zinkplatten großen Aufschwung. Da es an den Wochenenden zu erhöhten Verkehrsaufkommen kam, wurde zur Sicherheit der Personen eine Verkehrsbrigade eingerichtet, die spätere Verkehrsabteilung⁴⁴.

⁴² Ebd.: S. 138

⁴³ Ebd.: S. 139

⁴⁴ Ebd.: S. 139 f.

3.5 Die Gendarmerie im „Ständestaat“:

Das vermehrte Aufkommen von so genannten Wehrverbänden wie der Heimwehr und dem Schutzbund, erforderte ein Eingreifen der Exekutive bei verschiedenen Protesten, Demonstrationen und Auseinandersetzungen. Obwohl das Land von den innenpolitischen Problemen und den Auseinandersetzungen der Wehrverbände gebeutelt war, wurde der Personalstand der Gendarmerie weiter gekürzt und die steigende Arbeitslosigkeit durch die Weltwirtschaftskrise verschlimmerte die Arbeit nur noch für die Beamten.⁴⁵

Als im Jahr 1932 Engelbert Dollfuß an die Macht kam, wurde die Gendarmerie auch für seine Zwecke benutzt. Mit der Ausschaltung der Demokratie trat auch die Verfolgung der politischen Opposition ein, die bereits aus dem täglichen politischen Leben verbannt wurde. Die Gendarmerie wurde so auch zur Verfolgung der Opposition in Österreich eingesetzt. Da bisher die Landeshauptleute für die Kompetenz der Exekutive verantwortlich waren, wurden diese nach der Machtübernahme Dollfuß so genannten Sicherheitsdirektoren unterstellt. Somit war das Sicherheitswesen dem direkten Einfluss der Regierung Dollfuß unterstellt. Des Weiteren setzte bald wieder eine Militarisierung der Gendarmerie, wie in der Weimarer Republik ein. Man führte die militärischen Offiziersdienstgrade wieder ein, und es wurde bessere Ausrüstung und Bewaffnung angeschafft. Da sich der Gummiknüppel bei der Polizei sehr bewährt hatte, wurde dieser nun auch bei der Gendarmerie als Waffe eingeführt. Der nationalsozialistische Putschversuch im Juli 1934 veranlasste die Regierung, die Ausrüstung der Gendarmerie weiter zu verbessern: Es wurden Stahlhelme und Gasmasken angeschafft, und die Bewaffnung durch neue Dienstpistolen aufge bessert. Des Weiteren wurde jeder Posten mit mindestens einer Maschinenpistole ausgestattet. Außerdem standen Maschinengewehre, Spezi alscheinwerfer und Sperrmittel jedem Posten zur Verfügung. Die Regierung führte des Weiteren einen Gendarmeriegedenktag ein, der für den 8. Juni festgesetzt wurde, an jenem Tag, an dem Kaiser Franz Joseph die Gendarmerie ins Leben rief. Die Gendarmerie sollte als eine gut bewaffnete Behörde ihren Dienst verrichten, und im Notfall sofort militärische Aufgaben übernehmen können. Somit gelang es, die strikte Trennung zwischen Militär und Gendarmerie, die seit 1918 bestand, wieder aufzuheben. Ferner wurden zur Unterstützung der Gendarmen so genannte Angehörige des freiwilligen Schutzkorps aufgenommen. Auch um in den beiden Bürgerkriegen von 1934 der Gendarmerie

⁴⁵ Ebd.: S. 141

eine Hilfestellung zu geben. Die Gendarmen unterstützten die Polizei, das Bundesheer und den Heimatschutz und mussten deswegen in die Städte beordert werden⁴⁶.

3.6 Der „Anschluss“ und die österreichische Gendarmerie:

Bereits im Jahre 1934 versuchten die österreichischen Nationalsozialisten einen Putschversuch. Dieser scheiterte jedoch an der mangelnden Unterstützung und an der Gegenwehr in Österreich. Jedoch wurde bei diesem Putschversuch der österreichische Bundeskanzler Engelbert Dollfuß ermordet. Der indirekte „Anschluss“ an Nazideutschland begann bereits im Jahr 1936, als man sich entschlossen hatte, die Souveränität Österreichs zu akzeptieren. Jedoch wurden immer mehr deutsche Nationalsozialisten mit wichtigen Ämtern in Österreich betraut. Sofort nach dem Anschluss an Deutschland übernahmen die deutschen Polizeikräfte ebenfalls die österreichische Sicherheitsverwaltung. Dies geschah vorerst noch in Zusammenarbeit mit den lokalen Parteistellen. Es gab bereits im Vorfeld des Anschlusses unter den Gendarmen Nationalsozialisten. Auf der anderen Seite gab es vor dem Einmarsch aber auch genügend Gendarmen und Offiziere, die sich gegen die Nazis stellten. Nach dem Anschluss wurden jene dann, sobald es möglich war, aus ihren Stellungen entfernt und durch treue Nationalsozialisten ersetzt. Die neu eingestellten Gendarmen mussten einige Kriterien erfüllen, damit sie den Dienst verrichten konnten: sie mussten vor allem Nationalsozialisten sein, Mitglied der NSDAP und vor allem deutscher Abstammung. Die verbliebenen Beamten mussten ebenfalls Nationalsozialisten sein. Um dies zu überprüfen, wurden auch Sonderausschüsse eingerichtet, die sich damit befassen. Alle Gendarmen, die von den Nationalsozialisten für „gut“ befunden wurden, wurden unverzüglich nach dem Anschluss in die deutsche Ordnungs- und Sicherheitspolizei eingegliedert. Die deutsche Ordnungspolizei übernahm mit den österreichischen Nationalsozialisten das Kommando. Forciert wurde der Umbau der österreichischen Gendarmerie durch Umschulungen. Es wurden 14-tägige Kurse abgehalten, um die Beamten auf das vorzubereiten, was auf sie zukommen sollte. Alle österreichischen Polizei- und Gendarmerieverbände wurden unter das Kommando des SS-

⁴⁶ Erwin A. Schmidl (1999): Zwischen Bürgerkrieg und „Anschluß“: Die Österreichische Gendarmerie 1934 bis 1938, in: Fritz Hörmann/Gerald Heszlter (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentralkommando Wien, Museumsverein Werfen, S. 148 f.

Oberführers Luckner gestellt, und somit wurde die österreichische Exekutive vollkommen an Nazi-Deutschland angepasst⁴⁷.

Als Spezialzweig wurde im Jahre 1941 die Hochgebirgsgendarmerie gegründet. Alle Posten, die auf einer Seehöhe von 1500 Meter und mehr lagen, waren Hochgebirgsposten. Viele Gendarmen mussten entweder zur Wehrmacht gehen, zu den Feldgendarmen in besetzte Gebiete oder kamen zur SS-Polizeidivision. Der Mangel an Beamten führte im Jahr 1942 zu einer Gründung der Landwacht, die zur Unterstützung der Gendarmerie gegründet wurde. Die Mitglieder dieser Landwacht waren meisten wehrunfähige Männer im Alter zwischen 18 und 65. Ihre Aufgabe war es vor allem, die Kriegsgefangenen zu überwachen, oder aber auch die Fremdarbeiter, die im Deutschen Reich ansässig waren⁴⁸.

Eine völlige Neuerung stellte für die österreichischen Gendarmen die Einführung der motorisierten Gendarmerie dar. Ihre Aufgaben waren: die Überwachung der Straßen, sowie Unfallaufnahmen, die Suche nach gestohlenen Fahrzeugen sowie allgemeine Angelegenheiten, die die öffentlichen Straßen betrafen. Anders als bei der „normalen“ Gendarmerie war man bei der motorisierten Gendarmerie in motorisierte Kompanien und motorisierte Züge eingeteilt. Für Österreich war vorgesehen, dass das Stammpersonal aus dem „Altreich“ kommen sollte, wohingegen Neuzugänge auch aus Österreich kommen konnten⁴⁹.

Ab 1940 wurde die Gendarmerie ganz der Kommandostruktur der SS unterstellt. Dies bedeutete einen Wandel. Ab jetzt wurde die Gendarmerie als Überwachungs- und Terrorinstrument genutzt. Die Gestapo konnte auf die Sicherheitsbehörden zurückgreifen, wenn sie Informationen benötigte. Die Gendarmerie musste über vieles Bericht erstatten, ob es nun staatsfeindliche Tendenzen waren, oder gar die Bespitzelung einzelner Personen. Die Polizisten oder Gendarmen wurden darüber hinaus zur Hilfe beim Abtransport von Menschen in Konzentrationslagern herangezogen. Die Gendarmen waren also auch am Vernichtungskrieg der Nationalsozialisten beteiligt. Beispielsweise mussten diese ebenso

⁴⁷ Gerald Hesztera (1999): Opfer und Täter: Die Gendarmerie in der Zeit des Nationalsozialismus, in: Fritz Hörmann/Gerald Hesztera (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentalkommando Wien, Museumsverein Werfen, S. 154 f.

⁴⁸ Ebd.: S. 161 f.

⁴⁹ Ebd.: S. 162 f.

Razzien in Romasiedlungen vornehmen. In wie weit wie viele Gendarmen in die Machenschaften des NS involviert waren oder nicht, kann jedoch nicht festgestellt werden⁵⁰. Auch wenn es Gendarmen gab, die sich an den Grausamkeiten des NS beteiligten, so gab es dennoch welche, die dem Widerstand angehörten. So gab es beispielsweise im Ausseerland eine Gruppe von Gendarmen, die bis zum Ende des Krieges „überlebte“. Sie lieferte den Partisanen oft wichtige Informationen und ignorierte häufig die Anweisung von lokalen Parteigrößen. Oftmals genügte es aber, einzelne Dinge als Gendarmeriebeamter zu überhören oder gewisse Aktenstücke verschwinden zu lassen. Diese Art von Protest hat vielleicht nicht so viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen, aber es war dennoch eine Gelegenheit sich dem Regime entgegenzustellen⁵¹.

3.7 Die Gendarmerie nach dem Zweiten Weltkrieg

Nachdem das NS-Regime von den alliierten Truppen besiegt worden war, wurde das österreichische Staatsgebiet gleich unter jenen aufgeteilt. Bereits am 27. April 1945 wurde wieder eine provisorische Regierung gebildet, unter der Leitung von Staatskanzler Dr. Karl Renner. Am selben Tag wurde die oberste Leitung der Bundesgendarmerie in das Bundeszentralkommando umgewandelt und dem Staatsamt für Inneres unterstellt. Des Weiteren bot man an, dass die Offiziere und die Beamten der noch provisorischen Regierung sich um die Organisation des Sicherheitsdienstes kümmern würden. Bereits am 4. Mai 1945 konnte man in der dritten Sitzung der provisorischen Regierung über die verbesserte öffentliche Sicherheit berichten. Des Weiteren war mit dem Kriegsende auch eine Migrationswelle verbunden, die einen Grenzschutz im Osten erforderte, und die Gendarmerie somit bei der Vollführung des Sicherheitsdienstes unterstützte. Erst als nach den ersten freien Wahlen 1945 eine Regierung feststand, konnte das Gendarmeriezentralkommando seine Befehlsgewalt wieder über das gesamte Bundesgebiet ausüben. Erst im Jahre 1950 wurde den Gendarmen wieder gestattet, Waffen zu tragen. Die Sicherheitswache wurde mit Pistolen und die Gendarmen mit Gewehren ausgestattet. Ein Jahr zuvor fand das 100jährige Bestehen der

⁵⁰ Ebd.: S. 163 f.

⁵¹ Ebd.: S. 164 f.

Gendarmerie in Österreich statt. Es war die erste Parade nach dem Krieg, die in Wien abgehalten wurde⁵².

Auch in der Zweiten Republik bewährte sich das Konstrukt der Gendarmerie. Ein gutes Beispiel hierfür wäre die Ungarnkrise 1956, wo die Gendarmerie beherzt eingriff und sich um die Flüchtlinge kümmerte. Oder aber ebenso der Aufstand in der Tschechoslowakei, auch Prager Frühling genannt, wo man sich gegen den sowjetischen Sozialismus zur Wehr setzte. Doch nicht nur im eigenen Land wird die österreichische Gendarmerie benötigt, sondern auch im Ausland. Die von der UNO ins Leben gerufene „United Nations Civilian Police“ (auch UNCivPol) versucht sich für den Frieden in Krisengebieten einzusetzen. Für Österreich besteht hier die Möglichkeit, an Missionen solcher Art teilzunehmen. So waren die österreichische Gendarmerie und ebenso die Polizei beispielsweise bei den UN-Missionen in Zypern, dem Irak oder auch in Mozambique beteiligt. Die Hauptaufgaben dort waren die Überwachung der örtlichen Polizei, sowie auch Patrouillentätigkeit oder einfach nur die Unterstützung der UN-Truppen⁵³.

Des Weiteren können sich Exekutivbeamte auch im Bereich des Alpindienstes⁵⁴ oder der Hundestaffel ausbilden lassen. Der Diensthund wird bei der Gendarmerie sogar bereits seit 1904 eingesetzt und ist ein wichtiger Bestandteil der österreichischen Polizeiarbeit. Ganz offiziell wurden Diensthunde 1910 eingeführt, und dies beim Landesgendarmeriekommando Nummer Eins, in Wien. Bis zum Ersten Weltkrieg baute man den Bereich immer weiter aus, doch während des Krieges verschwanden die Abteilungen völlig. Erst nach dem Krieg wurden wieder Diensthundestellen eingerichtet und von da an auch kontinuierlich ausgebaut⁵⁵.

Jedoch nicht nur auf dem Land, sondern auch im Wasser sind die Gendarmen aktiv. Die Sicherheit auf dem Wasser muss von den österreichischen Exekutivbeamten gewährleistet werden. So sind an allen größeren Seen oder Flüssen Motorbootstationen eingerichtet. Die Hauptaufgabe ist also für jene Exekutivbeamten, Menschen aus lebensgefährlichen Situationen zu befreien, oder eben solche auch zu verhindern⁵⁶.

⁵² Friedrich Brettner (1999): Der Wiederaufbau der Österreichischen Bundesgendarmerie 1945 bis 1950, in: Fritz Hörmann/Gerald Hesztara (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentalkommando Wien, Museumsverein Werfen, S. 182 f.

⁵³ Offizielle Homepage Bundesministerium für Inneres, Auslandseinsätze:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Auslandseinsatz/einsaetze/start.aspx

⁵⁴ Offizielle Homepage des Bundesministerium für Inneres, Alpindienst:

http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_alpindienst/news/bmi.aspx

⁵⁵ Magazin für Öffentliche Sicherheit, Spezialisten auf vier Pfoten, Nr. 9-10/10, online:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/09_10/files/Polizeihunde.pdf, S. 6-12

⁵⁶ Vgl. hierzu auch: Fritz Hörmann/Gerald Hesztara (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentalkommando Wien, Museumsverein Werfen, S. 198 – 262

Der Beruf des Gendarmen oder des Polizisten ist lange eine Männerdomäne gewesen. Dies kann man, wie in den meisten Berufsbranchen, heutzutage nicht mehr behaupten. Bereits 1984 traten die ersten acht Frauen ihren Dienst bei der Gendarmerie an. Anfangs nur auf den Kriminaldienst beschränkt, hat man den Zuständigkeitsbereich über die Jahre immer weiter ausgedehnt⁵⁷.

3.8 Die Zusammenlegung der Wachkörper

Gendarmerie, Polizei und Kriminaldienst wurden im Rahmen der Zusammenlegung der Wachkörper im Jahr 2005 zu einer neuen Institution: der Bundespolizei. Es war bislang das größte Verwaltungsreformprojekt der Zweiten Republik und es gelang sogar das Projekt in weniger als Zweieinhalbjahren umzusetzen. Der ehemalige Bundeskanzler Dr. Wolfgang Schüssel betonte, dass man durch das Projekt enorm an Sicherheit gewinnen würde. Während die Planung in Österreich nicht so lange dauerte, waren es in Luxemburg vier Jahre, und in Belgien dauerte es gar sieben. Betroffen von der Reform in Österreich waren rund 28.000 Mitarbeiter und 1.200 Dienststellen. Normalerweise ist es bei großen Projekten üblich, sich beraten zu lassen, jedoch war das in diesem Fall nicht so. Das „*team04 – die neue exekutive*“, das für die Zusammenlegung der Wachkörper eingesetzt wurde, konnte auf diese Berater verzichten⁵⁸.

Im Jahr 2002 wurde der Grundstein für die Reform durch das Regierungsprogramm gelegt. Am 31. März 2003 gab der ehemalige Innenminister Dr. Ernst Strasser den Startschuss für den Auftrag. Die Sektionsleiter wurden angewiesen, einen adäquaten Plan für die Zusammenlegung der Sicherheitswache, der Gendarmerie und des Kriminaldienstes zu erarbeiten. Auch Teile der Zollwache aus dem Ministerium für Finanzen, sowie Teile der Schifffahrtspolizei aus dem Ministerium für Verkehr sollten übernommen werden. Im Kernteam des Projektes „*team04 – die neue exekutive*“ saßen 15 Beamte. Während der Planungsphase jedoch wurden zehn Projektteams eingesetzt mit 210 BeamtInnen. Folgende Ziele waren unter anderem Teil des Projektes:

⁵⁷ Karin Hechenblaickner (1999): Frauen in der Gendarmerie, in: Fritz Hörmann/Gerald Hesztara (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentalkommando Wien, Museumsverein Werfen, S. 263 f.

⁵⁸ Bundesministerium für Inneres (2005): Team04 – die neue Exekutive, in: Öffentliche Sicherheit, Nr.12a/05, online: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2005/12a/start.aspx, S. 6

- Man sollte die Schlagkraft gegen die Kriminalität erhöhen, um diese besser bekämpfen zu können.
- Des Weiteren sollte man im Außendienst eine maximale Präsenz zeigen
- Wichtig war die Zufriedenheit der MitarbeiterInnen, und auch ob man jeden Schritt sozial umsetzen konnte.
- Auch die Verwaltungsabläufe sollten „gestrafft“, die Hierarchieebenen verflacht und auch Parallelstrukturen sollten vermieden werden.

Vor der Reform gab es 45 Führungsstrukturen; dies sollte sich mit der neuen Exekutive ändern. Es wurden nur mehr neun Führungsebenen eingerichtet. Auch änderten sich die Zustände für die Polizei. Denn Verbrechen findet nicht mehr nur in Ballungsräumen statt. Die Polizei musste sich den Bedingungen anpassen, und so gab es auch gewisse Vorgaben, die man im Projekt behandeln musste:

- Zum Einen musste der neue Wachkörper unter eine einheitliche Führung gestellt werden.
- Des Weiteren sollten die Kompetenzen zwischen den Behörden- und den Wachkörperkomponenten klar getrennt werden.
- Zum Anderen sollten auf allen Ebenen die Dienst- und die Fachaufsicht zusammengeführt werden.
- Auch eine einheitliche Uniform sollte in Auftrag gegeben werden.
- Man musste beim Personal für eine einheitliche Grundstruktur sorgen, und auch bei der Dienstzeitregelung war eine Struktur von Nöten.

Bereits drei Monate nach dem Start des Projektes gab es erste Vorschläge, die dem Innenminister vorgelegt wurden. Man startete eine „Aufklärungstour“ durch ganz Österreich und versuchte so rasch wie möglich einen Gesamtentwurf auf die Beine zu stellen. Es wurden Teilgruppen eingerichtet, die sich mit Vorschlägen für den Organisationsaufbau auseinandersetzten. Denn die Bezirks- und Stadtebenen mussten neu geregelt und der Aufbau der verschiedenen Polizei- und Fachinspektionen koordiniert werden. Aber auch über den zukünftigen Verkehrsdienst, Grenzdienst und Kriminaldienst, sowie über alle anderen Abteilungen musste entschieden werden⁵⁹.

⁵⁹ Ebd.: S. 6 f.

Eine strukturelle Basis für den neuen Wachkörper lag bereits im November 2003 vor. Hier stand bereits fest, dass es ab jetzt nur mehr drei Hierarchieebenen geben werde: Bund, Länder, und Bezirke. Die Stadtpolizeikommanden sollten auf eine Ebene mit den Bezirkskommanden gestellt werden, und auch gleich aufgebaut sein. Auch stand hier bereits fest, dass jeder Exekutivbeamte und jede Exekutivbeamtin Kriminaldienst zu verrichten hatte. Dies wurde auch in den Kriminaldienststrichtlinien 2005 festgeschrieben. Es zeigt sich hier deutlich, wie flexibel die Bundespolizei geworden ist. Bei Bedarf können in den Polizeiinspektionen sofort Kriminaldienstgruppen eingerichtet werden. Des Weiteren kann darüber entschieden werden, ob die Gruppen nur für einen gewissen Zeitraum eingerichtet werden, oder man auf Dauer diese Gruppen benötigt. Kommt es beispielsweise in einer Einkaufsstraße vermehrt zu Taschendiebstählen, so kann eine Kriminaldienstgruppe gebildet werden, die sich mit den Ermittlungen auseinandersetzt. Es kann hierbei bestimmt werden, ob die Gruppe für eine gewisse Zeit eingesetzt wird, oder sogar auf Dauer. Des Weiteren ist zu bemerken, dass die BeamtInnen nicht durch Zufall ausgewählt werden, sondern nach ihrem Können und der Motivation⁶⁰.

Auch den BeamtInnen selbst war es erlaubt, im Rahmen einer Informationstour des „*team04 – die neue exekutive*“ Vorschläge einzubringen, die für ihren Dienstbereich von Nöten sein könnten. Diese wurden dann vom Projektteam versucht zu berücksichtigen. Diese Vorschläge wurden dann in die Diskussionsgrundlage eingearbeitet und im März 2004 präsentiert. Darauf folgte im Sommer die Aushandlung in den verschiedenen Gremien. Die unterschiedlichen Dienstzeitsysteme wurden ebenso im Sommer, zwischen Juli und September, erprobt. Das Dienstzeitmanagement 05 (DIMA05) ging daraus hervor. Es wurde an die Bedürfnisse der jeweiligen Dienststellen angepasst und stellt somit eine einheitliche Lösung dar⁶¹.

Die Umsetzung des Auftrages begann mit dem Beschluss des Nationalrates über das Sicherheitspolizeigesetz im Dezember 2004. Dies war von Nöten, um die Strukturen aufbauen zu können. Der neue Innenminister Günther Platter setzte seine Unterschrift unter den Umsetzungsauftrag. Umsetzungsstichtag sollte der 1. Jänner 2005 werden. Man arbeitete hart an der Umsetzung. Erst Anfang April 2005 jedoch stellte die neue Innenministerin Liese Prokop die neuen neun Landespolizeikommandaten vor. Vorerst wurden sie jedoch nur provisorisch mit ihren Funktionen betraut. Als ersten Auftrag sollten sie die neuen Strukturen

⁶⁰ Ebd.: S. 9 f.

⁶¹ Ebd.: S. 10 f.

in ihren Bundesländern umsetzen, und dies bis zum 30. Juni 2005. Am 01. Juli 2005 wurde dann die Umsetzung vollständig vollzogen, und die neue Bundespolizei trat ihren Dienst an⁶².

⁶² Ebd.: S. 12

4 Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in der Europäischen Union

4.1 Die Anfänge der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit

Der Gründungsvertrag der EWG selbst enthält noch keine Vorschriften bezüglich der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit. Lediglich die Regelungen betreffend den freien Personenverkehr waren darin enthalten. Jedoch hatten jene nur Personenbewegungen wirtschaftlicher Natur berücksichtigt. Art 220. des EWG-Vertrages verpflichtete die Mitgliedsstaaten jedoch zu Verhandlungen. Das Ziel hierbei waren völkerrechtliche Verträge abzuschließen, mit denen man die Grundfreiheiten des Vertrages zum Vorteil der jeweiligen Staatsangehörigen verbessern konnte. Hierbei galt diese Verpflichtung insbesondere dem Bereich der Justiz und war somit ein erster Schritt zu einer intergouvernementalen Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten⁶³.

Die ersten Schritte in Richtung Verwirklichung einer innen- und justizpolitischen Arbeit der Europäischen Union wurde mit dem Treffen der Staats- und Regierungschefs 1974 in Paris getan. Sie gaben den Auftrag eine Arbeitsgruppe zu bilden, die prüfen sollte, unter welchen Voraussetzungen und innerhalb welcher Fristen die BürgerInnen der Mitgliedsstaaten, innerhalb des Gemeinschaftsrechts, besondere Rechte anerkannt werden würden. Unter besonderen Rechten waren beispielsweise das Kommunalwahlrecht zu verstehen, oder aber auch das Aufenthaltsrecht für Nichterwerbstätige sowie außerdem die Errichtung einer Passunion. Es muss hier leider angemerkt werden, dass man in den folgenden Jahren kaum Fortschritte dabei erzielen konnte. Nur bei der Thematik der Passunion kam man voran, da die Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten am 23. Juni 1981 eine Resolution vereinbarten. Die Mitgliedsstaaten sollten sich von nun an bemühen, einen einheitlichen Pass auszustellen, und das bis zum 1. Jänner 1985⁶⁴.

Der Europäische Rat von Fontainebleau im Jahre 1984 setzte nun mit Blick auf die Geschehnisse einen ad hoc Ausschuss ein, den so genannten „Adonnino-Ausschuss“. Dieser sollte unter dem Schlagwort „*Europa der Bürger*“ Maßnahmen überprüfen, durch die das Wesen der Union gegenüber den europäischen BürgerInnen und der restlichen Welt gestärkt

⁶³ Waldemar Hummer/Walter Obwexer (1996): Österreich in der Europäischen Union. Die Schengener Übereinkommen und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Band III, Verlag Österreich, Wien, S. 3

⁶⁴ Ebd.: S. 3 f.

und gefördert werden sollte. Außerdem sollte der Ausschuss untersuchen, wie die Union an Ansehen gewinnt. Auch bat dieser Ausschuss den Rat und die Mitgliedsstaaten die Maßnahmen sehr rasch zu überprüfen, damit man innerhalb kürzester Zeit erreichen konnte, dass die Polizei und Zollformalitäten an den Binnengrenzen im Rahmen des Personenverkehrs entfallen. In dem Bericht an den Mailänder Rat vom 28./29. Juni 1985 setzte sich der Ausschuss auch intensiv mit der Abschaffung der Personenkontrollen an den Inneren Grenzen der Union auseinander. Jedoch wurden keine einheitlichen Ergebnisse erzielt⁶⁵.

Auch die Europäische Kommission forderte die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen. Aus diesem Grund wurde das Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes am 14. Juni 1985 vollendet und vorgelegt. Gleichzeitig mit der Abschaffung wurden jedoch von der Kommission Maßnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit, insbesondere was das Einwanderungsrecht, aber auch das Asylrecht anbelangte, in jenem Weißbuch erlassen⁶⁶.

4.1.1 Die Innen- und justizpolitische Zusammenarbeit nach der Einheitlichen Europäischen Akte

Durch die Implementierung der Einheitlichen Europäischen Akte fand das Ziel der Abschaffung der Grenzkontrollen im Personenverkehr innerhalb der Europäischen Union Eingang in den EWG-Vertrag. Bis zum Jahresende 1992 sollte nun ein Raum ohne Binnengrenzen geschaffen werden, indem der freie Verkehr von Waren, Personen und Dienstleistungen gewährleistet wird⁶⁷.

Jedoch gab es bei diesem Konzept besonders im Bereich des freien Personenverkehrs und der Abschaffung der Grenzkontrollen innerhalb der Union große Probleme. Denn zum einen wurde dieses Binnenmarktkonzept von den jeweiligen Mitgliedsstaaten unterschiedlich interpretiert, und andererseits wurde es in der Öffentlichkeit, oder im Bereich der öffentlichen Meinung mit einem Sicherheitsdefizit verbunden, da man mit der Abschaffung der Kontrollen an den Grenzen auch diversen Kriminellen wie Drogenschmugglern, Terroristen, aber auch illegalen Einwanderern die Türen öffnete. Deshalb musste der Wegfall der Binnengrenzen

⁶⁵ Ebd.: S. 4

⁶⁶ Ebd.: S. 5

⁶⁷ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Einheitliche Europäische Akte:
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_de.htm

durch verstärkte polizeiliche Fahndungsmethoden und Formen der polizeilichen Zusammenarbeit ausgeglichen werden. Aus diesem Grund gaben die Regierungen der Mitgliedsstaaten in der „*Politischen Erklärung zur Freizügigkeit*“ ihr Einverständnis zur Förderung der Freizügigkeit, jedoch vor dem Hintergrund, das man besonders auf die Einreise, die Bewegungsfreiheit und den Aufenthalt von Staatsangehörigen dritter Länder, achtete. Man erklärte des Weiteren, dass man bei der Bekämpfung und Eindämmung von Terrorismus, Drogenhandel und der Kriminalität im Allgemeinen zusammenarbeiten werde⁶⁸.

4.2 Die Errichtung von intergouvernementalen Strukturen für die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit

Da man bei den Fragen der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit weitestgehend nicht auf EG-Ebene arbeitete, sondern die Initiativen von den Mitgliedstaaten selbst ausgingen, mussten neue Strukturen für die Zusammenarbeit festgelegt werden, um Probleme möglichst rasch und effizient lösen zu können. Daher wurden Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich damit auseinander setzten, die Politiken der Mitgliedsstaaten in den Bereichen der Justiz- und Innenpolitik aufeinander abzustimmen. Es wurden deshalb folgende Gruppen gebildet, die sich mit den Problemen auseinandersetzten:

Die Gruppe „*Justizielle Zusammenarbeit*“ wurde 1975 im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) errichtet. Und war insbesondere für Fragen im Zivil- und Strafrecht zuständig⁶⁹.

4.2.1 Die Arbeitsgruppe TREVI

Eine weitere Gruppe war die TREVI Gruppe, die auf Initiative des Europäischen Rates von Rom 1975 eingerichtet wurde. Innerhalb dieser Arbeitsgruppe beschlossen die Justiz bzw. auch die Innenminister der jeweiligen Mitgliedsstaaten am 29. Juni 1976 ein Arbeitsprogramm zur Verbesserung der Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit. Zu Beginn tagte die Gruppe nur sehr unregelmäßig. Erst ab 1986 trafen sich die zuständigen

⁶⁸ Waldemar Hummer/Walter Obwexer (1996): Österreich in der Europäischen Union. Die Schengener Übereinkommen und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Band III, Verlag Österreich, Wien, S. 5 f.

⁶⁹ Ebd.: S. 7

Minister regelmäßig alle sechs Monate. Die TREVI Gruppe beschäftigte sich mit den Maßnahmen, die wichtig waren im Ausgleich zur Abschaffung der Binnengrenzen. Insbesondere aber auch mit Terrorismusbekämpfung, mit der Bekämpfung des organisierten Verbrechens, der Drogenbekämpfung und der allgemeinen polizeilichen Zusammenarbeit. Es gab für jeden Bereich eine eigene eingesetzte TREVI Arbeitsgruppe⁷⁰.

- TREVI I: wurde 1975 zur Bekämpfung des Terrorismus und für Fragen der Einwanderungs- und Asylpolitik eingerichtet
- TREVI II: wurde ebenfalls 1975 eingerichtet, und war für die Schulung und Ausrüstung der Exekutivkräfte zuständig
- TREVI III: wurde erst zehn Jahre später, und zwar 1985 eingerichtet. Diese Gruppe war für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Drogenkriminalität eingerichtet worden.
- TREVI „92“: diese Gruppe wurde 1988 eingerichtet. Sie wurde mit der Ausarbeitung und Überwachung der Ausgleichsmaßnahmen betraut, die man im Zuge des Aktionsprogramms zur Vollendung des Binnenmarktes benötigte. Die Tätigkeit der Gruppe wurde jedoch bereits nach der Fertigstellung 1990 eingestellt⁷¹.

Die Arbeiten der TREVI Gruppen können als Vorläufer des Europäischen Polizeiamtes gesehen werden. Sie waren auch maßgeblich an der Errichtung eines Polizeiamtes beteiligt. Des Weiteren gab es aber auch eine eigene Gruppe EUROPOL, die sich mit der Errichtung eines europäischen Polizeiamtes auseinandersetzte⁷².

⁷⁰ Gregor Kämper (2001): Polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union. Entwicklung, Rechtsformen, grundgesetzliche Zulässigkeit, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Reihe II Rechtswissenschaft, Band 3225, Frankfurt am Main, S. 48-51

⁷¹ Ebd.: S. 50

⁷² Waldemar Hummer/Walter Obwexer (1996): Österreich in der Europäischen Union. Die Schengener Übereinkommen und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Band III, Verlag Österreich, Wien, S. 8 f.

4.2.2 Die ad hoc Gruppe „Einwanderung“, Gruppe der Koordinatoren, CELAD, und GAM '92

Neben den einzelnen TREVI Gruppen, gab es noch die ad hoc Gruppe „Einwanderung“. Diese Gruppe wurde am 20. Oktober 1986 in London auf Grundlage einer britischen Initiative gegründet. Die Mitglieder dieser Gruppe waren die engen Berater der Minister, die für Einwanderungsfragen zuständig, sowie, soweit sie davon betroffen waren, Vertreter der Kommission. Wie die einzelne TREVI Gruppen beschäftigte sich auch diese Gruppe mit den Fragen der Einwanderung, Fragen im Asylverfahren und den Fragen der Terrorismusbekämpfung, sowie der Drogenbekämpfung. Ihre Vorarbeiten dienten als Unterbau für das Asylabkommen 1990, sowie dem Außengrenzen-Übereinkommen 1993⁷³.

Eine weitere Gruppe wurde durch den Europäischen Rat von Rhodos 1988 eingerichtet, und zwar die Gruppe der Koordinatoren. Diese Gruppe hatte alleinig die Aufgabe, die ganzen Aktivitäten der Gruppen, die für Ausgleichsmaßnahmen zuständig waren, zu kontrollieren. Als erste Maßnahme erstellte die Gruppe eine Übersicht über Ausgleichsmaßnahmen, die zur Verwirklichung des freien Personenverkehrs nötig waren. Diese wurden im „Dokument von Palma de Mallorca“ zusammengefasst und die Maßnahmen, die darin enthalten waren wurden vom Europäischen Rat von Madrid vom 26./27. Juni 1989 angenommen. Die Gruppe wurde daraufhin beauftragt, alles in ihrer Macht stehende zu tun, um das Arbeitsprogramm wie vorgesehen durchzuführen⁷⁴.

Auch wurde eine Gruppe, auf Initiative des französischen Präsidenten, zur Drogenbekämpfung eingesetzt: CELAD („*Comité Européen Lutte Anti-Drogue*“). Der Europäische Rat von Straßburg vom 8./9. Dezember 1989 beauftragte die Gruppe mit der Koordinierung der Maßnahmen der einzelnen Mitgliedsstaaten im Bereich der Drogenbekämpfung, wie Vorbeugemaßnahmen oder strafrechtliche Verfolgung des Rauschgifthandels, sowie gerechte Gesundheits- und Sozialpolitik gegenüber den Drogenabhängigen und internationale Maßnahmen. Im Jahr 1990 wurden dem Europäischen Rat von Dublin Leitlinien für einen europäischen Drogenbekämpfungsplan vorgelegt, und CELAD erhielt gleichzeitig die Aufgabe, einen solchen Plan, mit Absprache der Kommission,

⁷³ Ebd.: S. 9

⁷⁴ Ebd.: S. 9 f.

auszuarbeiten. Der Europäische Rat von Rom 1990 sorgte dann für die Umsetzung des von CELAD ausgearbeiteten Planes in den dafür zuständigen Stellen⁷⁵.

GAM '92, oder auch die Gruppe der „Gegenseitigen Unterstützung“ („Groupe Assistance Mutuelle“), wurde durch alle Gemeinschaftsstaaten als eine Arbeitsgruppe der Zollverwaltung gegründet. Sie war für den Schmuggel von Waren, für dessen Bekämpfung die Mitgliedsstaaten selbst zuständig waren, verantwortlich. Aber auch für Rauschgift, Waffen und Pornographie⁷⁶.

Die oben genannten Arbeitsgruppen wurden mit dem Vertrag von Maastricht und dessen Inkrafttreten 1993 meist durch neue Institutionen oder Gruppen ersetzt, und waren bis zum Vertrag von Lissabon in der Dritten Säule der Europäischen Union angesiedelt⁷⁷.

4.3 Der Wegfall der Grenzkontrollen an den EU-Binnengrenzen – oder das Schengener Abkommen

Das Ziel des Abbaus der Grenzen beziehungsweise der Grenzkontrollen in der Europäischen Union wurde bereits mit der Einheitlichen Europäischen Akte auf völkerrechtlicher Basis in Angriff genommen. Jedoch konnte das Ziel der vollkommenen Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen bis zur Implementierung des Binnenmarktes am 1. Jänner 1993 nicht realisiert werden. Aber auch auf der Ebene des Gemeinschaftsrechtes konnte der Binnenmarkt bis zum 31. Dezember 1992 nicht verwirklicht werden. Vor allem lag dies an den unterschiedlichen Vorstellungen der einzelnen Mitgliedsstaaten, denn ein Kompromiss, auch bei den damaligen zwölf Mitgliedsstaaten war immer schwer zu finden und auch zu erreichen. Diese Schwierigkeiten sind es, die dem Schengener Prozess bei der Realisierung des freien Personenverkehrs besondere Bedeutung zukommen lassen. Die Einbindung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union durch den Vertrag von Amsterdam stellt einen wesentlichen Schritt dar⁷⁸.

⁷⁵ Ebd.: S 10 f.

⁷⁶ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Gam'92: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=de&ihmlang=de&lng1=de,de&lng2=da,de,el,en,es,fr,it,nl,pt,&val=163302:cs&page>

⁷⁷ Waldemar Hummer/Walter Obwexer (1996): Österreich in der Europäischen Union. Die Schengener Übereinkommen und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Band III, Verlag Österreich, Wien, S. 11

⁷⁸ Rainer Oberleitner (1998): Schengen und Europol. Kriminalitätsbekämpfung in einem Europa der inneren Sicherheit, Schriftenreihe zum gesamten Europarecht, Band 2, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Linz, S. 54 f.

4.3.1 Der Schengener Prozess und seine Entwicklung

Wie oben bereits erwähnt, wurde 1974 beim Treffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft eine so genannte „*Paßunion*“ beschlossen. Diese Idee wurde dann beim Treffen des Europäischen Rates von Fontainebleau 1984 ausgebaut und die Abschaffung der gemeinschaftlichen Binnengrenzen durch das Einsetzen „*Adonnino-Ausschusses*“ bestätigt. Auch die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich machten durch das Abkommen von Saarbrücken 1984 einen ersten bilateralen Schritt zur Abschaffung der Kontrollen an den Grenzen. Diesem schlossen sich dann Belgien, die Niederlande und Luxemburg an, durch das Benelux-Manifest vom 12. Dezember 1984⁷⁹.

Auf Basis des Saarbrückener Abkommens haben die fünf oben genannten Mitgliedsstaaten das Schengener Übereinkommen über den Abbau der Grenzkontrollen, vom 14. Juni 1985 erarbeitet. Dieses Übereinkommen besteht aus zwei Teilen: Da wären auf der einen Seite die kurzfristig durchzuführenden Maßnahmen. Jene sollten eine Erleichterung der Grenzkontrollen durch den Aufbau von Grenzkontrollstellen und eine einfache Sichtkontrolle im Personenverkehr bieten. Zum Anderen gab es längerfristige Maßnahmen, die den gänzlichen Abbau der Kontrollen an den Grenzen ermöglichen sollten, aber auch gleichzeitig kompensierende Maßnahmen, die den Wegfall der Grenzkontrollen beinhalteten⁸⁰.

Das Schengener Übereinkommen aus dem Jahre 1985 bildete die Grundlage für das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)⁸¹ zum Abbau der Binnengrenzen in der Europäischen Gemeinschaft vom 19. Juni 1990. Das Schengener Durchführungsübereinkommen war ein Vertrag, der auch ratifiziert werden musste. Dieses Übereinkommen trat für die fünf „Gründerstaaten“ am 1. September 1993 in Kraft. Bis zum Inkrafttreten dieses Übereinkommens, sind noch weitere vier Mitgliedstaaten beigetreten: Italien, Spanien, Portugal und Griechenland. Für Spanien und Portugal trat das Übereinkommen am 1. März 1994 in Kraft, während es hingegen in Italien und Griechenland zu Verzögerungen kam, da die Beitrittsübereinkommen noch nicht von jedem Vertragsstaat unterzeichnet worden waren. Die vollständige Inkraftsetzung des Schengener Durchführungsübereinkommens erfolgte am 26. März 1995, da es wiederum zu Verzögerungen kam. Hierbei spielten vor allem Frankreich und Deutschland eine Rolle, da

⁷⁹ Ebd.: S. 55

⁸⁰ Ebd.: S. 55 f.

⁸¹ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Schengener Durchführungsübereinkommen: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):DE:HTML)

man auf verfassungsrechtliche Probleme gestoßen war. Aber auch die Einrichtung des Schengener Informationssystems (SIS) verzögerte das Inkrafttreten, da es technische Schwierigkeiten bei der Umsetzung gab⁸².

Auch Österreich trat bald der Europäischen Gemeinschaft bei, und somit auch dem Schengener Abkommen. Nachdem man Österreich bereits im April 1994 einen Beobachterstatus zugesichert hatte, wurde im Jahr darauf das Übereinkommen über den Beitritt Österreichs zu den Schengener Abkommen besiegelt⁸³.

4.3.2 Das Schengener Durchführungsübereinkommen und die polizeiliche Zusammenarbeit

Der Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit ist für die Schengen-Staaten enorm wichtig. Hierbei ist es auch im Rahmen der Prävention zu einem Fortschritt gekommen, da man eine polizeiliche Kooperation geschaffen hatte. Es wurde erreicht, dass man gemeinsame Regeln im Rahmen der Strafverfolgung aufstellte. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit sind alle Parteien dazu verpflichtet, sich gegenseitig zu unterstützen und Hilfe zu leisten, damit man Straftaten entweder verhindern, oder helfen kann diese schneller und besser aufzuklären. Weiters ist es laut dem Abkommen möglich, dass zwei Schengenstaaten, die eine gemeinsame Grenze haben, auch zukünftige Übereinkommen schließen dürfen. Einer großen Bedeutung kommen im Rahmen des Schengener Durchführungsübereinkommens der grenzüberschreitenden Observation und der Nacheile zu.⁸⁴

Die Observation ist laut Schengener Durchführungsübereinkommen eine länger andauernde, jedoch heimliche Beobachtung von Personen durch Polizeibehörden. Hierbei ist aber hervorzuheben, dass es nur eine Überwachung gibt, um Verbrechen und Straftaten vorzubeugen. Es schließt daher keine Verhaftung mit ein. Im Regelfall ist so eine Überwachung zulässig, wenn der Verdacht besteht, dass eine Person, die bereits in einem anderen Schengen-Staat observiert wurde, in jenem Schengenland eine Straftat begehen wird. Wichtig ist hierbei auch, dass man vorher bei der jeweils dafür zuständigen Behörde um so

⁸² Rainer Oberleitner (1998): Schengen und Europol. Kriminalitätsbekämpfung in einem Europa der inneren Sicherheit, Schriftenreihe zum gesamten Europarecht, Band 2, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Linz, S. 56 f.

⁸³ Ebd.: S. 58

⁸⁴ Ebd.: S. 66 f.

eine Observation ansuchen muss. Im Dringlichkeitsfall darf man auch ohne die Zustimmung der anderen Vertragspartei die Observation über die Grenze hinaus fortsetzen⁸⁵.

Die Nacheile tritt dann in Kraft, wenn eine Person bereits eine Straftat in einem Schengenland begangen hat, und diese dann gefahndet und somit strafrechtlich verfolgt wird. Wenn die Verfolgung bereits aufgenommen wurde, kann man ohne die Zustimmung der Vertragspartner jene straffällig gewordene Person in einem anderen Schengenmitgliedsstaat verfolgen. Voraussetzung hierfür ist, dass der Vertragspartner vorher aus Zeitgründen nicht mehr informiert werden, oder der Vertragspartner nicht rechtzeitig zur Stelle sein konnte. Spätestens jedoch beim Grenzübertritt sollten die nacheilenden BeamtInnen die zuständige Behörde des betreffenden Hoheitsgebietes informieren. Hierbei ist es auch wichtig, dass die Vorschriften der auf dem Hoheitsgebiet zuständigen Behörden eingehalten werden⁸⁶.

4.3.3 Das Schengener Informationssystem (SIS)

Mit der Übernahme des Schengener Durchführungsübereinkommens ging auch das Schengener Informationssystem in Betrieb. Es stellt einen wichtigen Beitrag zur grenzüberschreitenden polizeilichen Fahndung dar. Es handelt sich hierbei um ein elektronisches System der Schengenstaaten. Es werden damit nicht nur Personen, sondern auch Sachen gefahndet. Es besteht grundsätzlich aus zwei Teilen, den in jedem Schengenstaat eingerichteten nationalen Teil (N-SIS) und der zentralen technischen Unterstützungseinheit in Straßburg (C-SIS). Das Schengener Informationssystem ist dafür zuständig, die öffentliche Sicherheit und Ordnung in den Schengenländern sicherzustellen. Außerdem soll auch der Personenverkehr durch die Anwendung des Schengener Übereinkommens durch das System gewährleistet werden⁸⁷.

Die Zentrale in Straßburg war eine Gemeinschaftsidee aller Schengenstaaten. Somit wurden auch die Kosten, die zur Errichtung der Unterstützungseinheit von Nöten waren, von den Staaten selbst getragen. Die Unterstützungsbehörde hat die Aufgabe, den Bestand an Personen- und Sachdaten immer aktuell zu halten, um auch die nationalen Behörden zu unterstützen und diese zu informieren. Im Schengenstaat selbst wird die Behörde auf Kosten

⁸⁵ Werner Sabitzer (2008): Lexikon der inneren Sicherheit. Polizeiwissen kompakt, Neuer Wissenschaftlicher Verlag GmbH NfG KG, Wien-Graz, S. 339 f.

⁸⁶ Stephan Breitenmoser (2009): Die Grundlagen der polizeilichen Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen, in: Stephan Breitenmoser/Sabine Gless/Otto Lagodny (Hrsg.) (2009): Schengen in der Praxis. Erfahrungen und Ausblicke, Manz Verlag, Wien, S. 46-48

⁸⁷ Hans Claudius Taschner (1997): Schengen: Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten, Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 43 f.

des Staates eingerichtet, und auch betrieben. Hierbei wird eine bestimmte Zentrale ermittelt, die für den Bereich zuständig ist. In Österreich ist das Bundesministerium für Inneres dafür zuständig. Die nationalen Stellen müssen die Daten an die Zentrale in Straßburg übermitteln. Des Weiteren dürfen sie die Daten nur aus dem eigenen nationalen Bestand abrufen. Die Datenbank des Schengener Informationssystems ist enorm. Die Exekutivbeamten der jeweiligen Schengenstaaten können mit diesen Informationen so in kürzester Zeit eine große Anzahl an Informationen sammeln und auswerten⁸⁸.

Die Datenkategorien selbst werden nur von den nationalen Stellen in das System eingegeben, und befassen sich auf ausgeschriebene Personen, Sachen und Fahrzeuge. Das Recht jedoch auf einen unmittelbaren Zugriff haben ausschließlich nur jene Stellen, die für Grenzkontrollen und polizeiliche beziehungsweise zollrechtliche Überprüfungen zuständig sind, wie beispielsweise Botschaften und Konsulate. Betrifft es Personen, so darf man die persönlichen Daten sowie den Ausschreibungsgrund abrufen. Sonst dürfen nur jene Daten abgerufen werden, die zur Erfüllung der Aufgaben von Nöten sind⁸⁹.

4.3.4 Supplementary Information Request at the National Entry – SIRENE

Ein so genanntes „hit“ beziehungsweise „no-hit“ System ist die Basis für die Benutzung des Schengener Informationssystems. Wenn der Benutzer eine Anfrage stellt, wird diesem hiermit mitgeteilt, ob es eine Ausschreibung zu einer bestimmten Sache oder zu einer bestimmten Person gibt. Des Weiteren wird dem Benutzer auch mitgeteilt, was in so einer Situation zu machen ist, beziehungsweise welche Maßnahmen ergriffen werden sollen. Da die Antworten nicht in jedem Fall effektiv genug sind, wird neben dem Basissystem des Schengener Informationssystems noch ein weiteres Verfahren benutzt, dass SIRENE genannt wird. Wenn man einen positiven Treffer bereits im Basissystem erzielt hat, so muss sich der Benutzer auch mit dem Unterstützungssystem SIRENE in Verbindung setzen. Das SIRENE-System soll bei positiven Suchanfragen einen Unterstützungseffekt haben und auch einen zusätzlichen

⁸⁸ Rainer Oberleitner (1998): Schengen und Europol. Kriminalitätsbekämpfung in einem Europa der inneren Sicherheit, Schriftenreihe zum gesamten Europarecht, Band 2, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Linz, S. 74 f.

⁸⁹ Ebd.: S. 75 f.

Informationsaustausch ermöglichen. Damit dies funktionieren kann, muss ein jeder Schengenstaat auf nationaler Ebene ein so genanntes SIRENE-Büro einrichten⁹⁰.

Auch wenn viele Informationen über eine Person über das Schengener Informationssystem abrufbar sind, so gibt es dennoch im Schengener Durchführungsübereinkommen auch Artikel zum Datenschutz. Da der Datenschutz im Rahmen des Schengener Informationssystems sehr umfangreich ist, musste man sehr detailliert arbeiten, und man hat einige bedeutende Grundsätze entwickelt. Es wird beispielsweise geregelt, dass es den Vertragsparteien nur gestattet ist, Daten zu verwenden, wenn man sie aktuell benötigt. Außerdem muss jede zehnte Übermittlung durch die nationale Stelle kontrolliert werden. Des Weiteren ist auch jeder beteiligte Schengenstaat dazu verpflichtet, in seinem Staat und im Rahmen der nationalen Gesetzgebung eine geeignete Datenschutzbestimmung zu erlassen⁹¹.

Um den vollständigen Datenschutz zu gewährleisten, ist es auch nötig, dass es in jedem Land eine Kontrollinstanz gibt. Dies muss unter anderem auch prüfen, ob bei der Verarbeitung oder auch der Nutzung der Daten im Schengener Informationssystems die Rechte der Betroffenen nicht verletzt werden. Die Kontrollinstanz hat daher auch Zugriff auf den nationalen Teil des Systems und kann daher auch, wenn sie von Betroffenen darum gebeten wird, die gespeicherten Daten überprüfen. Die Kontrollinstanz selbst setzt sich aus zwei Vertretern der nationalen Kontrollinstanz zusammen und hat die Aufgabe, die technische Unterstützungseinheit des Schengener Informationssystems zu überwachen⁹².

Auch die betroffenen Personen selbst haben ein Auskunftsrecht, das sich nach dem nationalen Recht des Schengenlandes richtet. Außerdem hat jede betroffene Person das Recht, nicht der Wahrheit entsprechende Daten zu berichtigen lassen, oder eben auch Daten zu löschen, wenn diese nicht rechtens sind. Damit man diese Rechte auch durchsetzen kann, ist es der betroffenen Person erlaubt, im Schengenland, zu klagen. Außerdem besteht somit auch ein Anspruch auf Schadensersatz, wenn eine Person durch das System zu Schaden kommt⁹³.

⁹⁰ Ebd.: S. 77 vgl. hierzu auch: Offizielle Homepage des Europäischen Rates, Schengenzusammenarbeit: [http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)/sirene-schengen-information-system/sirene?lang=de](http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)/sirene-schengen-information-system/sirene?lang=de)

⁹¹ Homepage der Österreichischen Datenschutzkommission, Schengen: <http://www.bka.gv.at/site/6225/default.aspx>

⁹² Rainer Oberleitner (1998): Schengen und Europol. Kriminalitätsbekämpfung in einem Europa der inneren Sicherheit, Schriftenreihe zum gesamten Europarecht, Band 2, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Linz, S. 79 f.

⁹³ Homepage der Österreichischen Datenschutzkommission, Schengen: <http://www.bka.gv.at/site/6225/default.aspx>

4.3.5 Österreich und das Schengendurchführungsübereinkommen (SDÜ)

Seit der Unterzeichnung des Übereinkommens war Österreich voll berechtigt, in allen Gremien des Schengener Abkommens mitzuwirken. Jedoch gab es nach der Unterzeichnung im April 1995 noch zeitliche Verzögerungen, da man die benötigten Ratifizierungen in den Schengenländern noch vornehmen musste. Außerdem hatte sich Österreich mit dem Beitritt dazu verpflichtet, die damaligen EU-Außengrenzen zu sichern, sowie den Schengener-Standard zu gewährleisten, oder auch dafür zu sorgen, dass das Schengener Informationssystem in Österreich funktionierte. Dies musste alles bewerkstelligt werden. Außerdem gab es eine große Anzahl an Änderungen hinsichtlich des Grenzschutzes, die es zu bewältigen galt. Am 7. Oktober 1997 konnte der Schengen-Vollbeitritt Österreichs vollzogen werden⁹⁴.

Da es für das Schengenland eine Pflicht ist, auch ein SIRENE-Büro einzurichten, gibt es jenes auch in Österreich. Es stellt wie in jedem anderen Schengenland auch eine Unterstützung des Schengener Informationssystems dar und hat sämtliche Informationen zu beschaffen, sie zu übermitteln und zu koordinieren. Durch die Aufgaben ist das Büro in Österreich auch der Ansprechpartner für die anderen nationalen Büros in den Schengenländern und umgekehrt. Auch dient es als eine Verbindung zwischen den Büros der einzelnen Schengenländer und den österreichischen Justiz- und Sicherheitsbehörden, sowie auch zu den Sicherheits- und Zolldienststellen. Es ist seit 1. März 1997 eine eigenständige Organisationseinheit und wurde in das bestehende internationale Fahndungsinstrumentarium des österreichischen Innenministeriums aufgenommen⁹⁵.

Auch auf rechtlicher Ebene war es für Österreich nötig, sich dem Schengen-Standard anzupassen. Aufgrund der Vorgaben des Schengendurchführungsübereinkommens musste ab dem Beitritt nun zwischen Einreise- und Aufenthalt unterschieden werden. Des Weiteren gab es eine Neudefinition der Drittlandssicherheit, und es kam zu einer Ausgestaltung des Asylverfahrens an den österreichischen Grenzübergängen. Bis zur großen EU-Osterweiterung im Jahr 2004 mussten somit auch die Außengrenzen der EU gesichert werden. Da Österreich so eine Außengrenze innehatte, mussten man bei Zoll und Gendarmerie aufstocken. Auch musste ein nationales Schengen-Büro eingerichtet werden und ein Großrechner, damit die

⁹⁴Rainer Oberleitner (1998): Schengen und Europol. Kriminalitätsbekämpfung in einem Europa der inneren Sicherheit, Schriftenreihe zum gesamten Europarecht, Band 2, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Linz, S. 82 f.

⁹⁵Ebd.: S. 84

Verbindungen zwischen den einzelnen nationalen Stellen und dem Zentrum in Straßburg sichergestellt werden konnten. Laut den Vereinbarungen des Schengener Übereinkommens mussten die EU-BürgerInnen an den Außengrenzen nur ihren Pass vorweisen, wohingegen Angehörige aus anderen Staaten genauestens überprüft wurden⁹⁶.

Seit der EU Osterweiterung 2004 gibt es keine Außengrenze der Europäischen Union mehr auf österreichischem Staatsgebiet. Seit 21. Dezember 2007 gibt es keine Passkontrollen mehr an den Landesgrenzen der österreichischen Nachbarländer Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn. Des Weiteren wurden die Grenzkontrollen zu diesen Ländern im Jahr 2008 auch an den Flughäfen gestrichen. Die Aufnahme der „neuen“ Länder in das Schengener Informationssystem ermöglichte bereits über 3 Millionen weitere Fahndungen, die in das System integriert werden konnten. Im Jahr 2008 standen somit den österreichischen ExekutivbeamtInnen bereits über 25 Millionen Fahndungsdaten zur Verfügung. Seit der Einbindung der weiteren Schengenländer konnten in Österreich bis 2008 bereits 61 Personen zur Auslieferung verhaftet werden, und es gab bereits 81 Festnahmen allein nur mit Hilfe des Schengener Informationssystems⁹⁷.

4.4 Die Entwicklung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit

In den Verhandlungen über einen neuen Vertrag über eine politische Union kam man sehr bald zu dem Schluss, dass man auch Bestimmungen über eine Innen- und Justizpolitik der Union einbauen musste. Es war eine deutsche Initiative, die als Anlage I in die Schlussfolgerungen des Rates von Luxemburg 1991 aufgenommen wurde. Das Ziel war eine vertragliche Festsetzung für die Harmonisierung der Asylpolitik, sowie der Einwanderungs- und Ausländerpolitik. Des Weiteren wurde festgelegt, dass man die Einrichtung einer Europäischen Zentralstelle für die Polizei (Europol) vorsah. Zwar wurde hiermit der Inhalt festgesetzt, jedoch nicht, in welcher Weise die Mitgliedsstaaten dies umsetzen sollten. Es gab hierbei zwei Ansätze, die man berücksichtigte. Man hätte wie bisher die Beibehaltung der intergouvernementalen Zusammenarbeit durch völkerrechtliche Rechtsakte einhalten können, oder aber auch Kompetenzen der Mitgliedsstaaten an die Gemeinschaft, durch Gemeinschaftsrechtsakte, abgeben können. Man entschied sich auf der Regierungskonferenz für einen Kompromiss. Die Gemeinschaft selbst bekam nur einige Kompetenzen

⁹⁶ Ebd.: S. 86 f.

⁹⁷ Bundesministerium für Inneres, Innere Sicherheit – 10 EU Vorteile für den Bürger:
<http://www.bmi.gv.at/bmireader/documents/564.pdf>

zugesprochen, wie Teile der Visapolitik. Den Großteil der Innen- und Justizpolitik wurde weiterhin durch intergouvernementale Zusammenarbeit geregelt⁹⁸.

4.4.1 Die Innen- und Justizpolitik der Union nach Maastricht

Hierbei muss, wie bereits erwähnt, gesagt werden, dass man die Arbeit im Bereich der Justiz- und Innenpolitik der Union in die erste und dritte Säule aufgeteilt hatte.

4.4.1.1 Die innen- und justizpolitische Kooperation auf Gemeinschaftsebene

Laut Art. 100c EGV fielen folgende Bereiche der Innen- und Justizpolitik in die Zuständigkeiten der Gemeinschaft:

1. Die Gemeinschaft legte eine Liste der Drittländer fest, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der EU-Grenzen ein gültiges Visum besitzen mussten und
2. es gab einen Erlass der Gemeinschaft zum Aufbau der Maßnahmen zur einheitlichen Visagegestaltung.

Hierbei muss angemerkt werden, dass diese beiden Kompetenzen nicht die gesamte Visapolitik umfassten, weshalb die restlichen Bereiche in die intergouvernementale Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten fielen. Es besteht auch eine so genannte Ausnahmeklausel, in der der Rat bei einer Notlage in einem der Drittländer, die einen Flüchtlings- oder Immigrationsstrom erwarten lässt, einen Visumzwang für diesen Staat erlassen. Dies kann aber nur auf höchstens sechs Monate bestehen, und muss auch mit einer Empfehlung der Kommission erfolgen⁹⁹.

⁹⁸ Waldemar Hummer/Walter Obwexer (1996): Österreich in der Europäischen Union. Die Schengener Übereinkommen und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Band III, Verlag Österreich, Wien, S. 18

⁹⁹ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Vertrag von Maastricht: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0108000052>

In all jenen Bereichen, die in den Art. 100c EGV fallen, hatte die Europäische Kommission das alleinige Initiativrecht. Sie war aber auch dazu verpflichtet, Initiativanträge der einzelnen Mitgliedsstaaten zu prüfen¹⁰⁰.

4.4.1.2 Die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in der „3. Säule“ der Europäischen Union

Die EU-Mitgliedsländer betrachten, damit man die Ziele der Union verwirklichen kann, neun Bereiche der innen- und justizpolitischen Kooperation als „*Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse*“. Durch diese Aussage wird festgehalten, dass es außerhalb dieser Bereiche und der „Dritten Säule“ keine Kooperation der Mitgliedsstaaten mehr geben wird. Davon muss man die engere Zusammenarbeit unterscheiden. Hierbei schließen sich zwei oder mehrere Mitgliedsstaaten zusammen, wenn es in den Bereich Justiz- und Inneres fällt, und die nach Titel VI EUV vorgesehene Zusammenarbeit nicht behindert¹⁰¹.

Bei den Angelegenheiten von gemeinsamen Interessen muss man zwischen weichen (Nummer 1-6) und harten (Nummer 7-9) Materien unterscheiden. Laut Art. K.1 EUV fallen folgende Bereiche in die „Dritte Säule“: Als erstes die Asylpolitik; als zweiten Punkt zu nennen, sind die Auflagen, damit Personen die Außengrenzen der Union überschreiten können, sowie die dazugehörigen Kontrollen; drittens die Einwanderungspolitik, sowie die Handlungen gegenüber den Drittstaatsangehörigen. Unter diesem Punkt fallen auch die Voraussetzungen, die für die Einreise und den Verkehr von Drittstaatsangehörigen auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten, sowie die Voraussetzungen für den Aufenthalt auf dem Hoheitsgebiet, und auch die folgende Familienzusammenführung sowie der Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Eindämmung und Bekämpfung der illegalen Einwanderung sowie des illegalen Aufenthalts oder der illegalen Erwerbstätigkeit auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates fällt ebenso darunter. Der vierte Punkt ist die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, vorausgesetzt dies fällt nicht in den Bereich der Nummer sieben, acht oder neun; fünftens ist die Bekämpfung von Betrügereien zu nennen, soweit diese nicht in den Zuständigkeitsbereich der Nummer sieben, acht oder neun fällt; der sechste Punkt bezieht sich auf die Zusammenarbeit in Zivilsachen; der siebte Schritt ist die Kooperation in Strafsachen,

¹⁰⁰ Vgl. Ebd.

¹⁰¹ Waldemar Hummer/Walter Obwexer (1996): Österreich in der Europäischen Union. Die Schengener Übereinkommen und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Band III, Verlag Österreich, Wien, S. 19 f.

sowie achtens die Kooperation im Zollwesen; als letzten und neunten Punkt ist die polizeiliche Kooperation zu nennen, die die Aufgabe der Verbrechensverhütung- und Bekämpfung hat. Besonders genannt werden hier der Terrorismus, der Drogenhandel und sonstige Formen schwerer Kriminalität. Auch die Zusammenarbeit in Zollwesen in Kooperation mit einem Aufbau eines unionsweiten Systems zum Datenaustausch im Rahmen eines Europäischen Polizeiamtes (Europol) fällt unter diesen Punkt¹⁰².

Im Rahmen des Rates konsultieren sich die Mitgliedsstaaten und können somit in den oben genannten Bereichen tätig werden. Dem Rat stehen laut Gem. Art. K.3 Abs. 2 EUV in der „Dritten Säule“ auf Initiative eines Mitgliedsstaates oder der Kommission vier Handlungsformen zur Verfügung. Zum Einen gibt es hier die „Gemeinsamen Standpunkte“. Diese beinhalten den gemeinsamen Willen, sind jedoch rechtlich nicht genau definiert. Diese Standpunkte werden meist auf internationalen Konferenzen vertreten, und haben meist nur einen politischen, jedoch keinen rechtlichen Charakter. Laut des Kohärenzgebotes des EUV sind die Europäischen Gemeinschaften an die gemeinsamen Standpunkte gebunden, jedoch nur wenn eine relevante Kompetenz der Gemeinschaft betroffen ist¹⁰³.

Des Weiteren gibt es die Gemeinsamen Maßnahmen, die vom Rat angenommen werden, wenn die Ziele auf Unionsebene besser verwirklicht werden können, als auf mitgliedsstaatlicher Ebene. Es besteht eine Verbindlichkeit diese umzusetzen. Die Europäischen Gemeinschaften sind im Rahmen des Kohärenzgebotes¹⁰⁴ an die gemeinsamen Maßnahmen gebunden, während hingegen das Gemeinschaftsrecht davon unberührt bleibt¹⁰⁵. Auch gibt es so genannte Übereinkommen, die der Rat ausarbeiten kann und diese dann den Mitgliedsstaaten empfiehlt umzusetzen. Erst mit der Ratifikation werden die Übereinkommen verbindlich¹⁰⁶.

Die letzte gemeinsame Handlung sind die Durchführungsmaßnahmen. Hiermit kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, dass eine gemeinsame Maßnahme weiter ausgeführt wird. Diese Maßnahmen sind für die Mitgliedsstaaten bindend, und können auch vor dem nationalen Recht Vorrang haben. Das Gemeinschaftsrecht kann hierbei nicht angetastet

¹⁰² Ebd.: S. 20 f.

¹⁰³ Ebd.: S. 21

¹⁰⁴ Das so genannte Kohärenzgebot betrifft die Zusammenarbeit der drei Gemeinschaften und den Mitgliedstaaten, im Rahmen der „zweiten und dritten Säule“ der EU. Hiermit sollen Maßnahmen abgestimmt werden, und es sollen widersprüchliche Maßnahmen vermieden werden, vgl. hierzu Waldemar Hummer/Walter Obwexer (1996): Österreich in der Europäischen Union. Die Schengener Übereinkommen und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Band III, Verlag Österreich, Wien, S. 16

¹⁰⁵ Ebd.: S. 22 f.

¹⁰⁶ Ebd.: S. 23 f.

werden. Wenn eine Durchführungsmaßnahme dies verletzen sollte, so kann die Kommission eine Aufsichtsklage beim Europäischen Gerichtshof einbringen¹⁰⁷.

4.4.2 Die Innen- und Justizpolitik der Union nach Amsterdam

Die Säulenstruktur der Europäischen Union blieb, wie bereits zuvor, erhalten. Dies bedeutet, dass die „Dritte Säule“ der Union immer noch für die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres zuständig war. Jedoch muss angemerkt werden, dass ein Großteil der zuvor in die „Dritte Säule“ gehörenden Bereiche wie Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken die den freien Personenverkehr betreffen, in die „Erste Säule“ übernommen, so zu sagen, „vergemeinschaftet“ wurden. Dies bedeutet des Weiteren, dass die „Dritte Säule“ nur mehr für die Bereiche der polizeilichen und justiziellen Kooperation in Strafsachen im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit zuständig war. Durch diese Übernahme in die „Erste Säule“ wurde den teilweise schwierigen Kompetenzzuweisungen und auch den Abgrenzungsproblemen beispielsweise im Bereich der Visapolitik entgegengetreten. Auch konnte hiermit das Gemeinschaftsrecht in Anspruch genommen werden¹⁰⁸.

Des Weiteren fällt auf, dass das Einstimmigkeitsprinzip, das bereits im Vertrag von Maastricht eingerichtet wurde, bei den Abstimmungen in der „Dritten Säule“ durch das Mehrheitsprinzip ersetzt wurde. Jedoch der Rat handelte innerhalb von fünf Jahren nach der Implementierung des Vertrages immer noch einstimmig. Die Ausnahme bildete hierbei die Visapolitik. Es kam hierbei in zeitlich abgestufter Form zu Entscheidungen durch qualifizierte Mehrheit. In der Asylpolitik, der Einwanderungspolitik und in der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen blieb jedoch das Prinzip der Einstimmigkeit erhalten¹⁰⁹.

In Maßnahmen betreffend der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, mussten die vorgegebenen Rechtsinstrumente immer noch mit Einstimmigkeit beschlossen werden. Hierbei ist besonders zu beachten, dass Übereinkommen über eine andere Regelung, wenn diese von mindestens der Hälfte der Mitgliedstaaten angenommen wurde, in diesen Staaten auch in Kraft traten. Somit konnte ein Mitgliedstaat eine Ratifikation über ein

¹⁰⁷ Ebd.: S. 24 f.

¹⁰⁸ Rainer Oberleitner (1998): Schengen und Europol. Kriminalitätsbekämpfung in einem Europa der inneren Sicherheit, Schriftenreihe zum gesamten Europarecht, Band 2, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, S. 50

¹⁰⁹ Ebd.: S. 50 f.

Übereinkommen nicht mehr blockieren, indem er es unterließ das Übereinkommen zu unterzeichnen¹¹⁰.

Jene Bereiche, die durch den Vertrag „vergemeinschaftet“ wurden, werden in Zukunft unter die Rechtsinstrumente der Europäischen Gemeinschaften fallen. Den anderen Bereichen, die weiter durch Regierungsarbeit betrieben wurden, blieben die gemeinsamen Standpunkte, sowie das Übereinkommen zur Vereinheitlichung der Vorschriften erhalten. Eine Neuerung stellen die so genannten Rahmenbeschlüsse dar, die jenen der „Ersten Säule“ glichen. Außerdem gibt es des Weiteren Beschlüsse, die die gemeinsamen Maßnahmen ersetzen¹¹¹.

Der Vertrag von Amsterdam gab des Weiteren auch einen Zeitplan für die Verwirklichung der Zielvorgaben vor. So kam es im Titel III a EGV (Regelungen für die Bereiche Asyl, Visa, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr) und im Artikel K EUV (Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) zu genauen Zeitvorgaben. Diese beliefen sich auf fünf Jahre, und mussten in den Bereichen auch innerhalb dieser Frist umgesetzt werden. Auch die Kommission wurde quasi in jenen Bereichen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit aufgewertet. Sie besitzt neben den Mitgliedstaaten seit dem Vertrag von Amsterdam auch ein Initiativrecht. Nachdem fünf Jahre verstrichen sind, wird sie in den Bereichen, die laut dem Vertrag „vergemeinschaftet“ wurden das alleinige Initiativrecht bekommen. Den Mitgliedstaaten war es aber dennoch erlaubt Vorschläge an den Rat zu beantragen. Für ein rascheres Vorankommen war es sogar erwünscht, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten von ihrem Recht auf Initiative gebrauch machten, damit man schnellere Entscheidungen treffen konnte. Da nun die Kommission die Möglichkeit hatte auch im Rahmen des intergouvernementalen Bereiches Vorschläge einzubringen, musste das als Annäherung an das Gemeinschaftsrecht gesehen werden¹¹².

Des Weiteren ist nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam noch folgendes festzuhalten:

Der Europäische Gerichtshof wurde mit neuen Befugnissen ausgestattet. Er konnte nun in den „vergemeinschafteten“ Bereichen hinsichtlich der Auslegung des Titels, als auch im Bezug auf die Rechtsakte, seine Gewalt ausüben. In den intergouvernementalen Bereichen war es dem Europäischen Gerichtshof nicht erlaubt, ohne die Zustimmung der Mitgliedstaaten zu

¹¹⁰ Homepage der Europäischen Union, Vertrag von Amsterdam: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0145010077>

¹¹¹ Vgl. Ebd.

¹¹² Rainer Oberleitner (1998): Schengen und Europol. Kriminalitätsbekämpfung in einem Europa der inneren Sicherheit, Schriftenreihe zum gesamten Europarecht, Band 2, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, S. 52

agieren. Wenn diese ihre Zustimmung erteilten, konnte der Europäische Gerichtshof über die Gültigkeit und die Auslegung der Rahmenbeschlüsse und der Beschlüsse, sowie über die Auslegung der Übereinkommen entscheiden¹¹³.

Auch die Position des Europäischen Parlaments hatte sich deutlich verbessert, denn es hatte jetzt ein Anhörungsrecht gegenüber dem Rat. Dies musste vor der Annahme eines Rahmenbeschlusses, Beschlusses oder Übereinkommen erfolgen. Dennoch beinhaltete der Vertrag keine genauen Maßnahmen für eine Beteiligung. Insbesondere der Bereich der Konsultation wurde weitestgehend ausgelassen¹¹⁴.

4.4.2.1 Die Übernahme des Schengen-Besitzstandes

Eine weitere Besonderheit stellte im Vertrag von Amsterdam auch die Übernahme des Schengenbesitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union dar. Das Nebeneinander von Gemeinschaftsrecht und Schengener Durchführungsübereinkommen wurde aufgehoben und eine gemeinschaftsrechtliche Normierung für die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen wurde geschaffen. Völlig umgesetzt wurde dies am 1. Mai 1999. Seit der Übernahme in das Gemeinschaftsrecht, oder auch EU-Recht, sind die Organe der Union für die Weiterentwicklung des Besitzstandes zuständig.

Dies bedeutet auch, dass alle neuen Mitglieder, die sich der Europäischen Union anschließen, den Schengen-Besitzstand vollständig übernehmen müssen. Für Irland und das Vereinigte Königreich gibt es dahingehend Ausnahmeregelungen. Die beiden Inselstaaten dürfen weiterhin Personenkontrollen an ihren Grenzen durchführen¹¹⁵.

4.5 Wesentliche Schritte zur Etablierung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, gehört zu den Zielen der Europäischen Union. Dieser Raum sollte im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im Rahmen des EUV aufgebaut werden und den Bürgern möglichst viel Sicherheit bieten. Die

¹¹³ Ebd.: S. 52

¹¹⁴ Ebd.: S. 52

¹¹⁵ Charles Elsen (2001): Die Übernahme des „Schengen-acquis“ in den Rahmen der EU, in: Waldemar Hummer (Hrsg.) (2001): Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrages, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, S. 39-51

Zusammenarbeit betraf und betrifft die Verhütung und Bekämpfung jeder Art von Kriminalität. Hierzu sollen die Polizei- und Zollbehörden enger miteinander kooperieren und die Strafvorschriften der Mitgliedsstaaten vereinheitlicht werden. Auch das operative Vorgehen der Behörden, der Informationsaustausch und die Förderung Europol's soll miteingeschlossen werden¹¹⁶.

Einen großen Anteil an der Entstehung eines solchen Gebildes trugen auch der Gipfel von Tampere, auf dem sich der Europäische Rat beziehungsweise die Staats- und Regierungschefs im Oktober 1999 zur Sondertagung trafen, und das Haager Programm vom Jahr 2004, sowie das neue Stockholmer Programm bei.

4.5.1 Der Gipfel des Europäischen Rates von Tampere

Am 15. und 16. Oktober fand in der finnischen Stadt Tampere der Gipfel des Europäischen Rates statt. Dort wurde beschlossen die Europäische Union zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes auszubauen, wobei man die Vorlagen des Amsterdamer Vertrages nutzen sollte. Der Europäische Rat bekräftigte dieses Ziel und vereinbarte Zielvorgaben zur Umsetzung dieses Themas. Der Rat selbst hat aber auch die Aufgabe die Fortschritte in diesem Bereich ständig zu überprüfen. Weiters sollen die Kommission, indem sie eine Zeittafel für die Beobachtung der Fortschritte einrichten soll, und das Europäische Parlament eingebunden werden, da man auf die Transparenz achten musste¹¹⁷.

Des Weiteren beauftragte der Europäische Rat ein Gremium, das sich mit der Ausarbeitung einer EU-Charta für Grundrechte befassen sollte. Dies war nur einer der Meilensteine, die sich in dem Dokument von Tampere finden lassen. Die Europäische Union hatte bereits im Vorfeld für die BürgerInnen einen gemeinsamen Raum des Wohlstandes und des Friedens geschaffen, durch den Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion. Aber auch die Fähigkeit globalen politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen entgegenzutreten. Es war für die Union insbesondere von großer Bedeutung nun einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes zu schaffen. Um die Freiheit gewährleisten zu können, musste man auch auf jene Menschen eingehen, die in der EU nicht in Freiheit leben konnten, und sich deshalb mit dem Asylverfahren und Einwanderungsverfahren auseinandersetzen. Deshalb war

¹¹⁶ Inti Schubert (2008): Europol und der virtuelle Verdacht. Die Suspendierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, Frankfurter Kriminalwissenschaftliche Studien, Bd. 107, Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, S. 33

¹¹⁷ Homepage des Europäischen Parlaments, Gipfel von Tampere:
http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm

einer der Meilensteine von Tampere auch eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik zu schaffen¹¹⁸:

- **Gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU**

Hierbei war es dem Europäischen Rat besonders wichtig, eine Partnerschaft mit den Herkunftsländern der MigrantenInnen einzugehen, um die dortigen Verhältnisse besser kennen zu lernen, und auch zu helfen, wenn es nötig ist. Auch ein partnerschaftliches Verhältnis mit den Drittstaaten sollte für diese Politik wichtig sein, damit man eine gemeinsame Entwicklung fördern konnte. Um dies zu erreichen wurde eine hochrangige Gruppe „Asyl und Migration“ eingesetzt, die Aktionspläne ausarbeitete¹¹⁹.

Ein weiterer Punkt war der Aufbau eines gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Dies sollte sich auf die Genfer Flüchtlingskonvention stützen. Hierdurch stellte man sicher, dass Asylwerber nicht wieder in ihre Heimat zurückgeschickt werden, wo sie vielleicht der Verfolgung ausgesetzt waren. Das System sollte beispielsweise für ein gerechtes und wirksames Asylverfahren sorgen, und auch eine einheitliche Bestimmung für die Prüfung eines Asylantrages entwickeln. Des Weiteren sollte man auch mit anderen Internationalen Organisation zusammenarbeiten. Diese Vorschriften sollen zu einem europaweiten Asylsystem führen¹²⁰.

Auch eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen soll laut dem Europäischen Rat von Tampere sichergestellt werden. Zu diesem Ziel gehörte auch die Nichtdiskriminierung, sei es im sozialen, wirtschaftlichen oder im kulturellen Bereich. Bei der Rechtstellung, sollte man sich jener der Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten anpassen¹²¹.

Es ist dem Europäischen Rat von Bedeutung, dass die Migrationsströme in sämtlichen Phasen effizient gesteuert werden. Dazu ist eine enge Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern notwendig. Es soll Informationskampagnen über die Möglichkeit der Einwanderung geben, damit man das Schlepperwesen unter Kontrolle bringt. Des Weiteren sollte man auch die Visapolitik im Bereich der gefälschten Dokumente erweitern. Der Europäische Rat war

¹¹⁸ Homepage der Europäischen Kommission, Gipfel von Tampere:
http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_de.pdf

¹¹⁹ Homepage des Europäischen Parlaments, Gipfel von Tampere:
http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm

¹²⁰ Vgl. Ebd.

¹²¹ Vgl. Ebd.

deshalb bemüht, gegen illegale Einwanderung vorzugehen, und vor allem gegen jene, die dies auch noch förderten¹²².

- **Entwicklung eines europäischen Rechtsraumes**

Ein weiterer Meilenstein war die Entwicklung eines europäischen Rechtsraumes, wobei die EU-BürgerInnen, aber auch Unternehmen weder durch Unvereinbarkeit, oder Komplexität der Rechtsordnungen davon abgehalten werden durften, von ihren Rechten Gebrauch zu machen. Darum entschloss sich der Europäische Rat einen verbesserten Rechtszugang in Europa zu schaffen. Hierzu sollte ein Informationssystem dienen, das es den BürgerInnen erleichtert sich mit den nationalen zuständigen Behörden in Kontakt zu treten. Mit der Hilfe von mehrsprachigen Formularen sollten die grenzüberschreitenden Streitigkeiten besser gelöst werden. Bei Gerichtsverfahren sollen die Formulare als gültige Dokumente gelten, und deshalb auch anerkannt werden.¹²³

Ein weiterer Punkt in diesem Bereich war auch die gegenseitige Anerkennung von richterlichen Entscheidungen. Dies soll die Zusammenarbeit zwischen den Behörden erleichtern, und den Schutz des Einzelnen stärken. Auch sollen neue verfahrensrechtliche Vorschriften ausgearbeitet werden, die helfen grenzüberschreitende Fälle besser lösen zu können. Es soll somit eine reibungslose justizielle Zusammenarbeit und ein verbesserter Zugang zum Recht gewährleistet werden¹²⁴.

- **Unionsweite Verbrechensbekämpfung**

Ein weiterer wichtiger Schritt auf dem Gipfel vom Tampere wurde auf die unionsweite Verbrechensbekämpfung gelegt. Der Europäische Rat sah dies als Voraussetzung für die Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes. Gleichzeitig soll aber auch die Freiheit der Unionsbürger nicht eingeschränkt werden¹²⁵.

¹²² Vgl. ebd.

¹²³ Homepage der Europäischen Kommission, Gipfel von Tampere:
http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_de.pdf

¹²⁴ Vgl. ebd.

¹²⁵ Homepage des Europäischen Parlaments, Gipfel von Tampere:
http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm

Dabei soll die Kriminalitätsverhütung nicht nur auf Europäischer Ebene vollzogen, sondern auch die nationalen Programme sollen stetig erweitert werden. Hierbei müsste auch der Austausch zwischen den einzelnen staatlichen Behörden intensiver betrieben werden. Des Weiteren sollte die Zusammenarbeit im Ganzen intensiviert werden. Dies trifft vor allem auch auf die einzelnen Behörden der Mitgliedsstaaten zu, die die Union auffordert verstärkt miteinander zu kommunizieren und zusammenzuarbeiten. Wichtig hierbei war auch die Etablierung einer so genannten Task Force, die sich aus den europäischen Polizeichefs zusammensetzte. Sie sollten im Rahmen von Europol ihre Erfahrungen, bewährte Methoden und Informationen austauschen. Vor allem das Europäische Polizeiamt soll bei der Verbrechensbekämpfung- und Verhütung auf Ebene der Union einen Bedeutungszuwachs erhalten. Die Rolle Euopols kann durch die Aufstockung der Mittel verstärkt werden. Des Weiteren wird das europäische Polizeiamt dadurch aufgewertet, dass es operative Daten aus den Mitgliedsländern erhält, und diese dann auch anweisen kann, Ermittlungen durchzuführen¹²⁶.

Auch die Gründung von EUROJUST wurde auf dem Gipfel von Tampere beschlossen, und wurde im Vertrag von Nizza in die Union integriert. Diese Behörde ist dafür zuständig, die nationalen Staatsanwälte zu koordinieren, und die strafrechtlichen Ermittlungen in Fällen der Organisierten Kriminalität zu unterstützen. Auch die Schaffung einer Europäischen Polizeiakademie wurde auf dem Gipfel besprochen. Diese wurde im Jahr 2000 gegründet und trägt den Namen CEPOL (Collège Européen de Police)¹²⁷.

- **Verstärkung des außenpolitischen Handelns**

Der letzte Punkt, der am Gipfel besprochen wurde, war eine Intensivierung des außenpolitischen Handelns der Union. Alle Instrumente der Europäischen Union, die zur Verfügung stehen, besonders im Bereich der Außenpolitik, sollen dazu verwendet werden den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes auf- und auszubauen. Auch die Bereiche Justiz und Inneres müssen dabei in die Politiken und Maßnahmen der Europäischen Union einbezogen werden. Besonders für diese Bereiche sollten klare Prioritäten, politische Ziele und Maßnahmen geschaffen werden. Auch die regionale Zusammenarbeit und die

¹²⁶ Vgl. Ebd.

¹²⁷ Vgl. Ebd.

Kooperation mit Drittstaaten in den Bereichen der Außenpolitik, sowie der auch der Innen- und Justizpolitik sollen verstärkt werden¹²⁸.

4.5.2 Das Haager Programm

Am 4. und 5. November 2004 wurde das Haager Programm vom Europäischen Rat angenommen. Es wurden darin zehn Prioritäten festgelegt, die zur Stärkung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes in den nächsten fünf Jahren dienen.

Folgende zehn Punkte waren es, die im Haager Programm festgelegt wurden:

- Stärkung der Grundrechte und der Unionsbürgerschaft
- Bekämpfung des Terrorismus
- Ausgewogenes Konzept der Steuerung der Migrationsströme
- Integrierter Schutz an den Außengrenzen der Union
- Maximierung der positiven Auswirkungen der Einwanderung
- Datenschutz und Informationsaustausch im richtigen Verhältnis
- Organisierte Kriminalität: Ausarbeitung eines strategischen Konzeptes
- Ein leistungsfähiger europäischer Rechtsraum für alle
- Verantwortung und Solidarität gemeinsam ausüben¹²⁹

Im Großen und Ganzen kann festgehalten werden, dass einige der Punkte, wenn nicht sogar schon alle bereits am Gipfel von Tampere vereinbart wurden. Es muss angemerkt werden, dass in der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament in den folgenden Jahren immer nüchtern ausfiel. Im Jahr 2005 beispielsweise verzögerten die Mitgliedsstaaten die Durchführung der einzelnen Punkte des Programms, da die Umsetzung in der damals „Dritten Säule“ der EU schwierig zu sein schien. Auch im Jahr 2006 fiel die Bilanz eher gemischt aus, da nur 53 % der Maßnahmen durchgeführt wurden. Hierbei muss festgestellt werden, dass nicht in allen Politikbereichen Fortschritte erzielt wurden. Vor allem war es wiederum die „Erste Säule“ die hier Fortschritte in den Bereichen der Grundrechte,

¹²⁸ Vgl. Ebd.

¹²⁹ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Haager Programm:
http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_de.htm

Unionsbürgerschaft, Ziviljustiz, Europäische Drogenstrategie oder Asyl- und Migrationspolitik erzielte. In den Bereichen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die zum Aufgabenbereich der „Dritten Säule“ gehörten, und in denen immer noch Einstimmigkeit erforderlich ist, kam es wie bereits im Jahr 2005 zu Verzögerungen. Einige Staaten hielten sich dabei nicht an die Fristen, die durch das Programm und die Union vorgegeben wurden. Auch der Bericht des nächsten Jahres 2007 fiel ernüchternd aus, da die Durchführungsquote der Maßnahmen des Programms nur bei 38 % lag. Wiederum ist es hierbei die „Dritte Säule“, die nicht genügend Fortschritte erzielte. Positiv ist jedoch die Terrorismusbekämpfung zu verzeichnen, die immer noch zu den wichtigsten Prioritäten der Union zählt. Vor allem ist es hierbei wiederum die „Erste Säule“, die wichtige Fortschritte erzielt hat. Es muss auch angemerkt werden, dass einige Mitgliedsstaaten in jenem Bereich aufgeholt haben. Aber der Großteil der Mitgliedsländer war nicht dazu in der Lage, die Maßnahmen rechtzeitig umzusetzen. Deshalb fiel die allgemeine Evaluierung der Kommission über das Haager Programm auch eher wiederum ernüchternd aus. Vorangekommen sind auf EU-Ebene die Bereiche Asyl- und Einwanderungspolitik, sowie der Schutz der Grundrechte. Auch die Verwirklichung eines europäischen Rechtsraumes wurde forciert, vor allem durch die grenzüberschreitende justizielle Zusammenarbeit in Straf- und Zivilangelegenheiten. Auch beim Drogenkonsum war man laut Kommission wirksam, jedoch wurde gleichzeitig auch angegeben, dass der Drogenkonsum in einigen Mitgliedstaaten enorm angestiegen ist. Geringe Fortschritte verzeichnete die Kommission im Bereich der Rechte der EU-BürgerInnen. Wie bereits erwähnt wurden die Maßnahmen im Bereich Justiz und Inneres, sowie bei der Freiheit und des Rechtes unterschiedlich schnell durchgeführt, da es in einigen Mitgliedsstaaten zu Verzögerungen kam¹³⁰.

4.5.3 Das Stockholmer Programm

Das neue Arbeitsprogramm hinsichtlich der Ausweitung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes ist das Stockholmer Programm, das die Jahre 2010-2014 abdecken soll. Es soll auf den Gipfel von Tampere und dem Haager Programm aufbauen, beziehungsweise auf dem bisher Erreichten. In diesem Programm sollen vor allem die

¹³⁰ Vgl. Ebd.

Interessen und Bedürfnisse der BürgerInnen im Mittelpunkt stehen. Das Programm stützt sich daher auf folgende Punkte:

- *Ein Europa der Rechte:* Hier ist besonders die Unionsbürgerschaft hervorzuheben, die auch die Grundrechte anerkennt und in allen Teilen der EU und auch außerhalb Gültigkeit hat. Des Weiteren ist auch das Recht auf Freizügigkeit zu nennen, der Schutz vor Fremdenfeindlichkeit und Rassismus, und die durch die Unionsbürgerschaft garantierte Teilhabe am demokratischen Leben der Union.
- *Europa als Raum des Rechts und der Justiz:* Hierbei ist es besonders wichtig einen europäischen Rechtsraum zu schaffen. Der Zugang zur Justiz soll erleichtert werden, damit die BürgerInnen der Union ihre Rechte überall geltend machen können. Auch die grenzüberschreitende Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen sollte durch das Programm forciert werden.
- *Ein Europa, das schützt:* Das Programm empfiehlt eine Entwicklung einer Strategie um die innere Sicherheit in der Union zu erhöhen. Auch soll man den Kampf gegen den Terrorismus und die organisierte Kriminalität weiter vorantreiben. Auch die Zusammenarbeit im Bereich Justizielles und Polizeiliches soll weiter ausgebaut werden und die grenzüberschreitende Kriminalität soll eingedämmt werden.
- *Zugang zu Europa:* Die Visapolitik, und der Grenzschutz müssen von der Union weiter verbessert und ausgebaut werden, damit man den rechtmäßigen Zugang zum Hoheitsgebiet der Union für Personen aus Drittstaaten effizient ausbauen kann, aber auch die Sicherheit der BürgerInnen gewährleisten kann. Auch der illegalen Einwanderung und den Schlepperbanden würde durch den Ausbau der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX) entgegengewirkt werden.
- *Das Europa der Solidarität:* Hierbei soll eine umfassende Migrationspolitik für Europa ausgearbeitet werden. Es sollen nicht nur die Einwanderer berücksichtigt werden, sondern auch die Mitgliedsstaaten. Auch auf die Arbeitsmärkte sollen geachtet werden, damit es keine starke Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte gibt. Gleichzeitig würden auch Einwanderer eine Chance auf Arbeit haben. Des Weiteren ist die Kooperation mit

den Herkunftsländern und mit den Drittstaaten immer noch von besonderer Bedeutung. Auch ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem soll bis 2012 errichtet werden.

- *Europa in einer globalisierten Welt:* Auch die Außenpolitik muss für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes bedacht werden. Den Herausforderungen kann so besser entgegengetreten werden, und auch die Kooperation mit Drittstaaten soll sich verbessern.

Es bleibt also abzuwarten, ob dieses Programm besser umgesetzt werden kann, als das Haager Programm. Die Ziele sind hoch gesteckt, und können von der Union hoffentlich in Angriff genommen werden¹³¹.

¹³¹Offizielle Homepage der Europäische Union, Stockholmer Programm:
http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_de.htm

5 Das Europäische Polizeiamt – Europol

5.1 Geschichtliche Entwicklung von Europol

Die erste wirkliche polizeiliche Kooperation kann in der Gründung der Internationalen Kriminalpolizeilichen Kommission 1923 gesehen werden, die 1956 in Interpol umbenannt wurde. Man sollte Informationen und Erfahrungen unter den jeweiligen Polizeichefs austauschen. Zuerst beliefen sich die Mitgliederzahlen nur auf 34 Nationen, nach dem Zweiten Weltkrieg wuchs die Zahl auf 188 Mitglieder an. Bei Interpol ist jedoch zu beachten, dass es eine Internationale Organisation ist, die weltweit agiert, und somit nicht nur auf Europa beschränkt ist. Für die Polizeistrategen in Europa, war Interpol besonders in den 1960er Jahren ein unbefriedigendes Instrument, im Hinblick auf die Bekämpfung der Drogenkriminalität, und in den 1970er Jahren dann hinsichtlich des aufkeimenden Terrorismus¹³².

Die vom Terrorismus bedrohten Staaten der Europäischen Gemeinschaft fühlten sich im Kalten Krieg dazu verpflichtet, eigene Kooperationsformen hinsichtlich der Bekämpfung der Kriminalität zu entwickeln, da sie Interpol nicht mehr vertrauten. Beim Treffen des Europäischen Rates 1975 in Rom wurden die Entwicklung und die Etablierung regelmäßiger Treffen für Fragen der inneren Sicherheit eingerichtet. Diese so genannte TREVI-Gruppe musste sich den jeweiligen Bedrohungsszenarien wie Terrorismus oder Drogenkriminalität anpassen¹³³.

Erst sehr spät kam es zur Institutionalisierung dieser Gruppe. Dies bedeutete auch, dass den gefassten Beschlüssen innerhalb der Gruppe keine Bindungswirkung zukam, da sie zuerst außerhalb der Strukturen der Europäischen Gemeinschaften existierte. Erst der Vertrag von Maastricht schuf mit der „Dritten Säule“ der Union einen institutionellen Rahmen für die intergouvernementale Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Die Arbeit der TREVI-Gruppen erfolgte auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Arbeitsgruppen. Von nun an fanden die Treffen regelmäßig alle sechs Monate statt. Den Innen- und Justizministern wurden Berichte von Ministerialbeamten und Polizeichefs vorgelegt. In den jeweiligen Arbeitsgruppen trafen sich dann Polizeiexperten und Justizspezialisten und hielten

¹³² Inti Schubert (2008): Europol und der virtuelle Verdacht. Die Suspendierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, Frankfurter Kriminalwissenschaftliche Studien, Bd. 107, Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, S. 27 f.

¹³³ Die Abkürzung TREVI steht wahrscheinlich für „terrorisme, radicalisme, extrémisme et violence international“ vgl. ebd. S. 28

dort Seminare ab. Wie bereits in Kapitel Zwei erwähnt, gab es drei TREVI-Gruppen, die für spezielle Aufgaben etabliert wurden. TREVI I war für Fragen hinsichtlich der Bekämpfung von Terrorismus zuständig. Im Jahr 1976 wurde dann die zweite Gruppe gegründet, die für allgemeine Fragen hinsichtlich der polizeilichen Zusammenarbeit zuständig war. Die dritte Gruppe wurde im Jahr 1985 gegründet, und wurde zur Verbesserung der Kooperation hinsichtlich der Organisierten Kriminalität eingesetzt. Der Aufgabenbereich der dritten Gruppe wurde dann immer weiter ausgedehnt und auf dem Europäischen Rat von Luxemburg 1991 wurde die Untergruppe von TREVI III, die bereits mit der Schaffung einer europäischen Datenerfassungsstelle für Rauschgiftangelegenheiten befasst war, dazu angehalten, eine Arbeitsgruppe Europol aufzubauen, und somit die Schaffung eines europäischen Polizeiamtes voranzutreiben¹³⁴.

5.1.1 Die Europol-Drogeneinheit (European Drugs Unit/EDU)

Bereits in Luxemburg wurde darüber diskutiert, eine europäische polizeiliche Zentralstelle, auf Basis einer Konvention, einzurichten. Mit Maastricht gab es nun die Möglichkeit das Polizeiamt in den institutionellen Rahmen der Union zu integrieren. In der so genannten „Dritten Säule“ der Union wurde nur vereinbart, dass man einen Vorläufer für Europol, die europäische Drogeneinheit, errichtet. Man war sich zwar einig, ein europäisches Polizeiamt aufzubauen, jedoch würde die Ausarbeitung einer Konvention noch weitere Jahre in Anspruch nehmen. Daher kam man überein, die Europol-Drogeneinheit mittels einer Ministerialvereinbarung zu schaffen. Am 02.06.1993 wurde in Kopenhagen die Vereinbarung zwischen den Innen- und Justizministern getroffen. Im Vorfeld wurde schon durch eine TREVI ad hoc Gruppe seit September 1992 alles vorbereitet. Der Standort der Polizeibehörde war lange Zeit nicht klar. Als man sich jedoch am 29. Oktober 1993 auf den Sitz Den Haag einigte, konnte die Vereinbarung der Innen- und Justizminister am 30. Oktober 1993 in Kraft treten, und nahm schließlich mit 03. Jänner 1994 regulär ihre Arbeit auf¹³⁵.

Mit der Inbetriebnahme der Europäischen Drogeneinheit wurde eine Institution geschaffen, die dem Informationsaustausch innerhalb der Union diene. Dies war auch ein Zugeständnis

¹³⁴ Nicoletta Kröger (2004): Europäisches Polizeiamt und Individualschutzrecht. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und Europäischer Menschenrechtskonvention?, Reihe II Rechtswissenschaft, Bd. 3985, Peter Lang, Frankfurt am Main, S. 32

¹³⁵ Inti Schubert (2008): Europol und der virtuelle Verdacht. Die Suspendierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, Frankfurter Kriminalwissenschaftliche Studien, Bd. 107, Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, S. 30

an die Kriminalpolizeien, die bemängelt hatten, dass es zu viele bürokratische Hindernisse gab hinsichtlich der polizeilichen Zusammenarbeit. Nicht nur internationale Einsätze gegen grenzüberschreitende Kriminalität profitierten durch diese Institution, sondern auch bei nationalen Ermittlungen konnte man nun, durch die Bereitstellung von Informationen, besser agieren. Die Daten konnte nun auch gemeinsam ausgearbeitet und weiterverwendet werden. Des Weiteren konnten nun ein gemeinsames Vorgehen der beteiligten Behörden bestimmt und Bekämpfungsstrategien erstellt werden. Die Zuständigkeit der EDU beschränkte sich vorerst auf den illegalen Drogenhandel, und wurde 1995 auf die Nuklearkriminalität, die illegale Einwanderung und die Kfz-Verschlebung ausgeweitet¹³⁶.

Die Institution der Europäischen Drogeneinheit bildete die Ministerialvereinbarung, weshalb die EDU über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügte. Der Haushalt wurde vom niederländischen Justizministerium finanziert und verwaltet. Auch muss gesagt werden, dass die EDU über kein eigenes Personal verfügte. Dies war insofern problematisch, da man nicht wusste, welchen Status die dort beschäftigten Beamten inne hatten. Die dort Beschäftigten waren im Auftrag des Endsenderstaates dort und so auch auf niederländischem Hoheitsgebiet tätig. Die beteiligten Staaten entsandten Verbindungsbeamten zur Europäischen Drogeneinheit. Diese konnten dann mit Onlinezugang auf die nationalen Informationssysteme zugreifen, oder per E-Mail mit den nationalen Stellen korrespondieren. Die Anfragen und Bitten der nationalen Behörden wurden von Verbindungsbeamten entgegengenommen und dann an die jeweils zuständigen Kollegen weitergeleitet. Der zuständige Kollege forderte dann von seiner nationalen Stelle die Informationen ein, und sobald er jene erhielt, wurden sie wiederum an den Verbindungsbeamten des anfragenden Staates weitergeleitet. Diese Wege mussten aufgrund der fehlenden Rechtsgrundlage bestritten werden. Der Informationsaustausch fand auf Basis nationaler Gesetze, bi- und multilateraler Abkommen oder Rechtshilfeabkommen statt. Durch diese Abkommen konnten auch Daten, die noch nicht kriminalpolizeilich behandelt worden waren, wie Angaben zu Tätern, Kommunikationsmittel usw. ausgetauscht werden. Des Weiteren gab es bereits bei der Europäischen Drogeneinheit eine Rund um die Uhr Bereitschaft¹³⁷.

Ein weiterer wichtiger Punkt, der die Tätigkeit der EDU betrifft, war die Datenanalyse. Jedoch muss hierbei angemerkt werden, dass die EDU, da ihr die Rechtsgrundlage fehlte, keine personenbezogenen Daten verarbeiten durfte. Daher erfolgte die Datenanalyse nur mit

¹³⁶ Ebd.: S. 30 f.

¹³⁷ Ebd.: S. 31

anonymen personenbezogenen und nichtpersonenbezogenen Daten. Hierbei gab es drei verschiedene Arten von Analysen¹³⁸:

Die strategische Analyse beurteilte jene rechtlichen und technischen Instrumentarien, die den nationalen Behörden zur Verfügung standen. Sie gab aber auch Aufschluss über Schmuggelrouten, die beim Rauschgifthandel benutzt wurden und über Methoden der damit in Verbindung stehenden Geldwäsche. Die zweite Analyse war die taktische, und lieferte Informationen über bestimmte kriminelle Organisationen und deren Vorgehensweise. Innerhalb der dritten Analyse, der operativen, bereitete die Europäische Drogeneinheit operative Einsätze für die nationalen Polizeibehörden vor. Hierbei wurden auch personenbezogene Daten verwendet, aber nur, wenn Analytiker der Drogeneinheit jenen Behörden zugewiesen wurden, die die Ermittlungen anführten. Die EDU beteiligte sich auch an operativen Einsätzen von nationalen Polizeien. Da der EDU die Rechtspersönlichkeit fehlte, blieben Verbindungen zu Polizeibehörden außerhalb der EU oder zu Internationalen Organisationen wie Interpol problematisch¹³⁹.

5.1.2 Die rechtliche Grundlage Europol's

Das Europol Übereinkommen, oder auch Konvention basierte noch auf dem Vertrag von Maastricht (Art. K3), und war ein erster Schritt zur Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes. Es wurde in der „Dritten Säule“ der Europäischen Union angesiedelt und hatte somit völkerrechtlichen Charakter. Nach der Ratifizierung aller damals teilnehmenden Mitgliedstaaten trat das Übereinkommen am 01.10. 1998 in Kraft. Jedoch konnte das Europäische Polizeiamt erst am 01.07. 1999 seine Arbeit aufnehmen, da man zuerst einige Rechtsakte finalisieren musste¹⁴⁰.

Die Konvention unterschied zwar zwischen Zielen und Aufgaben Europol's, jedoch ist nur schwer ein Unterschied auszumachen. Europol selbst hat die Aufgabe die Leistungsfähigkeit der nationalen Behörden in den Mitgliedsstaaten und auch die Zusammenarbeit untereinander durch Archivieren und Auswerten von Informationen zu stärken. Vor allem davon betroffen sind die Bekämpfung und Verhütung von Terrorismus, des Drogenhandels sowie anderer Formen schwerer internationaler Kriminalität. Ein wichtiger Punkt hierbei ist, dass mehrere

¹³⁸ Ebd.: S. 31

¹³⁹ Ebd.: S. 31

¹⁴⁰ Ebd.: S. 34 f., vgl. hierzu auch Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europol Übereinkommen: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995A1127\(01\):DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995A1127(01):DE:HTML)

Mitgliedstaaten betroffen sein müssen, damit Europol zuständig werden kann. Sie müssen daher auf eine Weise betroffen sein, die ein gemeinsames Vorgehen erfordert. Der Zuständigkeitsbereich wurde im Rahmen von Europol immer weiter ausgeweitet. Europol ist auch für Delikte gegen das Leben verantwortlich, oder aber auch für Betrug, illegalen Handel und sogar Straftaten gegen die Umwelt. Ein Grund für den Kompetenzausbau, war die Angst einiger Mitgliedstaaten im Bereich der inneren Sicherheit zu viele Zuständigkeiten zu verlieren. Die Terroranschläge des 11. September 2001 führten jedoch auf Regierungsebene dazu, die Zusammenarbeit weiter zu verstärken und den Informationsaustausch zu intensivieren. So kommt es, dass Europol nun für alle nur denkbaren Straftaten, mit Ausnahme der Kleinkriminalität, zuständig geworden ist¹⁴¹.

5.1.3 Der Aufgabenbereich Europolis

Wie bereits erwähnt wurde Europol im Rahmen des Vertrages von Maastricht gegründet um Daten zu erheben, zu speichern, zu vergleichen, zu analysieren, auszuwerten und zu übermitteln, die im Zusammenhang mit Straftaten gesehen werden können. Das Europäische Polizeiamt soll eine engere und effektivere Kooperation der Mitgliedstaaten der Union für die Bekämpfung internationaler Kriminalität ermöglichen. Es handelt sich hierbei um folgende Bereiche, die besonders davon betroffen sind:

- Drogenhandel
- Schleuserkriminalität
- Illegaler Kraftfahrzeughandel
- Menschenhandel (hier ist auch die Kinderpornographie miteinbezogen)
- Geldfälscherei
- Illegaler Handel mit radioaktiven und nuklearen Stoffen
- Terrorismus¹⁴²

Wie bereits erwähnt soll Europol auch den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erleichtern. Das Europäische Polizeiamt ist weder

¹⁴¹ Inti Schubert (2008): Europol und der virtuelle Verdacht. Die Suspendierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, Frankfurter Kriminalwissenschaftliche Studien, Bd. 107, Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, S. 36 f.

¹⁴² Homepage der Europäischen Union, Europäisches Polizeiamt (Europol):
http://europa.eu/agencies/pol_agencies/europol/index_de.htm

befugt Personen festzunehmen, noch Hausdurchsuchungen zu machen, es dient rein als Unterstützung. Des Weiteren kommt Europol auch die Aufgabe zu, operative Analysen zu erstellen und die Mitgliedstaaten mit ihrer Arbeit zu unterstützen. Auch soll die Europäische Polizeistelle ihr Fachwissen bei der Durchführung von Ermittlungen beisteuern, aber ebenso technische Unterstützung bieten. Europol soll des Weiteren auch strategische Berichte erstellen, und Verbrechensanalysen mit Hilfe von Informationen und Kenntnissen der einzelnen Mitgliedstaaten oder anderer Quellen durchführen¹⁴³.

War man vorher etwas skeptisch, was den Datenaustausch mit Europol betraf, so änderte sich dies nach den Terroranschlägen von 2001 radikal. Der damalige Europol Direktor Max-Peter Ratzel lobte bereits im Jahr 2006 die erhöhte Bereitschaft, Daten von den nationalen Stellen an Europol zu liefern. Europol dient aber nicht nur als Daten- und Informationssammelstelle, sondern steht den Mitgliedstaaten auch mit Erkenntnissen zur Seite. Eine weitere Aufgabe von Europol kommt auch den Spezialkenntnissen zu, die es im Ermittlungsbereich zu vertiefen gilt. Auch soll Europol in einzelnen speziellen Fällen Einzelfallberatungen vornehmen. Aber auch auf dem Gebieten der Fortbildung, Organisation und materiellen Ausstattung soll Europol beratend agieren. Auch entwickelt man in Den Haag Methoden zur Verhütung von Straftaten und man bietet Unterricht im Bereich der Kriminalwissenschaft an¹⁴⁴.

Damit die verschiedenen Aufgaben von Europol erfüllt werden können, benutzt das Europäische Polizeiamt das Europol-Computer-System (TECS – The Europol Computer System). Dieses besteht aus drei einzelnen Systemen. Das Erste wäre das Informationssystem (EIS – Europol-Information-System), und ist so zu sagen die Datensammlung, auf die die nationalen zuständigen Behörden zugreifen können. Das zweite System ist das so genannte Analysesystem (OASIS – Overall Analysis System for Investigation Support), und bildet somit den Kern von Europol. In jenem System werden die Daten nicht nur gespeichert, sondern auch verbunden, um danach ausgewertet zu werden. Die verschiedenen Analysen Euopols beruhen auf einem umfangreichen Datengeflecht. Darüber hinaus gibt es noch ein Indexsystem, das es den BeamtInnen ermöglicht festzustellen, ob bestimmte Informationen im Analysesystem gespeichert wurden. Durch die Analyse kann das Europäische Polizeiamt

¹⁴³ Vgl. Ebd.

¹⁴⁴ Inti Schubert (2008): Europol und der virtuelle Verdacht. Die Suspendierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, Frankfurter Kriminalwissenschaftliche Studien, Bd. 107, Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, S. 41 f.

Daten in das Informationssystem eingeben, und so den nationalen Behörden zur Verfügung stellen¹⁴⁵.

5.2 Der Aufbau der Europäischen Polizeibehörde

Europol verfügt nicht nur über eigene Organe, sondern auch über spezifische Kontrollinstitutionen und Verbindungsbeamte, die als Bindeglied zu den nationalen Stellen dienen. Die Europäische Polizeibehörde verfügt über vier Organe: dem Direktor, den Verwaltungsrat, den Finanzkontrolleur und den Haushaltsausschuss¹⁴⁶.

Das erste so genannte Organ ist der Direktor. Er ist auch gesetzlicher Vertreter Europol und somit nicht nur Leiter der europäischen Behörde, sondern auch verantwortlich für die Durchführung von Aufgaben, die Europol übertragen wurden. Er muss die laufende Verwaltung, die Personalverwaltung und die Beschlüsse des Verwaltungsrates überwachen. Nicht nur der Direktor, sondern auch das gesamte Europol Personal dürfen weder von einer Regierung, noch von einer Behörde oder Organisation irgendwelche Weisungen annehmen. Gewählt wird der Direktor einstimmig durch den Rat der Europäischen Union, nach der Stellungnahme des Verwaltungsrates von Europol. Dies bedeutet auch, dass der Direktor nur dem Verwaltungsrat Rechenschaft ablegen muss. Des Weiteren kann er auch nur durch diesen mit Hilfe einer Zweidrittelmehrheit entlassen werden. Dem Direktor werden zwei Stellvertreter zur Seite gestellt, die ebenfalls vom Rat ernannt werden¹⁴⁷. Der derzeitige Direktor ist seit 2009 Rob Wainright¹⁴⁸.

Das nächste Organ ist der Verwaltungsrat, der sich aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Er stellt nach dem Direktor das wichtigste Organ von Europol dar. Der Verwaltungsrat hat einige Aufgaben. Unter anderem soll er an der Ausweitung des Aufgabenbereichs von Europol teilhaben, die Entwicklung von Durchführungsbestimmungen überwachen und diverse Verwaltungsaufgaben erledigen. Das Kontrollorgan für den Verwaltungsrat ist wiederum der Rat der Europäischen Union selbst. An den Sitzungen des

¹⁴⁵ Ebd.: S. 42; mehr dazu im gesonderten Unterkapitel: Das Europol-Informationssystem

¹⁴⁶ Ebd.: S. 43

¹⁴⁷ Ebd.: S. 43 f.

¹⁴⁸ Dominik Habitzl/Gabriele Loidl/Martina Narnhofer/Werner Sabitzer: Die Zukunft Europol, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 1-2/10, online:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europol.pdf S. 8

Verwaltungsrates dürfen sowohl Mitglieder der Europäischen Kommission, als auch Sachverständige aus den Mitgliedstaaten teilhaben¹⁴⁹.

Der Finanzkontrolleur und der Haushaltsausschuss sind weitere Organe von Europol. Hierbei setzt sich der Haushaltsausschuss aus je einem Vertreter eines Mitgliedsstaates zusammen. Seine Aufgabe besteht darin, Beratungen in Haushalts- und Finanzangelegenheiten vorzubereiten. Der Haushalt selbst, wird vom Direktor entworfen und anschließend vom Haushaltsausschuss geprüft und dann dem Verwaltungsrat vorgelegt. Daraufhin folgt eine Stellungnahme desselben und darauffolgend wird der Beschluss an den Rat zur Entscheidung weitergereicht. Der Finanzkontrolleur wird ebenfalls vom Verwaltungsrat ernannt und auch von diesem überwacht. Dieser überprüft somit die Einnahmen und die Ausgaben¹⁵⁰. Das Budget wird von der Europäischen Union vorgegeben und basiert auf einer Jahresrechnung des Europäischen Rechnungshofes, die von diesem vorgelegt wird¹⁵¹. Das Budget für 2011 wurde 83,949,000 Millionen Euro festgesetzt, und liegt somit um einiges niedriger als das Budget von 2010¹⁵²:

Title Chapter Article Item	Heading	Outturn 2009	Budget 2010	Budget 2011
9	REVENUE	68,471,969	92,823,108	83,949,000
9 0	Subsidies and contributions			
9 0 0	Regular subsidy from the Community			
9000	Regular subsidy from the Community	59,921,565	79,724,150	83,469,000
9 0 1	Other subsidies and grants			
9010	Other subsidies and grants	2,519,876	263,438	P.M.
	Chapter 9 0 - Total	62,441,441	79,987,588	83,469,000
9 1	Host State contribution			
9 1 0	Host State contribution			
9100	Host State contribution	2,593,000	1,380,060	122,000
	Chapter 9 1 - Total	2,593,000	1,380,060	122,000
9 2	Other revenue			
9 2 0	Other revenue			
9200	Other revenue	980,680	100,000	100,000
9201	Proceeds of taxation of staff	2,456,848	2,790,850	258,000
	Chapter 9 2 - Total	3,437,528	2,890,850	358,000
9 3	Art 58.4 Europol Council Decision			
9 3 0	Art 58.4 Europol Council Decision			
9300	Member States contributions	P.M.	6,744,291	P.M.
9301	Host State contribution	P.M.	109,267	P.M.
9302	Grants	P.M.	1,225,274	P.M.
9303	Community subsidy	P.M.	485,778	P.M.
	Chapter 9 3 - Total	-	8,564,610	-
	TITLE 9 - Total	68,471,969	92,823,108	83,949,000

Abbildung 1: EU Haushaltsplan für Europol¹⁵³

¹⁴⁹ Inti Schubert (2008): Europol und der virtuelle Verdacht. Die Suspendierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, Frankfurter Kriminalwissenschaftliche Studien, Bd. 107, Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, S. 44

¹⁵⁰ Ebd.: S. 44

¹⁵¹ Offizielle Homepage von Europol, Budgetrechnung:

<https://www.europol.europa.eu/content/page/management-147>

¹⁵² Offizielle Homepage von Europol, Budget 2011: <https://www.europol.europa.eu/content/page/budget-819>

¹⁵³ Offizielle Homepage von Europol: Budget 2011:

<https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/budget2011.pdf>

Seit September 2011 beschäftigt Europol 777 Menschen. Darunter eingeschlossen jene, die einen Arbeitsvertrag mit Europol haben, die Verbindungsbeamten aus den jeweiligen Mitgliedsstaaten. Außerdem jene, die aus Drittstaaten beteiligt sind, sowie auch Auszubildende und Mitarbeiter Internationaler Organisationen. Die folgende Graphik zeigt, wie der Mitarbeiterstab bei Europol im letzten Jahrzehnt angewachsen ist

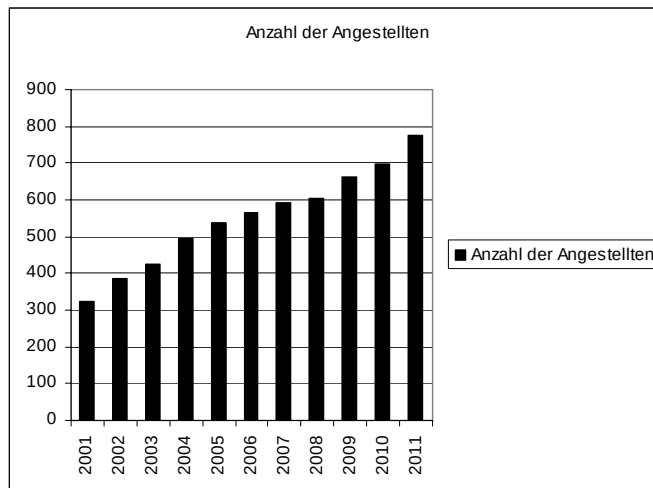


Abbildung 2: Mitarbeiterstab Europol¹⁵⁴

5.2.1 Die Gemeinsame Kontrollinstanz

So wie es bei vielen Institutionen der Fall ist, gibt es auch bei Europol eine Kontrollinstanz, die die Aktionen und Tätigkeiten des Europäischen Polizeiamtes überwacht. Sie prüft, ob die Speicherung, die Verarbeitung und die Nutzung von Daten bei Europol die Rechte einer Person verletzen. Des Weiteren kontrolliert diese die Zulässigkeit der Übermittlung der Daten durch Europol. Zusammengesetzt ist die Gemeinsame Kontrollinstanz aus je zwei Vertretern der nationalen Kontrollinstanzen. Dabei ist es erlaubt, einen Stellvertreter zu ernennen. Für Österreich tritt hier die Österreichische Datenschutzkommission als nationale Kontrollinstanz auf¹⁵⁵. Die Datenschutzkommission ernannte Gregor König und Eva Souhrada-Kirchmayer als Gesandte. Als Stellvertreterin wurde Eva-Maria Hajicek eingesetzt¹⁵⁶. Mindestens vier Mal im Jahr tritt die Kontrollinstanz zur Plenarsitzung zusammen, meist kommt es jedoch öfters dazu. Die allererste Sitzung fand am 09. Oktober 1998 in Den Haag statt. Die

¹⁵⁴ Offizielle Homepage von Europol, Mitarbeiterstatistik: <https://www.europol.europa.eu/content/page/staff-statistics-159>

¹⁵⁵ Offizielle Homepage der Österreichischen Datenschutzkommission, nationale Kontrollinstanz: <https://www.dsk.gv.at/site/6193/default.aspx>

¹⁵⁶ Offizielle Homepage der Gemeinsamen Kontrollinstanz, Mitglieder: <http://europoljsb.consilium.europa.eu/about/members.aspx?lang=de>

gemeinsame Kontrollinstanz verfügt über einen eigenen Haushalt, damit ihre Flexibilität gesichert ist¹⁵⁷.

Sie hat außerdem die Aufgabe, bei der Erstellung der Arbeitsdaten zu Analysezwecken mitzuarbeiten. Außerdem hat sie eine Beraterfunktion bei der Kommunikation mit Drittstaaten inne. Auch bei Beschwerdeverfahren bezüglich der Löschung von Daten bei Europol ist die Gemeinsame Kontrollinstanz zuständig¹⁵⁸.

Des Weiteren kann die Kontrollinstanz immer Auskünfte von Europol einholen, sowie Einsicht in alle Unterlagen und Akten nehmen und auch auf die von Europol gespeicherten Daten zugreifen. Die Gemeinsame Kontrollinstanz kann mit dem Verwaltungsrat, der für Europol zuständig ist verhandeln, wenn es nötig sein sollte. Diese kann, wenn es von Nöten ist, einen Ausschuss bestimmen der sich um diverse Angelegenheiten kümmert.¹⁵⁹

Den Vorsitz der gemeinsamen Kontrollinstanz übernimmt ein Mitglied derselben. Er wird aus den eigenen Reihen mit Zweidrittel Mehrheit gewählt. Darüber hinaus wird auch sein Stellvertreter aus den eigenen Reihen gewählt. Dabei ist es wichtig, dass der Stellvertreter aus einem anderen Mitgliedsland kommt, als der Vorsitzende. Der Vorsitzende und sein Stellvertreter können für zwei Jahre gewählt werden. Eine Wiederwahl ist für eine zweite Amtszeit auf ein Jahr möglich¹⁶⁰.

5.2.2 Die Verbindung zum Mitgliedsland – die nationale Stelle

Die Verbindung zwischen Mitgliedsland und Europol wird durch die Einrichtung einer so genannten nationalen Stelle ermöglicht. Diese muss von den Mitgliedsstaaten auf ihrem Hoheitsgebiet errichtet werden. Die Beziehungen zwischen der nationalen Stelle und den nationalen Behörden sind hierbei abhängig vom nationalen Recht. Es muss gewährleistet werden, dass die nationale Stelle Zugang zu den Daten des jeweiligen Mitgliedslandes hat¹⁶¹. In Österreich ist die nationale Stelle im Bundeskriminalamt angesiedelt. Um genau zu sein, ist es die Abteilung zwei – Internationale Polizeikooperation - mit dem Büro 2.2: Nationale

¹⁵⁷ Inti Schubert (2008): Europol und der virtuelle Verdacht. Die Suspendierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, Frankfurter Kriminalwissenschaftliche Studien, Bd. 107, Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, S. 45

¹⁵⁸ Ebd.: S. 45

¹⁵⁹ Geschäftsordnung der GKI, online: <http://europoljsb.consilium.europa.eu/media/63390/lexuriserv.de.pdf>, S. 4

¹⁶⁰ Ebd.: S. 4

¹⁶¹ Inti Schubert (2008): Europol und der virtuelle Verdacht. Die Suspendierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, Frankfurter Kriminalwissenschaftliche Studien, Bd. 107, Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, S. 46

Stelle Europol und Verbindungsbeamtenbüro Den Haag¹⁶². Seit 2003 ist Mag. Elisabeth Hamidi die Leiterin der Nationalen Stelle in Österreich. Ihre Stellvertreterin ist Dr. Gabriele Loidl¹⁶³.

Zu den Aufgaben der nationalen Stellen gehört es, Europol mit Informationen immer auf dem neuesten Stand zu halten. Außerdem muss die nationale Stelle auf Anfragen Europol's antworten, und kann aber auch im Gegenzug eigene Anfragen an das Europäische Polizeiamt richten. Die nationale Stelle übermittelt Europol jene Daten, die für eine Speicherung in der Informationssammlung gebraucht werden. Eine Ausnahme besteht bei der Übermittlungspflicht lediglich, wenn für den Mitgliedsstaat selbst nationale Sicherheitsinteressen geschädigt würden. Außerdem wenn man laufende Ermittlungen, oder aber auch die Sicherheit einer Person schädigen würde¹⁶⁴.

Im Sicherheitsbericht 2010 des Bundesministerium für Inneres ist vermerkt, dass mit Hilfe der nationalen Stellen und Europol 24 Straftäter, die mit internationalem Haftbefehl gesucht wurden, festgenommen werden konnten, davon 17 Festnahmen im Ausland. Die Delikte der betroffenen Straftäter beliefen sich unter anderem auf Mord, Körperverletzung organisierte Kriminalität und Suchtmittelhandel. Die folgende Statistik weist eine Gesamtzahl des kriminalpolizeilichen Austausches des Jahres 2010 im Vergleich zu den anderen EU-Mitgliedsstaaten auf. Hierbei fällt auf, dass man Europol's Hilfe, in Relation zur Größe des Landes Österreichs sehr häufig in Anspruch nahm. Beispielsweise konnten Ermittler mit Hilfe von Europol auch eine international tätige Einbrechergruppe zerschlagen, die in Österreich und in vier weiteren EU-Mitgliedstaaten Einbrüche verübt hatten¹⁶⁵.

¹⁶² Offizielle Homepage des Bundeskriminalamtes, Abteilungen:

http://www.bmi.gv.at/cms/BK/wir_ueber_uns/abteilung_2/start.aspx

¹⁶³ Dominik Habitzl/Gabriele Loidl/Martina Narnhofer/Werner Sabitzer: Die Zukunft Europol's, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 1-2/10, online:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europol.pdf, S. 8

¹⁶⁴ Inti Schubert (2008): Europol und der virtuelle Verdacht. Die Suspendierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, Frankfurter Kriminalwissenschaftliche Studien, Bd. 107, Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, S. 46

¹⁶⁵ Sicherheitsbericht des BKA 2010, Kriminalität 2010 – Vorbeugung und Bekämpfung, online:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/sicherheitsber_2010/Sicherheitsbericht_2010_Teil_BMI.pdf, S. 204 f.

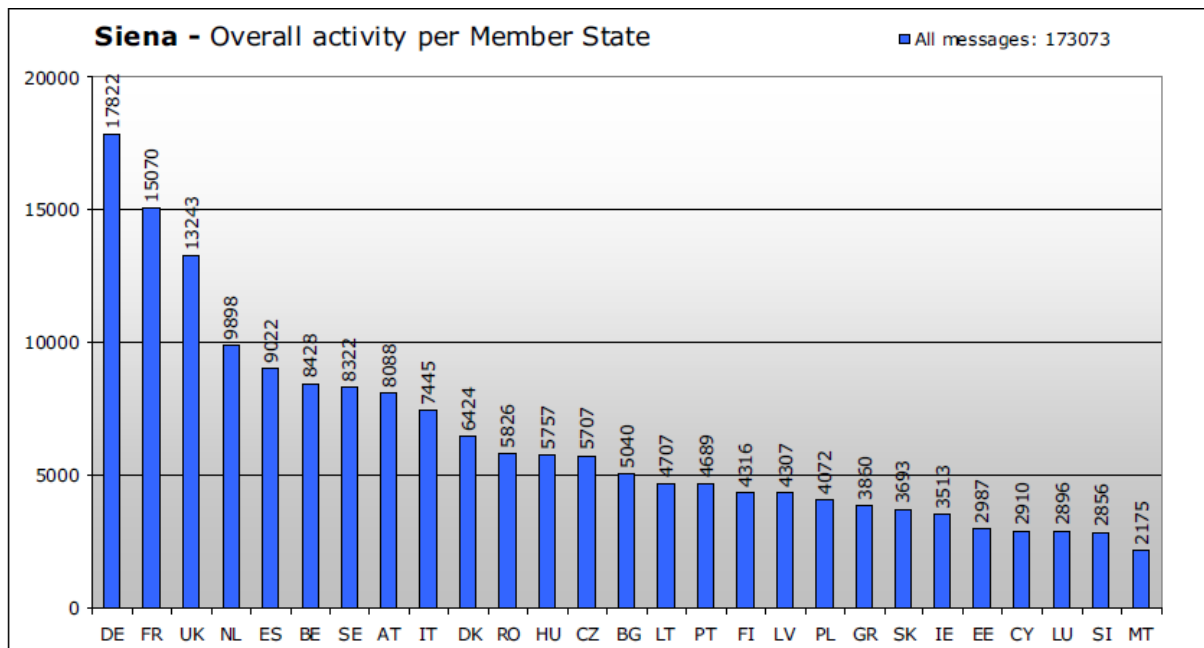


Abbildung 3: Austausch der nationalen Stellen mit Europol¹⁶⁶

5.2.3 Verbindungsbeamte im Europäischen Polizeiamt

Nicht nur bei Europol, sondern auch bereits davor arbeiteten in den wichtigen Botschaften polizeiliche Verbindungsoffiziere, die für den Kontakt zwischen den Staaten verantwortlich waren. Dieses System wurde auch für Europol übernommen. Man könnte auch von Gesandten sprechen, da sie von jedem Mitgliedsstaat an die Europäische Polizeibehörde gesendet werden. Jeder Mitgliedstaat wird dazu aufgefordert, mindestens einen Verbindungsbeamten an Europol auszusenden¹⁶⁷.

Die Verbindungsbeamten haben die Aufgabe, den Kontakt zwischen der nationalen Stelle und Europol betreffend der Datenübermittlungen herzustellen. Wichtig ist, dass jeder Austausch personenbezogener Daten über die Verbindungsbeamten abgewickelt wird. Auch sind die Verbindungsbeamten an der Datenanalyse Europols beteiligt. Laut Europol Konvention haben diese Beamten das Recht, aus der Datensammlung Europols zu schöpfen, aber auch Informationen in die Datensammlung einzugeben. Die Verbindungsbeamten sollen die Interessen des Mitgliedstaates auf Ebene von Europol vertreten, und sind somit auch der

¹⁶⁶ Ebd.: S. 206

¹⁶⁷ Inti Schubert (2008): Europol und der virtuelle Verdacht. Die Suspendierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, Frankfurter Kriminalwissenschaftliche Studien, Bd. 107, Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, S. 46 f.

nationalen Stelle untergeordnet. Die Kommunikation zwischen den Verbindungsbeamten basiert auf einem Local-Area-Network (LAN). Somit können sich die Beamten nur mit E-Mails verständigen und ihre Anfragen so an weitere Mitgliedstaaten senden¹⁶⁸.

Das österreichische Verbindungsbüro in Den Haag übernimmt die Zuständigkeit für den gesamten Austausch von Informationen und für die Koordinierung zwischen dem Bundesministerium für Inneres, dem Bundesministerium für Finanzen, Eurojust und Europol, sowie auch für bilaterale Informationen, die über den Europol Kanal gesendet werden. Auch werden Lieferungen überwacht, die mit den europäischen Nachbarstaaten in Verbindung stehen. Wichtig ist, dass ein 24/7 Service eingerichtet ist, damit die Rufbereitschaft gewährleistet ist. Die dort arbeitenden Verbindungsbeamten vertreten die Interessen Österreichs im Rahmen der Tätigkeiten des Europäischen Polizeiamtes bei Meetings und sie unterstützen ebenso österreichische Experten in diesen Meetings. Seit 01. August 2009 ist Mag. Dominik Habitzl Leiter des österreichischen Verbindungsbüros. Weitere Verbindungsbeamte bei Europol sind Chefinspektor Arno Hütter, Wolfgang Samer und Norbert Zeiner¹⁶⁹.

Die Gesamtanzahl von Verbindungsbeamten bei Europol beträgt seit September 2011 155 Mitglieder. Die Gesamtanzahl der Österreichischen Mitglieder bei Europol beläuft sich derzeit auf 15¹⁷⁰.

Des Weiteren werden seit dem Jahr 2000 so genannte „Second Experts“ (Entsandte Experten) in verschiedene Organisationseinheiten von Europol entsandt. Dabei handelt es sich um österreichische ExpertInnen, die zeitlich beschränkt ihren Dienst bei den verschiedenen Gremien versehen. Ziel hierbei ist es, die Leistungen von Europol in den verschiedenen Dienststellen in Österreich zu verbreiten und bekannt zu machen. Hierbei sollen die so genannten „Second Experts“ einen Einblick in die Arbeitsmethoden der internationalen Polizeikooperation erhalten. Außerdem sollen die Fremdsprachenkenntnisse aufgebessert, die persönlichen Kontakte auf internationaler Ebene vertieft und die jeweiligen Kenntnisse bei verschiedenen Materien (wie beispielsweise in der Kriminalanalyse) erweitert werden. Die Basis für die Entsendung bilden § 39a BDG und ein bilaterales Abkommen, dass mit Europol

¹⁶⁸ Ebd.: S. 47

¹⁶⁹ Dominik Habitzl/Gabriele Loidl/Martina Narnhofer/Werner Sabitzer (2010): Die Zukunft Europols, in Öffentliche Sicherheit, Nr. 1-2/10, online: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europol.pdf, S. 13

¹⁷⁰ Offizielle Homepage von Europol, Mitarbeiterstatistik: <https://www.europol.europa.eu/content/page/staff-statistics-159>

geschlossen wird. Hierbei werden auch die Art und Weise der Entsendung sowie die Art der Tätigkeiten festgelegt¹⁷¹.

5.3 Die Computersysteme von Europol

5.3.1 System für den Informationsaustausch (InfoEx)

Das „Information Exchange System“ (InfoEx) wird für den Austausch von operativen Informationen zwischen den Mitgliedstaaten und Europol benutzt. Außerdem dürfen dieses Informationssystem auch Drittstaaten verwenden, mit denen Europol ein Kooperationsabkommen abgeschlossen hat¹⁷².

InfoEx wird vom Zentralgebäude von Europol in Den Haag gesteuert, und steht außer den Verbindungsbeamten auch den dazu ermächtigten Europol-Bediensteten zur Verfügung. Damit die im System enthaltenen Informationen nicht nach außen dringen, erfolgt der Informationsaustausch zwischen Europol und den nationalen Stellen in den jeweiligen Mitgliedsstaaten über einen abgesicherten und verschlüsselten „point to point“ Kanal. Auch die Drittstaaten verfügen über einen indirekten Zugang zu diesem System. Das „Information Exchange System“ hat vier Hauptaufgaben zu bewältigen:

1. Die Erstellung von Anfragen sowie
2. Die Erstellung von Antworten.
3. Die Suchmaschine bedienen und
4. einen Gruppenkatalog erstellen, an jene Anfragen gerichtet werden könnten¹⁷³.

Ein weiteres Projekt, das das InfoEx System ersetzen wird, ist das geplante Nachfolgermodell SIENA. Es soll ein Kommunikationssystem sein, das den direkten Kontakt zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen soll¹⁷⁴. Indessen wird am Endprodukt noch immer gearbeitet, und es wird wahrscheinlich noch dauern, bis der „Tausch operativer und strategischer

¹⁷¹ Gabriele Loidl/Marlies Raser-Menhart (2007): Verbindung zu Europol, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 3-4/07, online: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2007/03_04/files/Europol.pdf, S. 101

¹⁷² Europol Information Management, online: <http://euro-police.noblogs.org/gallery/3874/Europol%20Products%20and%20Services-Booklet.pdf>, S. 17

¹⁷³ Ebd.: S. 17

¹⁷⁴ Ebd.: S. 18

Informationen unter den angeschlossenen Dienststellen der Mitgliedstaaten“ – kurz SIENA erfolgen kann. Europol baut des Weiteren auch ein „Internet Crime Reporting Online System“ aus, dass helfen soll Straftaten, die mit Hilfe des Internet begangen wurden, aufzudecken¹⁷⁵.

5.3.2 Das Computersystem des Europäischen Polizeiamtes

Neben den operativen Maßnahmen, die seit der Gründung der Institution stetig zunehmen, besteht die Tätigkeit bei Europol vor allem in der Datenverarbeitung. Durchgeführt wird die Datenanalyse durch drei verschiedene Dateisysteme: dem Informationssystem (auch Europol Informationssystem/EIS), den Arbeitsdateien zu Analysezwecken, und dem Indexsystem¹⁷⁶.

Die Informationssammlungen dürfen nicht an andere EDV-Systeme angeschlossen werden. Eine Ausnahme bildet hier das EDV-System der Nationalen Stellen. Diese sind für die Sicherheit der genutzten Daten und für die Überprüfung bei Speicherung oder Löschung verantwortlich¹⁷⁷.

5.3.2.1 Das Europol Informationssystem (EIS)

Das automatisiert geführte Informationssystem, darf lediglich jene Daten speichern, die für die Erfüllung der Aufgaben erforderlich sind. Auch darf Europol diese Daten verändern und nutzen¹⁷⁸.

Zum einen enthält das Informationssystem personenbezogene Daten. Dies sind beispielsweise Daten über Personen, die einer Straftat verdächtig sind, oder aber bereits wegen einer solchen verurteilt wurden. Aber auch die Speicherung der Daten von Personen, bei denen der

¹⁷⁵ Monitoring European Police, online: <http://euro-police.noblogs.org/2010/10/analyse-europol-und-internationaler-datentausch/>, Oktober 2010

¹⁷⁶ Nicoletta Kröger (2004): Europäisches Polizeiamt und Individualschutzrecht. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und Europäischer Menschenrechtskonvention?, Reihe II Rechtswissenschaft, Bd. 3985, Peter Lang, Frankfurt am Main, S. 48

¹⁷⁷ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europol: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/l14005b_de.htm
Vgl. auch zum Computersystem von Europol: Europol Information Management, online: <http://euro-police.noblogs.org/gallery/3874/Europol%20Products%20and%20Services-Booklet.pdf>

¹⁷⁸ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europol: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/l14005b_de.htm

Verdacht besteht, dass sie eine Straftat begehen werden, ist im Informationssystem enthalten (Artikel 8 Abs. 1 – Europol Konvention)¹⁷⁹.

Folgende Daten und Angaben dürfen gespeichert werden:

- Der Name, Vorname und allenfalls Aliasnamen
- Das Geburtsdatum, sowie auch der Geburtsort
- Die Staatsangehörigkeit, sowie das Geschlecht
- Merkmale die zur Identitätsfeststellung von Vorteil sind (objektive und unveränderliche körperliche Merkmale)

Darüber hinaus können auch folgende nicht-personenbezogene Daten in das System gespeichert werden:

- Straftaten, Tatvorwürfe, Tatzeiten und Tatorte;
- Tatmittel, die verwendet wurden oder verwendet werden könnten;
- die aktenführenden Dienststellen und deren Aktenzeichen;
- Verdacht der Zugehörigkeit zu einer kriminellen Vereinigung;
- Verurteilungen, soweit sie Straftaten betreffen, die in den Zuständigkeitsbereich von Europol fallen;
- die Angabe von Europol oder der nationalen Stelle, die die Daten eingegeben hat¹⁸⁰.

Die Eingabe der Daten erfolgt entweder durch die Mitgliedsstaaten im Zuge ihrer nationalen Stellen, oder durch die Verbindungsbeamten oder eben durch Europol selbst. Die Daten von Europol stammen entweder von Drittstaaten oder aus einer Analysearbeit. Laut eines Rechtsaktes des Rates der Europäischen Union vom 3. November 1998 kann Europol mit Drittstaaten Vereinbarungen über den Erhalt von Daten schließen¹⁸¹.

Des Weiteren sind Daten unwiderruflich zu löschen oder zu korrigieren, wenn kein weiteres Interesse an der Speicherung besteht, oder wenn ein Verfahren gegen eine betroffene Person eingestellt oder diese Person rechtskräftig freigesprochen wurde. Wichtig ist hier auch noch

¹⁷⁹ Nicoletta Kröger (2004): Europäisches Polizeiamt und Individualschutzrecht. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und Europäischer Menschenrechtskonvention?, Reihe II Rechtswissenschaft, Bd. 3985, Peter Lang, Frankfurt am Main, S. 48

¹⁸⁰ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europol:
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/l14005b_de.htm

¹⁸¹ Nicoletta Kröger (2004): Europäisches Polizeiamt und Individualschutzrecht. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und Europäischer Menschenrechtskonvention?, Reihe II Rechtswissenschaft, Bd. 3985, Peter Lang, Frankfurt am Main, S 49

anzumerken, dass Daten von Drittstaaten die offensichtlich die Menschenrechte verletzen, nicht im Informationssystem gespeichert werden dürfen¹⁸².

Zugriff auf das Informationssystem haben ausschließlich die nationalen Stellen, die Verbindungsbeamten, der Direktor und die stellvertretenden Direktoren Europol, sowie auch dazu ermächtigte Europol-Bedienstete. Der Zugriff auf personenbezogene Daten wird durch die nationalen Kontrollinstanzen, sowie durch die Gemeinsame Kontrollinstanz Europol kontrolliert und protokolliert¹⁸³. Der Zugriff von benannten Behörden der Mitgliedsstaaten ist auf das Informationssystem beschränkt. Darüber hinaus können spätere Informationen nur über die nationale Stelle veranlasst werden. Zu beachten ist hierbei, dass nur die Stelle befugt ist Daten zu löschen, zu ändern oder zu berichtigen, die auch die Daten eingegeben hat¹⁸⁴.

5.3.2.2 Die Arbeitsdaten zu Analysezwecken

Der zweite Teil des Computersystems von Europol besteht aus den Arbeitsdaten zu Analysezwecken. Mindestens zwei Mitgliedstaaten müssen betroffen sein, um eine Analysedatei zu einer bestimmten Thematik anzulegen. Die anderen Mitgliedstaaten haben dann wiederum die Möglichkeit sich an den Arbeitsdateien zu beteiligen¹⁸⁵. Die Daten haben den Zweck, ein in sich abgeschlossenes Analysesystem zu erstellen, in dem aus Einzelheiten ein Gesamtbild entsteht. Somit sollen Zusammenhänge aufgedeckt und die Kriminalität so besser bekämpft werden. Aber auch die internationalen Organisationen sollen hiermit durch das Festhalten der Routen und Umschlagplätze, sowie der Mitglieder und Aktivitäten ausgeforscht werden. Die so genannten Arbeitsdateien zu Analysezwecken werden zu bestimmten Fällen und Themenkomplexen eingerichtet. Hierbei unterscheidet man drei verschiedene Arten von Analysedateien: generelle, strategische und operationale¹⁸⁶.

Bei jedem Analyseprojekt wird eine so genannte Analysegruppe gebildet, die aus Analytikern sowie auch sonstigen Bediensteten von Europol besteht. Außerdem gehören noch die

¹⁸² Ebd.: S. 49

¹⁸³ Ebd.: S. 49

¹⁸⁴ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europol:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/l14005b_de.htm

¹⁸⁵ Europol Anniversary Report 2009, online:

https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/anniversary_publication.pdf, S. 33

¹⁸⁶ Nicoletta Kröger (2004): Europäisches Polizeiamt und Individualschutzrecht. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und Europäischer Menschenrechtskonvention?, Reihe II Rechtswissenschaft, Bd. 3985, Peter Lang, Frankfurt am Main, S. 49 und S. 51

Verbindungsbeamten und auch Sachverständige der Mitgliedstaaten dieser Gruppe an. Hierbei muss beachtet werden, dass nur die Analytiker befugt sind, Daten in eine Arbeitsdatei einzugeben, jedoch alle Teilnehmer können die Daten abrufen. Kontrolliert wird laut Europol-Konvention durch die nationalen Kontrollinstanzen und durch die gemeinsame Kontrollinstanz. Jeder zehnte Zugriff auf personenbezogene Daten wird durch diese Institutionen überprüft¹⁸⁷. Besonders der Datenschutz wird bei der Verarbeitung und Speicherung von Daten bei personenbezogenen Angaben beachtet¹⁸⁸.

Bei den benutzten Daten muss man zwischen „harten“ und „weichen“ Daten unterscheiden. Bei den „weichen“ Daten handelt es sich um noch nicht „erforschte“ Informationen, die erst genauer untersucht werden müssen. Die Inhalte der einzelnen Daten können von Europol gespeichert und genutzt werden¹⁸⁹.

Die Datenübermittlung an Europol erfolgt durch die nationalen Stellen in den Mitgliedsstaaten, oder durch diverse öffentlich-rechtliche Einrichtungen wie der Europäischen Union oder Drittstaaten. Wird bei der Analyse ein Ergebnis erzielt, werden bei allgemeinen und strategischen Analysen sämtliche Mitgliedstaaten über die Verbindungsbeamten benachrichtigt. In Einzelfällen werden vor allem die Vertreter der Mitgliedsstaaten benachrichtigt¹⁹⁰.

Für den Datenschutz ist es auch wichtig, dass Daten nicht länger als drei Jahre gespeichert werden dürfen. Es wird jährlich von Europol geprüft, ob man die betreffende Datei noch benötigt oder ob man sie löschen kann. Einzig der Direktor der Europäischen Polizeibehörde kann beschließen, dass eine Datei noch weitere drei Jahre lang gespeichert werden soll¹⁹¹.

5.3.2.3 Das Indexsystem

Dieses letzte System ist so zu sagen ein Nebenprodukt der Analysedatei. Auf den Index kann jeder der befugt ist zugreifen, wie beispielsweise der Europol Direktor und die

¹⁸⁷ Ebd.: S. 50

¹⁸⁸ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europol:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/l14005b_de.htm

¹⁸⁹ Nicoletta Kröger (2004): Europäisches Polizeiamt und Individualschutzrecht. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und Europäischer Menschenrechtskonvention?, Reihe II Rechtswissenschaft, Bd. 3985, Peter Lang, Frankfurt am Main, S. 50

¹⁹⁰ Ebd.: S. 50 f.

¹⁹¹ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europol:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/l14005b_de.htm

Verbindungsbeamten. Durch das Indexsystem sollen die Verbindungsbeamten erkennen, dass Informationen zu Analysezwecken auch seinen Mitgliedstaat betreffen. Jedoch sollen dabei keine konkreten Erkenntnisse und Ergebnisse, die das Analyseprojekt betreffen, sichtbar sein¹⁹².

5.3.3 Datenschutz

Eines der Hauptaufgaben ist es, den Austausch von Daten zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern und auch ein Fachwissen bereitzustellen, um eine effektive Verbrechensanalyse durchführen zu können und technische Unterstützung zu bieten. Da Europol mit einer großen Menge an personenbezogenen Daten arbeitet, ist es besonders wichtig die Rechte des Einzelnen zu berücksichtigen. Um diese Rechte zu gewährleisten wurde wie bereits erwähnt die Gemeinsame Kontrollinstanz (GKI) geschaffen, die eine Reihe von Maßnahmen bezüglich des Datenschutzes regelt. Die Hauptaufgabe der GKI besteht in der Einhaltung der Datenschutzgrundsätze durch Europol. Die Mitglieder werden jeweils von einer nationalen Stelle an die GKI entsandt. Für Österreich wird der Vertreter aus der Österreichischen Datenschutzkommission gewählt¹⁹³.

Zu den Aufgaben der GKI bezüglich des Datenschutzes zählen:

- Prüfung der Tätigkeit von Europol auf Verletzung der Datenschutzrechte von Personen durch Speicherung, Verarbeitung und Nutzung der bei Europol vorhandenen Daten (zum Beispiel durch Inspektionen).
- Durchsetzung der Einhaltung der Grundsätze des Datenschutzes durch Europol in besonderen Bereichen wie der Überwachung der Zulässigkeit bei einer Übermittlung
- Wahrung der Rechte jeder Person in Bezug auf die sie betreffenden Daten
- Veröffentlichung von Tätigkeitsberichten¹⁹⁴.

¹⁹² Nicoletta Kröger (2004): Europäisches Polizeiamt und Individualschutzrecht. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und Europäischer Menschenrechtskonvention?, Reihe II Rechtswissenschaft, Bd. 3985, Peter Lang, Frankfurt am Main, S. 52

¹⁹³ Offizielle Homepage der Österreichischen Datenschutzkommission, Europol und Gemeinsame Kontrollinstanz: <http://www.bka.gv.at/site/6193/default.aspx>

¹⁹⁴ Vgl. Ebd.

Jedoch gibt es nicht nur Positives zu berichten wenn man über den Datenschutz bei Europol spricht. Europol ist sogar was den Datenschutz anbelangt eher kritisch zu betrachten. Das Europäische Polizeiamt kann nicht nur Daten über Verdächtige speichern, sondern auch über Personen, die in irgendeiner Weise Informationen über grenzüberschreitende Straftaten geben kann. Europol hat materiell-rechtlich die Möglichkeit Informationen über Personen zu sammeln und auszuwerten. Es sind zwar Kontrollmechanismen vorhanden, jedoch bleibt die Wirksamkeit dieser in Frage gestellt. Europol hat nicht die Pflicht betroffene Personen zu benachrichtigen. Des Weiteren sind auch fortschrittliche Datenschutzinstrumente kaum vorgesehen. Die Europol-Konvention sieht keine Anonymisierungs- oder Pseudonymisierungspflicht vor und somit kann kein Sachverhalt ohne Personenbezug festgestellt werden. Daher muss man auch beachten, dass Europol nicht nur Chancen für die grenzüberschreitende Verbrechensbekämpfung bietet, sondern auch in das Selbstbestimmungsrecht des Bürgers eingreift¹⁹⁵.

5.3.4 Veränderungen für Europol seit dem 11. September 2001

Bereits vor den Anschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon am 11. September 2001 gehörte es zu den Tätigkeiten Euopols Lageberichte zu Themen des Terrorismus zu erstellen. Nach den Anschlägen wurde eine Lagezentrale eingerichtet. Seither steht diese rund um die Uhr, das heißt also 24 Stunden, zum Austausch von Informationen und Daten zur Verfügung. Darüber hinaus werden täglich Kurzmitteilungen zur Thematik Terrorismus erstellt¹⁹⁶.

Aufgrund von Ratsbeschlüssen am 20. September 2001 wurde eine aus 22 Mitgliedern bestehende und starke „Task-Force-Terrorismusbekämpfung“ eingerichtet. Mitglieder dieser „Task Force“ sind Sachverständige und Verbindungsbeamte von Polizei und Nachrichtendienste aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Folgende Aufgaben soll die „Task Force“ übernehmen:

- Rechtzeitige Einholung relevanter Informationen und Erkenntnisse über aktuelle Bedrohungen

¹⁹⁵ Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, online: <https://www.datenschutzzentrum.de/faq/europol.htm#3>

¹⁹⁶ Nicoletta Kröger (2004): Europäisches Polizeiamt und Individualschutzrecht. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und Europäischer Menschenrechtskonvention?, Reihe II Rechtswissenschaft, Bd. 3985, Peter Lang, Frankfurt am Main, S. 61

- Analyse der beschafften Informationen
- Verrichtung der dazugehörigen operativen und strategischen Analysen
- Erarbeitung eines Dokuments zur Einschätzung der Bedrohung

Das entstandene Dokument soll vor allem angeben, was für Ziele oder Schäden die Kriminellen anrichten könnten. Der Inhalt des Dokumentes soll sich auf den „Modus Operandi“ und die Folgen für Sicherheit der Mitgliedstaaten beziehen¹⁹⁷.

Die oben benannte „Task Force“ ist seit dem 15. September 2001 einsatzbereit. Die erste Aufgabe war ein Dokument zu erstellen, welches die Bedrohungslage für die Europäische Union durch den extremistischen islamischen Terrorismus darlegt. Außerdem waren darin auch Angaben über die Sicherheitsmaßnahmen der EU bezüglich des Terrorismus enthalten¹⁹⁸.

Nach den Anschlägen des 11. September wurden auch die über Europol laufenden Beziehungen zu Drittstaaten ausgeweitet. Auch wurde ein Umbau von Europol selbst vorgenommen. Im Rahmen der operativen Tätigkeiten Europols für die Zukunft sind die wichtigsten Abteilungen hierfür zusammengefasst worden: die „Unterstützung bei den Ermittlungen“, die „Intelligence-Analyse“ und die „Organisierte Kriminalität“¹⁹⁹.

5.3.4.1 Die Europäische Sicherheitsstrategie

Am 12. Dezember 2003 wurde von der Europäischen Union ein Rechtsakt erlassen, der die Europäische Sicherheitsstrategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ beinhaltet. Die Sicherheitsstrategie zielt darauf ab, potentielle Bedrohungen aufzuspüren, die strategischen Ziele der Union zu erläutern und die Effekte auf die Europäische Politik aufzuweisen²⁰⁰.

Der damalige Vertreter der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, erteilte den Auftrag zur Erstellung des Dokumentes über eine Europäische Sicherheitsstrategie. Auf der Tagung des Europäischen Rates am 12./13. Dezember 2003

¹⁹⁷ Ebd.: S. 61

¹⁹⁸ Ebd.: S. 61

¹⁹⁹ Ebd.: S. 62

²⁰⁰ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Sicherheitsstrategie:
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/r00004_de.htm

wurde die Sicherheitsstrategie angenommen. Das Dokument soll die Hauptbedrohungen und die globalen Herausforderungen der Union aufzeigen. Zu den Herausforderungen lässt sich auch die Sicherheit in den Nachbarländern der Europäischen Union zu stärken, zählen²⁰¹.

Folgende Bedrohungen sind es, die in der Sicherheitsstrategie für Europa aufgelistet werden:

- Der Terrorismus
- Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen
- Regionale Konflikte
- Der Zusammenbruch von Staaten
- Organisierte Kriminalität²⁰²

Aber nicht nur die Bedrohungen stehen in der Sicherheitsstrategie im Vordergrund, auch die Strategischen Ziele der Union sollen aufgezeigt werden. Die Europäische Union definiert drei strategische Ziele: die Abwehr von Bedrohungen, die Stärkung der Sicherheit in unserer Nachbarschaft und eine Weltordnung auf Grundlage eines wirksamen Multilateralismus.

5.3.5 Eurojust – Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union

Am 28. Februar 2002 beschloss der Rat die Errichtung von Eurojust, zur Verstärkung der Bekämpfung schwerer Kriminalität (2002/187/JI). Eurojust kommt eine Koordinierungsaufgabe zu. Bei grenzüberschreitenden Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen soll es die Koordinierung zwischen den jeweils zuständigen Justizbehörden übernehmen, und somit auch die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union effizienter machen. Bereits am Gipfel des Europäischen Rates in Tampere 1999 hat man beschlossen, zur Verstärkung der Bekämpfung und Eindämmung der organisierten Kriminalität eine einheitliche Institution (Eurojust) zu errichten. Hierin sollen Staatsanwälte, Richter und Polizeibeamte in gleichem Maße miteinander zusammen arbeiten²⁰³.

Am 14. Dezember 2000 wurde eine provisorische juristische Kooperationseinheit mit Namen Pro-Eurojust, die von Brüssel aus arbeitete, eingerichtet. Der so genannte Vorläufer von

²⁰¹ Vgl. Ebd.

²⁰² Vgl. Ebd.

²⁰³ Offizielle Homepage von Eurojust, Ratsentscheidung:

http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2002/l_06320020306de00010013.pdf, S. 1

Eurojust agierte im Rahmen eines Runden Tisches, an dem jeder Mitgliedstaat durch einen Gesandten vertreten war. Hierbei sollten die Konzepte von Eurojust ausprobiert und getestet werden. Die Anschläge des 11. September zeigten dass sich das Phänomen des Terrorismus nicht nur auf die regionale oder nationale Ebene beschränken ließ, und dass man den Terrorismus international einschränken musste. Die Anschläge waren so zu sagen ein Katalysator für die Etablierung einer juristischen Institution, und so wurde Eurojust 2002 ins Leben gerufen. Am 29. April 2003 zog die neue Institution dann nach Den Haag, um bald darauf schon mit der EU-Osterweiterung konfrontiert zu werden. Seit der Erweiterung war Eurojust stets darum bemüht Kooperationsabkommen hinsichtlich des Austausches juristischer Informationen zu erarbeiten. Darunter fallen auch Staaten wie Island, Norwegen und die USA²⁰⁴.

Seit der Gründung ist Eurojust enorm gewachsen. Deshalb entschloss sich die französische Ratspräsidentschaft im Jahr 2008 einen Vorschlag zur Stärkung von Eurojust zu machen. Darüber wurde im Dezember bereits positiv abgestimmt, und am 04. Juni 2009 wurde die Ratsentscheidung über eine Stärkung von Eurojust bereits publiziert. Im Großen und Ganzen kann gesagt werden, dass der Ratsbeschluss die operativen Maßnahmen und Fähigkeiten von Eurojust ausgeweitet hat, darüber hinaus soll der Austausch von Informationen zwischen den beteiligten Behörden erleichtert und die Kooperation verstärkt werden. Auch sollen die Beziehungen zwischen Eurojust und den Drittstaaten bzw. Partnern weiter gestärkt und ausgebaut werden²⁰⁵.

5.3.5.1 Zusammensetzung, Ziele und Aufgaben von Eurojust

Die Zusammensetzung von Eurojust erfolgt durch die Aufnahme eines Richters, eines Staatsanwalts oder eines Polizeibeamten aus je einem Mitgliedstaat. Dies bedeutet, das Eurojust also aus 27 Mitgliedern besteht. Jeder Entsandte hat auch das Recht, sich eine Person zur Unterstützung mitzunehmen²⁰⁶.

Der Sitz des so genannten Kollegiums befindet sich in Den Haag. Als Präsident von Eurojust wurde der Portugiese José Lopes da Mota gewählt, seine beiden Stellvertreter und Vizepräsidenten sind der Belgier Michèle Coninx und der Este Raivo Sepp. Ein

²⁰⁴ Offizielle Homepage von Eurojust, Entwicklung: <http://www.eurojust.europa.eu/about.htm>

²⁰⁵ Vgl. Ebd. zur Ratsentscheidung 2009:

http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2009/NewEJDecision2009-DE.pdf

²⁰⁶ Offizielle Homepage von Eurojust, Ratsentscheidung:

http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2002/1_06320020306de00010013.pdf, S. 2

Verwaltungsteam unterstützt das Kollegium, und wird durch den Verwaltungsdirektor geleitet. Aufgeteilt ist die Verwaltung in so genannte Referate: Haushalt und Finanzen, Sekretariat des Kollegiums, Datenschutzbeauftragter, Humanressourcen, Informationsmanagement, Rechtsabteilung, Presse und Öffentlichkeitsarbeit, Sicherheit, Betriebsmanagement, Allgemeine Dienste und Veranstaltungen²⁰⁷.

Wenn zwei oder mehrere Mitgliedsstaaten von Ermittlungen oder Strafverfolgungsmaßnahmen betroffen sind, dann ist es die Aufgabe von Eurojust die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen mitgliedsstaatlichen Behörden zu unterstützen und zu fördern. Eurojust berücksichtigt dabei jedes Ansuchen, das von einer zuständigen Behörde eines Mitgliedsstaates ausgeht, aber auch alle Informationen, die von Einrichtungen wie Europol usw. übermittelt werden. Eurojust ist auch für die Verbesserung der Kooperation zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zuständig. Dies wird besonders durch die Erleichterung der internationalen Rechtshilfe und durch die Europäischen Haftbefehle gemanagt. Eurojust hat aber auch eine unterstützende Funktion, vor allem was die zuständigen Behörden betrifft. Somit kann die Wirksamkeit der Ermittlungen und der Strafverfolgungsmaßnahmen erhöht werden. Der Tätigkeitsbereich von Eurojust betrifft aber auch jene Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen, die nur einen Mitgliedstaat oder Drittstaat betreffen²⁰⁸.

Der Zuständigkeitsbereich von Eurojust betrifft jene Straftaten und Kriminalitätsformen, die auch in die Zuständigkeit Europol's fallen. Insbesondere aber auch bei Computerkriminalität, Betrug und Korruption, und alle Straftaten, die der Europäischen Union finanziell schaden könnten. Des Weiteren wird Eurojust auch bei Umweltkriminalität und bei einer Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung tätig²⁰⁹.

Die Aufgaben von Eurojust werden von dieser Institution entweder durch seine nationalen Mitgliedstaaten oder durch das gesamte Kollegium wahrgenommen. Eurojust besitzt in gewisser Maßen ein Initiativrecht, denn die Institution kann die zuständigen nationalen Behörden ersuchen, Ermittlungen im Bereich bestimmter Tatbestände zu führen oder eben auch bereits Strafverfolgungen aufzunehmen. Des Weiteren kann es den zuständigen Behörden aber auch mitteilen, dass eine andere Behörde gegebenenfalls besser agieren kann.

²⁰⁷ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Eurojust:
http://europa.eu/agencies/pol_agencies/eurojust/index_de.htm

²⁰⁸ Vgl. Ebd.

²⁰⁹ Offizielle Homepage von Eurojust, Ratsentscheidung:
http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2002/1_06320020306de00010013.pdf, S. 3

Auch kann Eurojust die Behörden dazu veranlassen Ermittlungen hinsichtlich bestimmter Tatbestände zu führen. Eurojust ist des Weiteren dazu befugt den Behörden mitzuteilen, ein eigenes Ermittlungsteam aufzustellen, und diesem aber gleichzeitig alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die das Team benötigt um seine Aufgaben erfüllen zu können²¹⁰.

Eurojust hat auch die Aufgabe für den Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden zu sorgen, und diese auch zu unterstützen. Die Behörde kann auch logistische Unterstützung gewährleisten und ebenso Koordinierungssitzungen zwischen den einzelnen Justiz- und Polizeibehörden der betroffenen Staaten veranlassen²¹¹.

5.4 Weitere Entwicklungen hinsichtlich der Polizeiarbeit auf EU-Ebene

5.4.1 Vertrag von Prüm

Der Prümer Vertrag wurde am 27. Mai 2005 von sieben europäischen Staaten (Belgien, Luxemburg, Deutschland Frankreich, Niederlande, Österreich und Spanien) unterzeichnet, und ermöglicht es auf DNA Datenbanken Deutschlands zuzugreifen. Somit können sich StraftäterInnen nicht mehr durch Flucht über die Grenze der Strafe entziehen. Des Weiteren sieht der Vertrag auch die Intensivierung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit über die Grenzen hinaus vor. Insbesondere sollen Terrorismus, grenzüberschreitende Kriminalität und illegaler Migration Einhalt geboten werden. Durch die Vernetzung der nationalen Datenbanken soll der Informationsaustausch verbessert werden. Seit Dezember 2006 haben Österreich und Deutschland die Möglichkeit, ihre DNA-Daten auszutauschen. Damit waren die beiden Mitgliedsstaaten der Europäischen Union die ersten, die im Rahmen des „Hit/No-Hit-Verfahrens“ Zugang zu ihren jeweiligen polizeilichen Datenbanken gewährten. In den ersten sechs Wochen gab es bereits 1.400 Treffer in der deutschen Datenbank. Mit diesen Daten können nun Tatortspuren zu bestimmten Personen zugeordnet werden. Die Treffer der ersten Wochen bewiesen so zu sagen bereits, dass der Vertrag zu einer Intensivierung der grenzüberschreitenden Verbrechensbekämpfung beitragen kann. Im Rahmen der Deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 konnte bei einem informellen Treffen in Dresden bereits ein Grundkonsens gefunden werden. Am 15. Februar desselben Jahres

²¹⁰ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europol:
http://europa.eu/agencies/pol_agencies/eurojust/index_de.htm

²¹¹ Vgl. Ebd.

stimmten die Innenminister der Europäischen Union zu, die wesentlichen Bestimmungen des Vertrages in europäisches Recht zu überführen²¹².

Am 26. August 2008 trat der Ratsbeschluss (2008/615/JI) in Kraft, den Vertrag von Prüm in europäisches Recht zu überführen, und ist somit für alle 27 EU-Mitgliedstaaten gültig²¹³. Somit kann der Austausch von DNA-Daten, daktyloskopischen Daten, Daten aus Fahrzeugregistern sowie personenbezogenen und nicht personenbezogenen Daten im Rahmen des Vertrages von Prüm gewährleistet werden²¹⁴.

Trotz der „Öffnung“ der Datenbanken, wird der Datenschutz dennoch gewährleistet. Da man sich im Rahmen des „Hit/No-Hit-Systems“ bewegt, und sonst die Daten nicht abrufbar sind. Innerhalb weniger Minuten erhält die anfragende Stelle dann die Information, ob es einen Treffer gibt, oder nicht. Die Übermittlung von personenbezogenen Daten erfolgt ausschließlich im Rahmen der Rechtshilfe.

Neben Einbruchsdiebstählen ermöglicht der Prümer Vertrag auch die Klärung von Gewaltdelikten wie Raubüberfälle oder Tötungsdelikte. Um präventiv zu agieren, ermöglicht der Vertrag auch die Bereitstellung von Informationen über reisende Gewalttäter, wie Hooligans²¹⁵.

5.4.2 Der EU-Haftbefehl

Am 13. Juni 2002 erließ der Europäische Rat einen Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl. Bereits am Gipfel von Tampere im Jahr 1999 wurde der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung dazu benutzt, einen Grundstein für einen gemeinsamen Rechtsraum festzulegen. Die Kommission schlug vor, einen Europäischen Haftbefehl zu etablieren, der an die Stelle der bisherigen Auslieferungssysteme treten solle. Alle Justizbehörden auf nationaler Ebene müssen sich verpflichten, das Ansuchen einer Justizbehörde eines anderen Mitgliedsstaates nachzukommen, und gesuchte Personen

²¹² Alexander Marakovits (2007): Prümer Vertrag. „Quantensprung für die Sicherheit“, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 3-4/07, online:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2007/03_04/files/Pruemmer_Vertrag.pdf, S. 45

²¹³ Offizielle Homepage des Bundesministerium für Inneres (Deutschland), Prümer Vertrag:

<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/Sicherheit/Polizei/PruemmerVertrag.html?nn=247018>

²¹⁴ Offizielle Homepage des Europäischen Parlamentes, Vertrag von Prüm:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/660/660824/660824de.pdf, S. 2

²¹⁵ Alexander Marakovits (2007): Prümer Vertrag. „Quantensprung für die Sicherheit“, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 3-4/07, online:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2007/03_04/files/Pruemmer_Vertrag.pdf, S. 46

auszuliefern. Der Haftbefehl soll an Stelle aller bisherigen Beschlüsse treten, darunter befindet sich auch das Übereinkommen von Schengen oder das vereinfachte Auslieferungsverfahren aus dem Jahr 1995²¹⁶.

Der Europäische Haftbefehl ist laut Rahmenbeschluss eine justizielle Entscheidung, die in einem Mitgliedsstaat getroffen wird und die Festnahme einer Person in einem anderen Mitgliedsstaat bezweckt, im Hinblick auf: Strafverfolgung, die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe und eine freiheitsentziehende Maßregel der Sicherung. Folgende Gründe sind für den Erlass eines Haftbefehls anzugeben: Wenn eine Person zu einer rechtskräftigen Verurteilung mit Freiheitsstrafe schuldig gesprochen wurde oder es eine Anordnung zu einer Maßregel der Sicherung von mindestens vier Monaten gibt. Außerdem wenn eine Person eine Straftat begangen hat, die mit einer Gefängnisstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel von mindestens zwölf Monaten geahndet wird²¹⁷.

Des Weiteren muss der Europäische Haftbefehl eine Reihe von Informationen enthalten wie die Identität der Person, die ausstellende Justizbehörde, das rechtskräftige Urteil usw²¹⁸.

Die Umsetzung des Europäischen Haftbefehls wurde in Österreich durch ein eigenes Bundesgesetz vollzogen. Am 1. Mai 2004 trat das Bundesgesetz über justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten in Kraft. Die Gerichte sind somit nun verpflichtet, auf Antrag der Staatsanwaltschaft einen Europäischen Haftbefehl zu erlassen, wenn eine Fahndung innerhalb der Europäischen Union eingeleitet werden soll. Der Europäische Haftbefehl ist ein weiteres wichtiges Instrument bei der Verbrechensbekämpfung. Es ist nun verurteilten Straftätern oder strafrechtlich verfolgten Personen nicht mehr möglich, in einem anderen Mitgliedsstaat der Europäischen Union Zuflucht zu finden. Der europäische Strafverfolgungsraum wurde somit vereinheitlicht, und die Grenzen sind mit dem Europäischen Haftbefehl weggefallen. Auch verkürzt der Europäische Haftbefehl die Fristen für die Auslieferung, weil er wie oben bereits erwähnt, die Auslieferungsverfahren ersetzt²¹⁹.

²¹⁶ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europäischer Haftbefehl:
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/133167_de.htm

²¹⁷ Vgl. Ebd.

²¹⁸ Vgl. Ebd.

²¹⁹ Andreas Gutmann (2005): Schnellere Auslieferung, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 7-8/05, online:
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2005/07_08/files/Europaeischer_Haftbefehl.pdf, S. 103

Jeder Mitgliedsstaat ist darüber hinaus dazu befugt, die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls abzulehnen, wenn:

- bereits ein Mitgliedsstaat ein rechtskräftiges Urteil für dieselbe Straftat gegenüber derselben Person verhängt hat;
- wenn die strafbare Handlung im Vollstreckerstaat unter Amnestie fällt und
- die betreffende Person aufgrund ihres Alters nach dem Recht des Vollstreckungsmitgliedsstaates noch nicht strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden kann²²⁰.

5.4.3 FRONTEX – Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen

Die Agentur wurde im Jahr 2005 eingerichtet, und hat ihren Sitz in Warschau. Der Exekutivdirektor ist bis zum Jahr 2015 der Finne Ilkka Laitinen. Die Agentur zählt jedoch bis heute bereits über 250 Mitglieder, darunter auch neun Österreicher. Die Steuerung der Agentur übernimmt ein so genannter Verwaltungsrat, der im Regelfall fünfmal im Jahr tagt. Zusammengesetzt ist der Verwaltungsrat aus den operativen Leitern der Grenzpolizeien der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (Norwegen, Island, Schweiz und Liechtenstein), sowie aus zwei Vertretern der Europäischen Kommission²²¹.

Folgende Aufgaben hat Frontex laut der Grundlage der Verordnung des Rates (EG) 2007/2004:

- Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen
- Erstellung von zeitlichen und genauen Risikoanalysen
- Die Unterstützung der Ausbildung der nationalen Grenzschutzbeamten der Mitgliedsstaaten, um einen gemeinsamen Ausbildungsstandard zu schaffen
- Die Forschung im Bereich der Grenzsicherheit immer weiter zu forcieren

²²⁰ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europäischer Haftbefehl:
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/l33167_de.htm

²²¹ Thomas Herko (2010): Erste Fachaußenstelle, in Öffentliche Sicherheit, Nr. 5-6/10, online:
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/05_06/files/FRONTEX.pdf, S. 42

- Hilfestellung in Situationen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordert
- Unterstützung der Mitgliedsstaaten bei der Organisation gemeinsamer Rückführungen²²²

Frontex ist eine unabhängige Agentur der Europäischen Union und besitzt ihre eigene Rechtspersönlichkeit. Somit verfügt die Institution auch über ihr eigenes Budget, dass aus dem gesamten EU-Haushalt finanziert wird. Das Budget für das Jahr 2010 betrug 88 Millionen Euro.

Die Europäische Kommission schlug am 24. Februar einen Entwurf vor, der die Verordnung 2007/2004 betraf. Zukünftig soll die Agentur Frontex nämlich gestärkt werden. Dies betrifft insbesondere: gemeinsame Maßnahmen an den EU-Außengrenzen, gemeinsame Rückführungen und die operative Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Was die gemeinsamen Maßnahmen oder Operationen betrifft, so geht es hierbei vor allem um verbindlichere Regelungen für die Mitgliedsstaaten betreffend der Bereitstellung von Personal und Ausrüstung. Die gemeinsamen Rückführungen sollen in Zukunft stärkerer Koordinierung unterworfen sein. Auch die Möglichkeit, Grenzschutzprojekte mit Drittstaaten zu finanzieren, soll bewerkstelligt werden²²³.

²²² Ebd.: S. 42

²²³ Ebd. : S. 42 f.

6 Der Vertrag von Lissabon und seine Änderungen für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Der Weg zum Vertrag von Lissabon war weit schwieriger als erwartet. Am 12. Jänner 2005 stimmte das Europäische Parlament dem Verfassungsvertrag mit einer überwältigenden Mehrheit von 500 Stimmen zu. Bald darauf hatten bereits zehn Mitgliedsstaaten den Vertrag in ihren jeweiligen Ländern ratifiziert, als der Ratifizierungsprozess mit den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden ins stocken geriet. Daraufhin wurden in einigen EU-Mitgliedsstaaten die bereits angekündigten Referenden entweder ganz abgesagt, wie in Großbritannien, Dänemark, Portugal und Irland, oder sie wurden auf unbestimmte Zeit verschoben wie in Polen oder der Tschechischen Republik²²⁴. Daher musste man sich wiederum eine neue Strategie einfallen lassen. Man beschloss den Vertrag über eine Verfassung in Europa nicht mehr den Beinamen einer Verfassung zu geben, sondern ihn wie bereits die anderen Verträge zuvor zu nennen. Am 13. Dezember 2007 wurde die formelle Unterzeichnung des Vertrages von Lissabon vollzogen, und die Idee für eine Verfassung für Europa verworfen. Der Vertrag von Lissabon ändert die bestehenden Verträge und er hebt die Säulenstruktur der Union, die bis dato bestand hatte, auf²²⁵. In wie weit die polizeiliche Kooperation und somit auch der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts von der Vertragsrevision betroffen sind, wird das folgende Kapitel zeigen.

6.1 Entwicklungsgeschichte des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Als man noch vor einigen Jahrhunderten auf dem europäischen Kontinent Kanonen zur Landesverteidigung einsetzte, konnte man darauf oftmals, vor allem in Frankreich und Preußen, die Inschrift „Ultima ratio regum“ entdecken. Dies bedeutet übersetzt aus dem lateinischen „letztes Mittel der Könige“. Obwohl dieses Beispiel zweifellos im Zusammenhang mit der Außenverteidigung eines Landes gesehen werden muss, ist es

²²⁴ Waldemar Hummer (2009): Von der „Verstaatlichung“ der EU durch den Verfassungs-Vertrag (2004) zur ihrer „Entstaatlichung“ durch den Vertrag von Lissabon (2007) – Das Scheitern des „Verfassungs-Konzepts“, in: Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hrsg.) (2009): Der Vertrag von Lissabon, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 24

²²⁵ Ebd.: S. 36

dennoch so, dass die Sicherheit der BürgerInnen den Herrschern auch schon damals am Herzen lag. Sowohl damals als auch heute gehört der Schutz der inneren und der äußeren Sicherheit immer noch zu den wichtigsten Aufgaben eines Staates. Der Herrschaftsanspruch eines Staates trägt indes des Weiteren dazu bei, dass die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nur sehr zögerlich ihre Aufgaben in den Bereichen Justiz und Inneres der EU übertragen. Es scheint, als ob man eher kleinere Integrationsschritte in Richtung eines „mehr Europa“ machen würde. Diese winzigen Integrationsschritte lassen sich auch an der Entstehungsgeschichte des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ablesen²²⁶.

Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahre 1952 vergingen mehr als 40 Jahre bis die Mitgliedsstaaten die Kooperation in den Bereichen Justiz und Inneres zu Politikbereichen der Europäischen Union deklarierten. Mit dem Vertrag von Maastricht 1993 trat diese Regelung in Kraft. Im Vertrag waren die Politikbereiche so festgelegt, dass eine Entwicklung von einer zwischenstaatlichen Ebene zur Vergemeinschaftung möglich war. Mit dem Vertrag von Amsterdam im Jahr 1997 kam es dann auch dazu, und die Bereiche „Außengrenzkontrolle“, „Zusammenarbeit im Zollwesen“ und „justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen“ wurden vergemeinschaftet. In jenem Vertrag ist auch festgehalten worden, dass man die Union zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiterentwickeln soll. Die Bereiche der Justiz und Innenpolitik der Mitgliedsstaaten haben sich zu Bereichen ausgebildet, die sich im EU-Bereich sehr stark entwickelten²²⁷.

Die darauffolgende Vertragsrevision von Nizza im Jahr 2001 ergänzte den vergemeinschafteten Bereich um die „Migrations- und Asylpolitik“. Der Vertrag von Lissabon ergänzte nun nur noch den übrigen Bereich „justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ und brachte ihn unter den institutionellen Rahmen der EU (Titel V Kapitel 4 AEUV). Seit dem Inkrafttreten des Vertrages werden nun Richtlinien und Verordnungen, mit wenigen Ausnahmen, ausschließlich vom Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament erlassen. Die rechtliche Kontrolle wird nur mehr vom Europäischen Gerichtshof vollzogen²²⁸.

Die Ausweitung der EU-Kompetenzen und der Gemeinschaftsmethode durch den Vertrag von Lissabon lässt den Schluss zu, dass die Zeichen im Bereich des Raums der Freiheit, der

²²⁶ Georg Kristian Kampfer (2010): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Andreas Marchetti/Claire Demesmay (Hrsg.) (2010): Der Vertrag von Lissabon. Analyse und Bewertung, Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung, Band 71, Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 73

²²⁷ Ebd.: S. 73 f.

²²⁸ Ebd.: S. 74

Sicherheit und des Rechts auf Vertiefung gestellt sind. Die Weiterentwicklung des Bereiches ist kein Ziel mehr, sondern vielmehr ist er bereits zur Genüge etabliert, worauf auch der neu geordnete Zielkatalog des Vertrages von Lissabon hinweist. Deutlich ist jedoch auch, dass die Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten im Bereich der inneren Sicherheit nicht vollständig durch die Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon aufgehoben wurden²²⁹.

6.2 Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach Lissabon

Der Vertrag von Lissabon soll die Europäische Union in ein neues Zeitalter führen, und sie dynamischer, effizienter demokratischer und handlungsfähiger machen. Außerdem soll die Union für eine Erweiterung vorbereitet werden. Durch die neuerliche Aufwertung des Europäischen Parlaments und die Einführung einer Europäischen Bürgerinitiative sieht man bereits dass die Union versucht gegen das Demokratiedefizit anzukämpfen²³⁰. Auch das Institutionengefüge sowie zahlreiche Politikbereiche erfahren durch den Vertrag von Lissabon einige Änderungen. Besonders im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, sowie auch im Bereich der Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderungspolitik gibt es Neuerungen, die bereits im Vertrag über eine Verfassung von Europa vorgesehen waren. Der bisherige Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) wurden geändert, indem die Neuerungen eingearbeitet und der EGV in Vertrag über die Arbeitsweise der Union (AEUV) umbenannt wurden. Der EUV enthält weiter die gemeinsamen Bestimmungen wie beispielsweise jene über die Organe der Union. Der AEUV enthält den für das nachfolgende Kapitel wichtigeren Teil. Denn er behandelt in seinem dritten Teil die Maßnahmen für die innere Politik, darunter fällt demnach auch der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der im AEUV unter dem Titel V – Justiz und Inneres – zusammengefasst wird. Des Weiteren kommt es durch den Vertrag von Lissabon wie bereits erwähnt zur Auflösung der lang bestanden Säulenstruktur der Union²³¹.

Durch die Eingliederung in die Gemeinschaft der Union unterliegt der gesamte Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nun der Gemeinschaftsmethode. Dies ist insbesondere

²²⁹ Ebd.: S. 74

²³⁰ Antonio Martino (2010): Der Vertrag von Lissabon, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 1-2/10, online: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europaeische_Union.pdf, S. 39

²³¹ Ebd.: S. 40

im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit von Bedeutung, da der Kommission nun, bis auf einige Ausnahmen, das alleinige Initiativrecht zugesprochen, und das Einstimmigkeitsprinzip durch das Prinzip der qualifizierten Mehrheit bei Abstimmungen ersetzt wurde. Darüber hinaus werden Entscheidungen mittels Mitentscheidungsverfahren zwischen Rat und Europäisches Parlament entschieden. Außerdem wurde im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit das Vertragsverletzungsverfahren eingeführt, was unmittelbare Konsequenzen bei Nichteinhaltung für die betroffenen Staaten hat. Bei der Erlassung von Rechtsakten (Maßnahmen) haben die Union sowie auch die Mitgliedstaaten Kompetenzen. Somit bleibt den Mitgliedsstaaten die Zuständigkeit im Bereich Justiz und Inneres zum Durchführen von Maßnahmen, jedoch nur, wenn die Union ihre Zuständigkeit nicht ausübt, oder sich dazu entschieden hat, diese nicht auszuüben. Somit erhalten die nationalen Parlamente, wenn die Union ihre Zuständigkeit nicht ausübt, ein „Wächteramt“. Sie haben daher die Aufgabe die Einhaltung der Subsidiarität zu gewährleisten²³².

Die Mitgliedstaaten bleiben des Weiteren für die Aufrechterhaltung der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständig, sowie auch für die innere Sicherheit. Durch die Einführung des Titel V werden diese Zuständigkeiten nicht berührt. Das Parlament und der Rat sollen zum Zwecke der Verhütung des Terrorismus, im Zuge des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens für Verwaltungsmaßnahmen sorgen, die die Zahlungen und die Kapitalbewegungen überwachen. Dies beinhaltet die Einfrierung von Geldern und Konten, finanziellen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Erträgen von natürlichen oder juristischen Personen, Gruppierungen oder nichtstaatlichen Einrichtungen. Hierbei ist besonders auch der Rechtsschutz zu beachten, der in den erforderlichen Bestimmungen verankert sein muss. Die Union wird durch den Vertrag also dazu ermächtigt, Maßnahmen gegen den Terrorismus zu vollziehen²³³.

6.2.1 Asyl, Migration und Grenzkontrollen

Diese Bereiche unterliegen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der Union und dies wird im Vertrag von Lissabon auch nicht verändert. Was jedoch neu ist, ist die Kompetenz die an die EU gegeben wird im Hinblick auf den Erlass der Freizügigkeit der Unionsbürger. Der Rat kann durch eine Bestimmung im Vertrag von Lissabon den Unionsbürger erleichtern, sich auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedslandes aufzuhalten und Bestimmungen betreffend

²³² Ebd.: S. 40

²³³ Ebd.: S. 40 f.

der Pässe, der Personalausweise usw. erlassen. Neben dem freien Personenverkehr wurden auch die Grenzüberwachungen und deren Übertritte in den Vertrag aufgenommen. Es ist darin ein schrittweiser Aufbau eines Grenzschutzsystems an den Außengrenzen vorgesehen und gehört somit zu den Zielen der Union im Politikbereich der „Grenzkontrollen“. Für die Verwirklichung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ein einheitliches Grenzschutzsystem unerlässlich²³⁴.

Auch im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz ergreift die Union nun Maßnahmen. Es soll ein gemeinsames Asylsystem aufgebaut werden, dass auf einheitlichen Standards beruht, und an Stelle der bisher gültigen Mindestnormen treten soll. Jeder Drittstaatsangehörige, der internationalen Schutz benötigt, soll hierbei ein angemessener Status angeboten werden. Darüber hinaus soll auch der Grundsatz der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wird ebenfalls in diesem Bereich zur Anwendung kommen. Das Asylsystem soll unter anderem einen einheitlichen Asylstatus für Drittstaatsangehörige und eine gemeinsame Regelung für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen gewährleisten. Auch die Regelung der Zusammenarbeit mit Drittländern, um den Zustrom bei Personen zu steuern, die um Asyl oder Schutz ansuchen, ist ein weiteres Ziel der Union.²³⁵

Die Union wird auch weiterhin bemüht sein die illegale Einwanderung und den Menschenhandel einzudämmen. Die Bekämpfung des Menschenhandels gehörte bis zur Vertragsrevision in die Dritte Säule der Union und wird mit dem Vertrag von Lissabon in die Rechtsgrundlage der Einwanderungspolitik miteinbezogen. Auch soll eine einheitliche Einwanderungspolitik geschaffen werden. Das Recht der Mitgliedsstaaten wird durch die Entwicklung einer einheitlichen Einwanderungspolitik nicht tangiert werden²³⁶.

6.2.2 Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen

Durch den Vertrag von Lissabon wurde auch der Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen modifiziert. Die Reformen beschränken sich hier jedoch auf die Aufnahme von Handlungsermächtigungen, die die Gemeinschaft betreffen. Für diese wiederum bot der Vertrag von Lissabon bereits eine Grundlage. Folgende, in Art. 81 Abs 2 des AEUV

²³⁴ Ebd.: S. 41

²³⁵ Ebd.: S. 41

²³⁶ Ebd.: S. 42

aufgeführte Bereiche der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen sind es, die eine Modifikation erfahren haben:

- Es gibt nun Maßnahmen für eine Sicherstellung eines effektiven Zugangs zum Recht,
- es soll die Entwicklung alternativer Methoden der Streitbeilegung gefördert werden,
- und die Richter sollen dazu aufgefordert werden, sich weiterzubilden²³⁷.

Eine weitere Neuerung hinsichtlich des Vertrages von Lissabon betreffend die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen ist auch, dass die Maßnahmen in dem Bereich auf den Grundsätzen der gegenseitigen Anerkennung basieren (jedes Rechtssystem muss die Entscheidungen, die von anderen Rechtssystemen in den Mitgliedsstaaten der Union gefasst wurden als gültig und anwendbar anerkennen)²³⁸.

6.2.3 Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Auch hier kommt der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zum Einsatz. Er wird durch die Angleichung der Rechtsvorschriften in einigen Bereichen ergänzt. Erstmals wird eine Mindestharmonisierung für einige Seiten des Strafverfahrensrechts erlaubt, soweit diese im Rahmen der Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen die grenzüberschreitend sind, liegen und erforderlich sind. Allerdings muss man hierbei die Unterschiede der einzelnen Rechtssysteme der Mitgliedsstaaten betrachten und sie berücksichtigen. Außerdem gibt es für jeden Mitgliedsstaaten eine so genannte Notbremse, mit der dieser eingreifen kann²³⁹. Wenn ein Mitglied des Rates der Meinung ist, dass eine Richtlinie im Bereich des Strafverfahrensrechts oder dem materiellen Strafrecht seine Strafrechtsordnung grundlegend berühren würde, so kann er beantragen, dass der Europäische Rat sich damit befassen muss, und so kommt es zu einem Stillstand des Verfahrens. Für den Bereich der operativen Polizeizusammenarbeit und

²³⁷ Andreas Calliess/Kathrin Dingemann (2010): Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen, S. 441

²³⁸ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europäischer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0022_de.htm

²³⁹ Andreas Calliess/Kathrin Dingemann (2010): Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen, S. 441

im Rahmen des Verfahrens zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft sieht der Vertrag von Lissabon ebenfalls ein solch ein Notbremsverfahren vor²⁴⁰.

Neu ist auch der Art 84. AEUV, der die Europäische Union ermächtigt, Maßnahmen zu tätigen, die das Vorgehen der Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Kriminalprävention fördern und unterstützen sollen. Hierbei ist zu beachten, dass man die mitgliedsstaatlichen Rechtsordnungen so zu sagen „übergehen“ darf, da es sich um die Sicherheit der Union handelt²⁴¹.

6.2.4 COSI – Ständiger Ausschuss für die Innere Sicherheit

Die Einführung eines ständigen Fachausschusses im Rat soll die einheitliche Koordinierung und die Kontrolle der justiziellen Zusammenarbeit verbessern und gewährleisten. Der ständige Ausschuss für die Innere Sicherheit hat die Aufgabe, die Koordination der operativen Maßnahmen im Bereich der Inneren Sicherheit bezüglich der Mitgliedsstaaten zu erleichtern, außerdem diese zu fördern und auch zu stärken. Vor allem die Bereiche der Polizei und des Zolls, der Schutz der Außengrenzen und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen sind es, die der Ausschuss besser koordinieren soll. Des Weiteren fällt COSI die Aufgabe zu, die allgemeine Ausrichtung und die Wirkkraft der Zusammenarbeit in operativen Belangen zu bewerten, um so auch möglicherweise Mängel festzustellen und auch Vorschläge für dessen Beseitigung auszusprechen. Außerdem soll COSI den Rat aufgrund der Solidaritätsklausel unterstützen²⁴². Vertreter von COSI können durch sämtliche Abteilungen und betroffenen Stellen der Union miteinbezogen werden. Des Weiteren werden das Europäische Parlament und auch die nationalen Parlamente über die Arbeiten des Ständigen Ausschusses informiert²⁴³.

6.2.5 Europäische Staatsanwaltschaft

Neben der Etablierung eines ständigen Fachausschusses, ermöglicht der Vertrag von Lissabon den Aufbau einer Europäischen Staatsanwaltschaft. Die Aufgabe dieser Staatsanwaltschaft

²⁴⁰ Ebd.: S. 435

²⁴¹ Ebd.: S. 442

²⁴² Ebd.: S. 451

²⁴³ Antonio Martino (2010): Der Vertrag von Lissabon, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 1-2/10, online: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europaeische_Union.pdf, S. 40

beschränkt sich auf die Bekämpfung von Straftaten, die der Europäischen Union finanziell Schaden zufügen. Die Behörde wird, wenn sie aufgebaut wird, dazu ermächtigt sein, solche Straftaten in Verbindung mit Europol strafrechtlich zu untersuchen und zu verfolgen. Außerdem kann sie gegen die verdächtigen Personen dann vor den zuständigen Gerichten der EU-Mitgliedsstaaten Anklage erheben. Der Europäische Rat besitzt darüber hinaus die Befugnis, die Kompetenzen der Europäischen Staatsanwaltschaft auf bestimmte Delikte auszuweiten. Jedoch muss bei diesem Beschluss das Europäische Parlament zuerst seine Zustimmung erteilen und durch die Europäische Kommission angehört werden²⁴⁴.

6.2.6 Opt-out Regelungen

Der Vertrag von Lissabon beinhaltet auch so genannte Sonderregelungen für die Staaten Dänemark, Irland und Großbritannien. Obwohl die Etablierung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein primäres Ziel der Union ist, so bildet er selbst keinen uniformierten, alles umfassenden Raum. Sondern es gibt Sonderregelungen, die durch bestimmte Protokolle das Maß an Beteiligung an dem Raum für diverse Staaten regelt (opt-out Regelungen)²⁴⁵.

Die beiden Mitgliedsstaaten Irland und Großbritannien haben nach einem Protokoll bezüglich des Artikels 26 des AEUV das Recht, Personenkontrollen an den Grenzen zu anderen Mitgliedsstaaten der Union, aber nicht untereinander (common travel area), durchzuführen. Die beiden Staaten werden also von den Teilen des Schengen-acquis betroffen ausgenommen. Dänemark hat wie bereits bei den oben genannten Staaten, ebenfalls ein ähnliches opt-out Regelungsverfahren. Wenn der Rat einen Vorschlag oder eine Initiative beschließt, die mit dem Schengen-Besitzstand in Verbindung steht, so hat Dänemark das Recht innerhalb von sechs Monaten abzustimmen, und darüber zu entscheiden, ob die Maßnahme in Dänemark in das einzelstaatliche Recht umgesetzt wird. Wenn ein solcher Beschluss gefasst wird, so ergibt sich ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen Dänemark und den übrigen Mitgliedsstaaten der Union. Mit dem Vertrag von Lissabon wird die Sonderregelung für Dänemark, die seit dem Vertrag von Nizza Bestand hatte, auf alle Bereiche des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ausgeweitet. Für Irland und das Vereinigte Königreich gilt auch mit dem Vertrag von Lissabon, dass sie sich an keiner

²⁴⁴ Ebd.: S. 451 f.

²⁴⁵ Andreas Calliess/Kathrin Dingemann (2010): Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen, S. 437

Aktivität oder Maßnahme die den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts betreffen, beteiligen. Jedoch haben sich auch diese beiden Länder die Möglichkeit eines selektiven opt-ins offen gelassen. Eine Ausnahme von der Ausnahme so zu sagen gibt es hinsichtlich der Finanzierung der Maßnahmen gegen den Terrorismus, an denen sich beide Länder (Irland und Großbritannien) beteiligen²⁴⁶.

6.3 Die polizeiliche Zusammenarbeit nach Lissabon

Auch hier wurde nicht nur die Gemeinschaftsmethode übernommen, sondern auch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren eingeführt. Jedoch muss man beachten, dass es hinsichtlich der operativen Maßnahmen der Behörden Sonderbestimmungen gibt. Daher bleibt die operative polizeiliche Zusammenarbeit im Wesentlichen intergouvernemental. Dies bedeutet, dass der Rat weiterhin einstimmig entscheidet, nach der Anhörung des Europäischen Parlaments. Geteilt bleibt weiterhin das Initiativrecht in Bereich von Justiz und Inneres. Dies soll heißen, dass sich die Kommission und die Mitgliedsstaaten weiterhin das Initiativrecht teilen, und es mindestens ein Viertel der Mitgliedsstaaten sein müssen, um Initiative zu ergreifen. Eine weitere Folge der Vergemeinschaftung ist, dass die Kompetenzen des EuGH auch auf die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit ausgeweitet wurden. Eine Ausnahme bildet hierbei die Überprüfung individueller Anordnungen bei repressiven und präventiven polizeilichen Tätigkeiten²⁴⁷.

Es muss hierbei gesagt werden, dass die Auswirkungen des Vertrages von Lissabon hinsichtlich der polizeilichen Zusammenarbeit begrenzt sind, und zwar auf verfahrensrechtliche Modifikationen. Dies bedeutet, dass die Zuständigkeitserweiterungen im Vertrag von Lissabon nicht vorgesehen waren. Aufgrund der vertraglichen Neuerungen wird auch in diesem ehemals der „Dritten Säule“ zugehörigen Bereich, wie bereits erwähnt, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren eingerichtet. Bei operativen Maßnahmen ist wie gesagt, weiterhin die Einstimmigkeit bei bloßer Anhörung des Europäischen Parlamentes von Nöten²⁴⁸.

²⁴⁶ Ebd.: S. 437 f.

²⁴⁷ Antonio Martino (2010): Der Vertrag von Lissabon, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 1-2/10, online: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europaeische_Union.pdf, S. 42 f.

²⁴⁸ Andreas Calliess/Kathrin Dingemann (2010): Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen, S. 442

6.3.1 Die Änderungen für Europol und Eurojust

Die zur Unterstützung der Mitgliedsstaaten im Kampf gegen die organisierte Kriminalität im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit eingerichteten Institutionen Europol und Eurojust haben im Vertrag von Lissabon auch Modifikationen erfahren²⁴⁹.

6.3.1.1 Europol

Mit der vorletzten Vertragsrevision nach Nizza, fand sich dort die Rechtsgrundlage für die polizeiliche Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten sowie auch von Europol. Während Art. 30 Abs. 1 des Vertrages die Möglichkeiten zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Polizeibehörden und verschiedenen Stellen enthielt, wurde in Abs. 2 den Aufgaben und Befugnissen Europols gedacht. Hierzu gehören wie bereits erwähnt den Informationsfluss zwischen den Mitgliedsstaaten zu verbessern, sowie Datensammlung und Weitergabe dieser an nationale Stellen. Mit dem Vertrag von Lissabon ergibt sich nun eine neue Rechtsgrundlage für Europol und findet sich in Art. 88 AEUV wieder. Die wichtigste Reform besteht für die Behörde dahingehend, dass Aufbau, Arbeitsweise, Tätigkeitsbereich und Aufgaben Europols seit der Revision des Vertrages nun dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mittels Verordnungen unterliegen. Auch können hierbei die Kontrolle durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sowie die Gerichtsbarkeit des EuGH eingebunden werden. Die vertragliche Aufgabenbeschreibung Europols wird im neuen Vertrag von Lissabon viel offener gezeigt, als in den anderen Verträgen. Eine weitere Neuerung ist, dass Europol nunmehr die Organisation und die Durchführung von Ermittlungen und operativen Maßnahmen übernehmen kann, wenn die Befugnis dem Europäischen Polizeiamt explizit ausgehändigt wird. Jedoch muss hierbei beachtet werden, dass die Befugnis eingeschränkt bleibt, weil operative Maßnahmen nur in Absprache und in Verbindung mit jenen Mitgliedsstaaten erfolgen dürfen, die von den Einsätzen betroffen sind. Des Weiteren ist es Europol auch nicht gestattet Zwangsmaßnahmen zu ergreifen, da diese immer noch im Bereich der nationalen Behörden geblieben sind²⁵⁰.

²⁴⁹ Ebd.: S. 448

²⁵⁰ Ebd.: S. 449

6.3.1.2 Eurojust

Die rechtliche Grundlage befand sich für Eurojust, dass als justizielles Gegenstück zu Europol entwickelt wurde, im Eurojust-Übereinkommen, dass vor dem Vertrag von Lissabon im Jahr 2002 in den EUV übertragen wurde. Die Behörde sollte die nationalen Strafverfahren koordinieren, den Auslieferungs- und Rechtshilfeverkehr fördern und eine Unterstützung für die nationalen Strafverfolgungsbehörden bei grenzüberschreitenden Ermittlungen sein. Wie bei Europol, ist jetzt auch Eurojust nach dem Vertrag von Lissabon dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterworfen. Wichtig ist zu betonen, dass der Vertrag eine Stärkung der operativen Befugnisse von Eurojust vorsieht. Mit der Vertragsrevision ist es Eurojust nun auch gestattet, strafrechtliche Ermittlungsmaßnahmen einzuleiten. Des Weiteren darf die Behörde auch strafrechtliche Verfolgungsmaßnahmen vorschlagen, die dann von den zuständigen nationalen Behörden durchgeführt werden. Wie bisher gehört eine justizielle Überwachung Europols nicht zu den Aufgaben von Eurojust.

6.4 Die Änderungen für Europol seit 2010

Das Europäische Polizeiamt wurde im Jahr 1999 ins Leben gerufen. Seit 1. Jänner 2010 besitzt Europol eine neue Rechtsgrundlage. Die Hauptaufgabe von Europol besteht weiterhin darin, die Tätigkeiten der Behörden der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten zu koordinieren und sie im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität und den Terrorismus zu unterstützen. Europol hat sich seit seiner Gründung weiterentwickelt und es gab einige Revisionen des Europol-Übereinkommens. Im Jahr 2001 beschloss der Rat eine Ausweitung des Mandates von Europol, und somit wurde das Europäische Polizeiamt auch zuständig für weitere Formen schwerer Kriminalität wie beispielsweise Straftaten gegen das Leben²⁵¹.

Die bisherige rechtliche Grundlage von Europol basierte also auf dem Europol-Übereinkommen, jedoch wurde dies bald als zu „starr“ für die Weiterentwicklung und Stärkung Europols angesehen. Dieses so genannte Übereinkommen musste von jedem einzelnen Mitgliedstaat ratifiziert werden. Dies betraf auch die Änderungen, die über die Zeit hinweg im Rahmen des Abkommens vollzogen wurden. Beispielsweise dauerte es insgesamt

²⁵¹ Dominik Habitzl/Gabriele Loidl/Martina Narnhofer/Werner Sabitzer (2010): Die Zukunft von Europol, in: Öffentliche Sicherheit, Nr.1-2/10, online: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europol.pdf, S. 6-8

sieben Jahre bis die drei Protokolle zur Änderung des Übereinkommens in Kraft treten konnten, da jeder Mitgliedsstaat diese ratifizieren musste. Bereits unter der österreichischen Ratspräsidentschaft 2006 begannen die Diskussionen über eine Weiterentwicklung von Europol. Jedoch erst im April 2008 konnte man politisch übereinkommen und einen Vorschlag für den Europol Ratsbeschluss erreichen²⁵².

Am 1. Jänner 2010 konnte der Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamtes, an Stelle des Europol-Übereinkommens, in Kraft treten. Durch diesen Beschluss bekam Europol den Status einer EU-Agentur mit eigener Rechtspersönlichkeit. Damit wurde es in die Reihe anderer, die innere Sicherheit betreffende Agenturen wie Eurojust oder Frontex, aufgenommen. Dadurch erleichtert sich die Zusammenarbeit mit den oben genannten Behörden erheblich²⁵³.

Des Weiteren wird Europol nicht mehr von den Beiträgen der EU-Mitgliedsstaaten finanziert, sondern aus dem gemeinsamen EU-Haushalt. Auch das EU-Personalrecht ist auf das Europol Personal ausgeweitet worden. Dies führte zu einer Vereinfachung des Verfahrens für die Verwaltung des Haushaltes der Union und ebenso für das Europol Personal. Eine weitere Erleichterung bietet der Beschluss des Rates hinsichtlich der EU-Politik im Bereich Justiz und Inneres, da die Ratifizierungsverfahren weggefallen sind²⁵⁴.

Der Ratsbeschluss hatte aber nicht nur Auswirkungen auf das Personal, sondern auch auf die Zuständigkeit von Europol. Mit dem Inkrafttreten des Ratsbeschlusses wurde auch die Zuständigkeit auf die Bereiche internationale Schwermriminalität, mit eingeschlossen auch der Terrorismus, ausgedehnt. Die Folge, oder auch der Vorteil dabei ist, dass bei internationaler Kriminalität keine Verbindungen zur organisierten Kriminalität nachgewiesen werden muss. Beispielsweise werden nun auch die Daten eines international agierenden Serienmörders von den Datenbanken Europol erfasst. Dies trägt enorm zur Sicherheit der Union und ihrer Bürger bei. Des Weiteren gibt es auch eine höhere Gewährleistung des Datenschutzstandards durch die Einführung eines Datenschutzbeauftragten. Der Europol Direktor macht diesbezüglich einen Vorschlag und daraufhin wird der Datenschutzbeauftragte vom Verwaltungsrat Europol ernannt. Die Hauptaufgabe des Datenschutzbeauftragten liegt darin, die personenbezogenen Daten, einschließlich jener der Mitarbeiter Europol, zu überwachen, und dafür zu sorgen, dass jene Daten rechtmäßig verarbeitet werden²⁵⁵.

²⁵² Ebd.: S. 9

²⁵³ Ebd.: S. 9 f.

²⁵⁴ Ebd.: S. 10

²⁵⁵ Ebd.: S. 10 f.

Wesentliche Neuerungen sind des Weiteren:

- Europol wird mit dem Ratsbeschluss zu einer Zentralstelle im Kampf gegen die Eurofälschung.
- Unter bestimmten Bedingungen, ist die Schaffung neuer Datenbanken durch einen Ratsbeschluss möglich.
- Kontrolliert wird Europol durch das Europäische Parlament. Hierbei müssen der Ratsvorsitzende, der Direktor Europols und der Vorsitzende des Verwaltungsrates vor das Parlament treten und über die Tätigkeiten berichten, wenn es das Europäische Parlament verlangt. Europol wird dadurch transparenter, aber operative Informationen werden weiterhin vertraulich behandelt.
- Außerdem gibt es ein Prinzip des öffentlichen Zugangs zu offiziellen Dokumenten. Davon ausgenommen sind die Daten des Informationssystems und die Arbeitsdaten zu Analysezwecken.
- Der Beschluss des Rates vereinfacht und rationalisiert auch die Beziehungen zwischen Europol und den EU-Institutionen, sowie auch mit Drittstaaten und anderen Institutionen wie Interpol²⁵⁶.

Obwohl der Ratsbeschluss für Europol und die Aufgaben und Ziele der Institution neue Möglichkeiten eröffnet hat, besitzt das Europäische Polizeiamt und seine Mitarbeiter immer noch keine unmittelbaren polizeilichen Ermittlungs- oder Eingriffsbefugnisse. Die wichtigste Aufgabe Europols besteht weiterhin in der Informationsbeschaffung und in der analytischen polizeilichen Zusammenarbeit. Jedoch muss angemerkt werden, dass die Befugnis zur Ermittlung von Informationen und Daten weiterhin in der Hand der nationalen Stellen verbleibt. Europol ist aber befugt mit den nationalen zuständigen Behörden so genannte Ermittlungsteams zu bilden, und diese auch zu unterstützen und die Bildung solcher Teams zu fördern. Das Europäische Polizeiamt kann sich des Weiteren auch an die nationalen zuständigen Behörden wenden und darum bitten, dass man Ermittlungen in spezifischen Fällen aufnimmt und koordiniert²⁵⁷.

²⁵⁶ Ebd.: S. 11

²⁵⁷ Ebd.: S. 11

6.5 Die Neuerungen für den Rat für Justiz und Inneres

Der Europäische Rat für Inneres und Justiz könnte ohne seine Arbeitsgruppen und Gremien seine Aufgaben kaum bewältigen. Hierbei gibt es bei der Vorbereitung zur Ratsentscheidung verschiedene Ebenen, in denen sich unterschiedliche Arten von Gremien befinden. Arbeitsgruppen existieren beispielsweise auf der Ebene der Sachverständigen. Des Weiteren gibt es die strategischen Ausschüsse, die für hohe Beamte und politische Berater tätig sind. Außerdem gibt es auf Ebene der Botschafter noch den Ausschuss der Ständigen Vertreter (Coreper). Die verschiedenen Arbeitsgruppen, Ausschüsse und der Coreper bereiten die Beschlussfassungen vor, die dann vom Rat auf Ministerebene besprochen und durchgesetzt werden. Die Ausschüsse und Arbeitsgruppen entwickelten sich parallel zur Erweiterung der Aufgabengebiete des Rates und sind mittlerweile in eine fast unüberschaubare Menge angewachsen²⁵⁸.

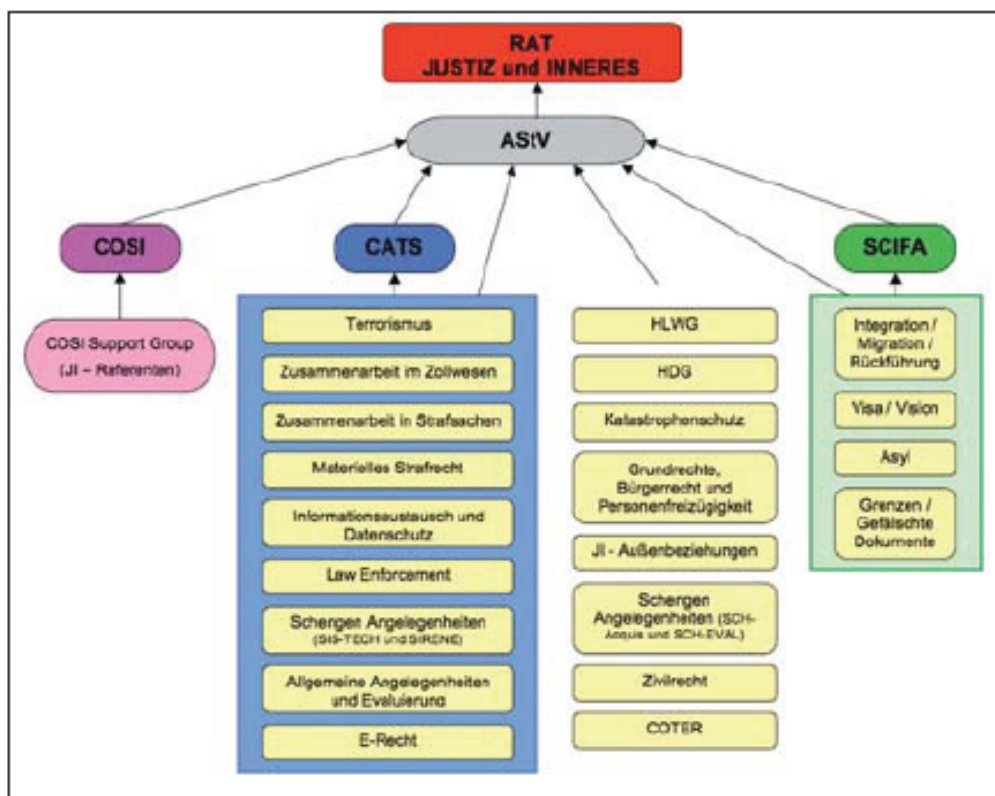


Abbildung 4: Der Rat der Europäischen Union für Justiz und Inneres²⁵⁹

²⁵⁸ Antonio Martino (2010): Justiz und Inneres, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 9-10/10, online: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/09_10/files/EUROPAEISCHE_UNION.pdf, S. 43

²⁵⁹ Quelle: Ebd.: S. 45

Seit dem 1. Juli 2010 gibt es eine neue Ratsformation im Bereich Justiz und Inneres, der im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts agiert. Er trifft dort Entscheidungen und bearbeitet und beschließt Gesetze. Hierbei ist besonders die Neustrukturierung der verschiedenen Gremien bzw. Arbeitsgruppen hervorzuheben. Die Veränderungen mussten im Zuge des Vertrags von Lissabon vorgenommen werden, um die Gremien und den Rat selbst an den Vertrag anzupassen. Wie bereits erwähnt, ist eine der auffälligsten Merkmale die Absetzung des alten Ausschusses für operative Zusammenarbeit (CATS – Comité Article Trente-Six), und die damit verbundene Neueinsetzung des Ausschusses für operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI – Comité pour la sécurité intérieure). Der CATS bestand aus hohen Beamten und war so zu sagen ein Koordinierungsausschuss. Durch den Vertrag von Amsterdam erhielt der Ausschuss folgende Aufgaben:

- Koordinierung der Arbeitsgruppen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen
- Stellungnahmen an den Rat richten
- Beitrag zur Vorbereitung des Rates leisten²⁶⁰

Das Gegenstück zu diesem Ausschuss wurde ebenfalls für die seit dem Vertrag von Amsterdam vergemeinschafteten Bereiche Asyl, Migration und Grenzen eingerichtet. Der so genannte Strategische Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SCIFA – Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum) hatte die Aufgabe, strategische Richtlinien im Bereich der Immigrations-, Grenz-, und Asylfragen zu erarbeiten. Außerdem kommt ihm die Aufgabe zu, Fragen im Zusammenhang mit seinem Tätigkeitsfeld zu überprüfen, um eine Verbindung oder auch Lösung herbeizuführen, wenn diese erwünscht ist. Des Weiteren kann er auch den Ausschuss der Ständigen Vertreter, der in jenen Bereichen zuständig ist, beraten²⁶¹.

Mit dem Vertrag von Lissabon haben beide Ausschüsse bereits neue Mandate erhalten, und wurden auch zeitlich begrenzt. Für beide Ausschüsse ist vorgesehen, dass sie bis zum Jahresende 2011 weiter tagen, um den Übergang zu einer neuen Arbeitsstruktur, die nur mehr aus Arbeitsgruppen und Coreper bestehen wird, leichter zu machen. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter hat bis dato die Aufgabe herauszufinden, in wie weit die beiden

²⁶⁰ Ebd.: S. 43

²⁶¹ Ebd.: S. 43

Ausschüsse noch gebraucht werden. Es sieht aber derzeit ganz danach aus, als ob die beiden Ausschüsse aufgelöst werden würden, da man in allen anderen Politikbereichen der Union keine strategisch-legislative Ebene unterhalb des Coreper hat, so wie sie im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts noch durch CATS und SCIFA repräsentiert wird. Die Tendenz geht bereits seit einigen Jahren zu einer „Verschlankung“ der Arbeitsebenen hin²⁶².

Der Neu-Etablierte Ausschuss COSI hat durch den Vertrag von Lissabon und dem Mehrjahresprogramm für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Bereich Justiz und Inneres (Stockholmer Programm), folgende Hauptaufgaben erhalten:

- Förderung und Verstärkung der operativen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit, sowie Förderung der Koordinierung der Maßnahmen der mitgliedsstaatlichen Behörden.
- Die Solidaritätsklausel soll eingehalten, und der Rat soll somit unterstützt werden²⁶³.

Die Neustrukturierung hat für die Ebene der Arbeitsgruppen eher wenige Neuerungen gebracht. Neben den bereits erwähnten Gremien COSI, CATS und SCIFA gibt es noch folgende Vorbereitungsgremien, die für den Rat im Rahmen Justiz und Inneres zuständig sind und folgende Modifikationen erhalten haben:

Die bestehende Arbeitsgruppe „Integration, Migration und Rückführung“ wurde durch die Kompetenz der EU zur Erlassung von Maßnahmen im Bereich der Integration in „Migration und Rückführung“ umbenannt. Je nach Themenbereich kann die Gruppe in verschiedenen Formaten tagen. Im Bereich der Gruppen „Visa“ und „Asyl“ gibt es keine Veränderungen, sie werden wie bereits vorher weitergeführt. Im Bereich des Zivilrechts wird es auch wie bisher einen eigenen Ausschuss geben, der im jeweiligen Themenbereich tagen wird²⁶⁴.

Eine größere Veränderung gibt es, wenn auch vorerst nur formal, wenn man die Arbeitsgruppeneinteilung im Bereich der Schengenzusammenarbeit betrachtet. Es werden die

²⁶² Ebd.: S. 43

²⁶³ Offizielle Homepage des Europäischen Rates, Justiz und Inneres nach dem Vertrag von Lissabon: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/111618.pdf, S. 3

²⁶⁴ Antonio Martino (2010): Justiz und Inneres, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 9-10/10, online: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/09_10/files/EUROPAEISCHE_UNION.pdf, S. 43 f.

Arbeitsgruppen SIS/SIRENE und SIS-TECH aufgelöst. Dies geschieht, wenn die künftige Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht in Betrieb genommen wurde. Die bisherigen Arbeitsgruppen werden in die Gruppe für „Schengenangelegenheiten“ zusammengefasst. Auch dieser Gruppe ist es wiederum möglich in bestimmten Themenbereichen in verschiedenen Zusammensetzungen zu arbeiten²⁶⁵.

Eine weitere neue Gruppe ist durch die Zusammenlegung zweier Gruppen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit entstanden. Die neue so genannte Gruppe „Strafverfolgung“ besteht nunmehr aus den Gruppen „Polizeiliche Zusammenarbeit“ und „Europol“, die für die Ausarbeitung und Novellierung der Rechtsgrundlagen für Europol zuständig waren. Die neue Gruppe ist für allgemeine Fragen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und Strafverfolgung zuständig. Ob es eine Mandatserweiterung geben wird, muss abgewartet werden, da es von der jeweiligen EU-Ratspräsidentschaft abhängen wird²⁶⁶.

Jene Arbeitsgruppe, die für den Bereich „Terrorismus“ zuständig ist, wird so weitergeführt wie bisher. Man plante jedoch diese Gruppe und die Gruppe, die im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik tätig ist (COTER) zusammenzuführen, und ein für innere und äußere Angelegenheiten zuständige Gruppe zu bilden. Aber man entschied sich jedoch anders und beließ die beiden Gruppen in ihren Resorts, so wie sie vorher waren. Eine Zusammenarbeit der Gruppen ist nur dann geplant, wenn es um horizontale Themen geht, wie etwa bei Aktionsplänen²⁶⁷.

Des Weiteren werden die Gruppen „Zollzusammenarbeit“, „Materielles Strafrecht“ und „Zusammenarbeit in Strafsachen“ unverändert fortgeführt. Eine Umbenennung gab es bei der „Multidisziplinären Gruppe Organisierte Kriminalität“, die wie CATS im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen agiert. Sie wurde in „Allgemeine Angelegenheiten der organisierten Kriminalität“ umbenannt. Wie der Name bereits verlautbaren lässt, kümmert sich die Gruppe um Angelegenheiten, die mit der organisierten Kriminalität sowie der dazugehörigen Prävention in Verbindung stehen, und nicht von COSI oder anderen Gruppen behandelt werden. Eine Ausnahme bildet hier die Terrorismusprävention die der oben genannten Gruppe zugeschrieben werden muss. Darüber hinaus hat sich die Gruppe um die Evaluierungen zu kümmern, die im Zuge der Umsetzung

²⁶⁵ Ebd.: S. 44

²⁶⁶ Ebd.: S. 44 f.

²⁶⁷ Ebd.: S. 44 f

der Maßnahmen des Bereiches Justiz und Inneres in den Mitgliedsstaaten durchgeführt werden²⁶⁸.

Die beiden im Jahr 2008 eingesetzten ad-hoc Gruppen „Informationsaustausch“ und „JAI-RELEX“ (Außenbeziehungen Justiz- und Inneres) werden in permanente Gruppen umgewandelt. Erstere beschäftigt sich nicht nur mit dem Informationsaustausch, sondern auch mit dem Datenschutz und wurde in „Informationsaustausch und Datenschutz“ (DAPIX) umbenannt. Die zweite Gruppe wird ihre Aufgaben wie bisher beibehalten, und an der Verbesserung der Kohärenz zwischen den Maßnahmen im Bereich Justiz und Inneres und Außenbeziehungen weiterarbeiten²⁶⁹.

Als Fazit kann gesagt werden, dass die Reform zwar gelungen ist, aber nicht als ein großes Unternehmen angesehen werden kann, denn es gab kaum eine „Verschlankung“ des Arbeitsgruppenapparates. Jedoch konnte eine gewisse formale Vereinfachung erzielt werden. Die weitere Entwicklung hinsichtlich der Wirkung und der Arbeitsweise der Gremien betreffend des Rates Justiz und Inneres wird von den beiden Gruppen CATS und SCIFA abhängen, und ob diese weiter geführt werden als bis Jahresende 2011. Des Weiteren wird es davon abhängen, wie sich der neue Ausschuss für die innere Sicherheit (COSI) bewährt. Wichtig wäre es für den Bereich des „Inneren“ wenn man ein durchsetzungsfähiges hochrangiges Gremium einführen könnte, dass sich unter der Ebene des Ausschuss der Ständigen Vertreter befindet. Dies wäre nicht nur für die Durchsetzung der Interessen des Rates von Bedeutung, sondern auch für die weitere Integration der Strafverfolgungsbehörden. Auf Ebene der Beamten könnte so der dynamische und offene Diskussions- und Gestaltungsprozess erhalten und weiter forciert werden²⁷⁰.

6.6 Ausblick und Tendenzen

Es muss angemerkt werden, dass der Vertrag von Lissabon für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Gegensatz zu den anderen Vertragsrevisionen, eine starke Tendenz zur Vereinheitlichung und Supranationalisierung aufweist. In jenen Bereichen, wo es noch keine Vereinheitlichung gibt, haben die Mitgliedsstaaten immer noch ihre Souveränität behalten, was sich zweifelsohne auch aus der Wahrung der demokratischen Staatsform ergibt.

²⁶⁸ Ebd.: S. 45

²⁶⁹ Ebd.: S. 45

²⁷⁰ Ebd.: S. 45

Nach dem Lissabonner Vertrag erscheint der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts immer weniger als ein „Europe of bits and pieces“, als das er noch des Öfteren in den Neunziger Jahren beschrieben wurde. Es muss also gesagt werden, dass der Vertrag von Lissabon der Union zu einem Integrationsschub verholfen hat. Wie bisher jedoch sind die Staaten Großbritannien, Irland und Dänemark von den Geltungen der Regeln über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ausgenommen bzw. weitestgehend befreit. Jedoch die Möglichkeit für die Staaten sich künftig an dem Konzept zu beteiligen, bleibt diesen weiterhin offen²⁷¹.

In der Zukunft wird es für das Konzept des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und dessen Funktionieren von Bedeutung sein, ob die beteiligten Staaten der Union das nötige gegenseitige Vertrauen aufbringen. Es ist gleich, ob es sich hierbei um das Vertrauen in die rechtsstaatlichen Standards der anderen Strafsysteme der Mitgliedsstaaten handelt, wenn es um die Bestätigung von Entscheidungen geht, oder ob es sich um das Vertrauen hinsichtlich der Effektivität der Kriminalitätsbekämpfung und der Zuwanderungspolitik anderer Mitgliedsstaaten geht. Wie bereits bei der Etablierung des freien Personen- und Warenverkehrs hinsichtlich des Binnenmarktkonzeptes bedeutet Integration auch bezüglich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, sich auf außerstaatliche Kontrolle anderer Staaten verlassen zu müssen. Nur wenn es gelingt das Vertrauen im „step by step“ Verfahren herzustellen, könnte sich der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu einem Kernstück des Integrationsvorgangs entwickeln, dass jenen noch stärker antreibt, als jener des Binnenmarktes²⁷².

²⁷¹ Stefan Haack (2010): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon – Rhetorik oder Integrationsschub?, in: Olaf Leiß (Hrsg.) (2010): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 231 f.

²⁷² Ebd.: S. 232

7 Europäisierung der Inneren Sicherheit und die Auswirkungen auf die österreichische Polizei

7.1 Europäisierung der Inneren Sicherheit

Die Auswirkungen von Globalisierung und Internationalisierung betreffen nicht nur die nationalen Märkte, sowie den Handel, die Wirtschaft und den Verkehr. Sie nehmen auch Einfluss auf viele andere Lebens- und Gesellschaftsbereiche wie Kultur, Bildung, Gesundheit, sowie auch auf die innere und äußere Sicherheit und die Kriminalität. In den aufgezählten Bereichen gibt es eine zunehmende grenzüberschreitende Tendenz und Internationalisierung. Außerdem ermöglichen die neuen Kommunikationsmedien und Informationstechnologien Kontakte und Beziehungen aufzubauen, und diese auch zu fördern²⁷³.

Neben der Internationalisierung und Globalisierung gibt es auch noch das Phänomen der Europäisierung. Dieser Weg wurde mit der Ratifizierung der Römischen Verträge in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts begonnen. Er steht für eine Vertiefung und Verbreitung der Kooperation der Staaten in Europa. Denn aus der damals noch begrenzten Zusammenarbeit der Gründerstaaten der EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl), der EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) und EURATOM (Europäische Atomgemeinschaft) ist nunmehr eine Union herangewachsen, die aus mittlerweile 27 Mitgliedsstaaten besteht, die innerhalb der Europäischen Union auf fast allen politischen Ebenen miteinander verbunden sind²⁷⁴. Hier ist zu erkennen, wie stark die Abhängigkeiten und internationalen Beziehungen wirklich sind. Ein wichtiger Punkt ist der technologische, politische und wirtschaftliche Wandel in Europa, der sich mehr und mehr in den Organen der Europäischen Union festsetzt und zentralisiert. Auch der Bereich der Sicherheit (Rechts-, Innen- und Sicherheitspolitik) ist von einer Tendenz hin zur Zentralisierung geprägt (Aufbau eines Europäischen Polizeiapparates). Die Europäisierung der Polizeiarbeit ist mit den politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in Europa verbunden. Das Phänomen der Europäisierung der Polizei dient zu einer Sicherung der gesellschaftlichen Stabilität und dazu das

²⁷³ János Fehérváry (2001): Europäisierung der Polizeiarbeit. Ein Resultat polizeilicher Kooperation, in: János Fehérváry/Wolfgang Stangl (Hrsg.) (2001): Polizei zwischen Europa und den Regionen. Analysen disparater Entwicklungen, Schriftenreihe der Sicherheitsakademie des Bundesministeriums für Inneres, Band 3, WUV-Univ.-Verl., Wien, S. 36

²⁷⁴ Bernhard Frevel (2008): Die Polizei unter dem Einfluss von Globalisierung und Europäisierung. Zur Einführung, in: Bernhard Frevel/Hans-Joachim Asmus (Hrsg.) (2008): Einflüsse von Globalisierung und Europäisierung auf die Polizei, Empirische Polizeiforschung X, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, S. 10

Wohlstandsniveau zu steigern. Des Weiteren ist sie geprägt durch die Angst vor der Gefährdung der Wirtschaft und des Friedens durch die immer stärker werdende Kriminalität, der man entgegenwirken muss. Aber auch das Demokratiedefizit spielt hierbei eine Rolle, da die BürgerInnen bei wichtigen Entscheidungen oftmals nicht, oder nur zum Teil, einbezogen werden²⁷⁵.

Die Europäisierung selbst hat Auswirkungen auf die Polizeiarbeit hinsichtlich der Entwicklungen der polizeilichen Aufgabengebiete und der Organisation. Zu den wichtigsten Aufgaben der Polizei hinsichtlich der Europäisierung zählen:

- Bekämpfung und Eindämmung internationaler organisierter Kriminalität
- Eindämmung der illegalen Migration
- Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit in einer zunehmend dynamischen und multikulturellen Gesellschaft

In Zeiten der Globalisierung ist die Ansicht, dass die Polizei die innere Sicherheit im Zuge des Nationalstaates aufrechterhalten muss, weitestgehend überholt. Dies kann sich daran ablesen lassen, dass die Kriminalität, der Terrorismus und sogar der Extremismus nicht an den Grenzen Halt machen. Vielmehr sind jene Formen des kriminellen Verhaltens auf Grenzüberschreitung angelegt²⁷⁶.

Mit den sich veränderten Aufgaben, muss auch die Erfüllung der Aufgaben verändert werden. Hierbei ist es wichtig, dass man die wirtschaftlichen, politischen und technischen Entwicklungen mit einschließt. Die Polizei hat sich durch die Europäisierung verändert, denn es sind zum Teil hoch spezialisierte und organisierte Einheiten, wie beispielsweise Europol oder Interpol entstanden. Interpol, beispielsweise ist bereits seit über 80 Jahren tätig und für die Strafverfolgung zuständig. Aber auch Europol, Eurojust, und „Schengen“ sind der polizeilichen Kooperation in Europa, insbesondere in der Europäischen Union sehr dienlich. Mit dem europäischen Haftbefehl, Frontex und anderen Übereinkommen zur polizeilichen Kooperation in Europa hat man weitere Schritte hin zu einer Europäisierung der Polizeiarbeit

²⁷⁵ János Fehérváry (2001): Europäisierung der Polizeiarbeit. Ein Resultat polizeilicher Kooperation, in: János Fehérváry/Wolfgang Stangl (Hrsg.) (2001): Polizei zwischen Europa und den Regionen. Analysen disparater Entwicklungen, Schriftenreihe der Sicherheitsakademie des Bundesministeriums für Inneres, Band 3, WUV- Univ.-Verl., Wien, S. 37

²⁷⁶ Bernhard Frevel (2008): Die Polizei unter dem Einfluss von Globalisierung und Europäisierung. Zur Einführung, in: Bernhard Frevel/Hans-Joachim Asmus (Hrsg.) (2008): Einflüsse von Globalisierung und Europäisierung auf die Polizei, Empirische Polizeiforschung X, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, S. 10

unternommen²⁷⁷. Diese hoch spezialisierten Institutionen und Einrichtungen haben die Aufgabe, mit Hilfe moderner Technologien Informationen zu sammeln und diese auszuwerten, um die Kriminalität im Zuge der Europäisierung einzuschränken²⁷⁸.

7.1.1 Probleme bei der Europäisierung der Inneren Sicherheit

Natürlich gibt es bei einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nicht nur Positives zu berichten. Mit der Europäisierung der Inneren Sicherheit ergeben sich auch Probleme, die aufgezeigt werden müssen. Die meiner Meinung nach Bedeutsamsten werden hier kurz erläutert.

7.1.1.1 Die unterschiedlichen Rechts- und Verfassungssysteme in der Europäischen Union

Hier erkennt man eines der größten Hindernisse, wenn man die verschiedenen Rechts- und Verfassungssysteme der Union betrachtet. Jeder Mitgliedsstaat besitzt hinsichtlich der Polizeibefugnis, der Datenerhebung auf mitgliedsstaatlicher Ebene und den Datenschutz eigene Rechts- und Verfassungstraditionen. Trotz der Europäisierung der Polizeiarbeit, lässt sich in Europa immer noch eine Integration in abgestufter Form feststellen (auch Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten genannt, wobei nur ein paar Mitgliedsstaaten dieselben Ziele verfolgen, und andere dafür nachziehen werden²⁷⁹). Diese kann bewirken, dass es zu einer unterschiedlichen Entwicklung und somit auch zu einem uneinheitlichen Schutz der BürgerInnen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts kommen kann. Des Weiteren wurde mit dem Haager Programm ein Verfügbarkeitsprinzip eingeführt, das seine Gültigkeit mit 01. Jänner 2008 erhielt. Dieses Prinzip der Verfügbarkeit baut auf dem Grundsatz der Integration durch gegenseitige Anerkennung auf, und nicht auf jenem der

²⁷⁷ Ebd.: S. 10 f.

²⁷⁸ János Fehérváry (2001): Europäisierung der Polizeiarbeit. Ein Resultat polizeilicher Kooperation, in: János Fehérváry/Wolfgang Stangl (Hrsg) (2001): Polizei zwischen Europa und den Regionen. Analysen disparater Entwicklungen, Schriftenreihe der Sicherheitsakademie des Bundesministeriums für Inneres, Band 3, WUV- Univ.-Verl., Wien, S. 37

²⁷⁹ Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/multispeed_europe_de.htm

Harmonisierung. Dies könnte zu Problemen führen, da man keine gemeinsamen Sicherheiten zur Wahrung der verfassungsrechtlichen Prinzipien und Grundrechten hat²⁸⁰.

7.1.1.2 Nationalstaat vs. Europäisierung

Die nationalstaatliche Souveränität ist es, die bei Fragen zur Inneren Sicherheit, der Strafverfolgung und der Rechtssprechung immer noch am bedeutsamsten ist. Es ist beinahe undenkbar, dass diese Aufgaben an einen supranationalen Akteur oder eine internationale Organisation abgetreten werden müssen. Somit ist das Souveränitätenproblem immer noch ein großes Thema innerhalb der Integration in der Europäischen Union. Für viele europäische Staaten würde dies einer Aufgabe der Eigenstaatlichkeit gleich kommen. Die Vergangenheit hat zwar gezeigt, dass die Staaten bereit waren einige Bereiche, wie Wirtschaftspolitik oder Verteidigung, abzutreten und so einen Souveränitätsverlust hinzunehmen, jedoch ist die Europäisierung der Polizeiarbeit und somit auch der Verlust der Souveränitätsrechte bis heute ein schwieriges Thema. János Fehérváry ist hierbei auch der Meinung, dass der Großteil der Bevölkerung auch nicht dafür bereit wäre²⁸¹.

Des Weiteren ist aber zu beachten, dass ein Nationalstaat allein nicht mehr die Möglichkeiten hat, sich gegen die neuen Formen der Kriminalität zu behaupten. Das Zusammenwachsen der europäischen Staaten in punkto Sicherheit hat dies beinahe unmöglich gemacht. János Fehérváry ist der Ansicht, dass die einzelnen Mitgliedsstaaten der Union zwar ihr bestes hinsichtlich der Verbrechensbekämpfung geben, aber sie bewirken somit großteils nur ein Ausweichen der Täter in andere Länder, in denen der Verfolgungsdruck oftmals geringer ist. Besonders betroffen und überfordert sind Staaten bei grenzüberschreitender Kriminalität sowie bei illegaler Migration. Um dies einzudämmen, ist die polizeiliche Kooperation auf europäischer oder eben internationaler Ebene besonders wichtig. Die Zusammenarbeit hinsichtlich der Polizeien in Europa basiert auf einem Gemenge von bi- und multilateralen Formen der Zusammenarbeit in den unterschiedlichen Bereichen der inneren Sicherheit. Man beginnt mit einer bilateralen Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen

²⁸⁰ Offizielle Homepage des Europäischen Parlaments, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/oj/643/643527/643527de.pdf

²⁸¹ János Fehérváry (2001): Europäisierung der Polizeiarbeit. Ein Resultat polizeilicher Kooperation, in: János Fehérváry/Wolfgang Stangl (Hrsg) (2001): Polizei zwischen Europa und den Regionen. Analysen disparater Entwicklungen, Schriftenreihe der Sicherheitsakademie des Bundesministeriums für Inneres, Band 3, WUV-Univ.-Verl., Wien, S. 39

Sicherheitsbehörden, und endet mit der Errichtung von organisatorisch komplexen und vertraglich geregelten Kooperationsformen zwischen vielen Staaten, wie es beispielsweise bei Europol oder Interpol der Fall ist²⁸².

Darüber hinaus stellt sich die Frage, welche Rolle die Europäische Union hinsichtlich der nationalen Souveränität übernimmt. Die Frage was die EU darstellt und was sie zukünftig darstellen soll, ist bei vielen Wissenschaftlern immer noch in aller Munde. Die Meinungen über die EU gehen weit auseinander, aber es gibt viele Politiker und Wissenschaftler, die der Überzeugung sind, dass die EU eine stärkere Identität benötigt, damit sie auf Dauer bestehen kann. Hierbei ist auf die Diskussionen über den Verfassungsvertrag zu weisen, der nicht nur politische, sondern auch religiöse Dimensionen angenommen hat²⁸³.

Im Laufe meines Studiums der Politikwissenschaft gab es bei Vorlesungen, die die Europäische Union betrafen immer wieder Fragen nach der Identität der Union selbst. Was stellt sie dar? Ist sie ein Staatenbund? Ein Bundesstaat? Oder doch eine internationale Organisation auf Europäischer Ebene? Der Schluss aus dieser Diskussion war, dass die EU mit einem Staatenbund gleichzusetzen ist. Ob man die Europäische Union selbst irgendwann als Bundesstaat bezeichnen kann oder sie sich in diese Richtung entwickelt, bleibt offen. Jedoch ist die Existenz der unterschiedlichen Identitäten innerhalb der EU immer noch ein großes Problem wenn man die Souveränitätenproblematik betrachtet. Meiner Meinung nach wird es noch länger dauern, bis man hinsichtlich der Souveränität zu einer für alle Teilnehmer annehmbaren Lösung gekommen ist.

7.1.1.3 Machtkämpfe der Institutionen der EU und Interessenskonflikte zwischen den Mitgliedsstaaten

Der Vertrag von Lissabon implementierte eine Aufwertung des Europäischen Parlaments. Dies war ein Ausdruck der Solidarität der Europäischen Union gegenüber der Forderung nach mehr Demokratie. Die neue Position des Parlaments als „KO-Gesetzgeber“ neben dem Europäischen Rat könnte zu einem interinstitutionellen Konflikt zwischen Rat und Parlament führen. Die Neueinführung des Mitentscheidungsverfahrens im Bereich Justiz und Inneres wirkt sich mit ein Machtverlust des Rates zugunsten des Parlamentes aus. Über zwei

²⁸² Ebd. S. 39 f.

²⁸³ EU-Berichterstattung, online: <http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/europische-identitt-werte/article-155078>

Jahrzehnte haben Vertreter der Mitgliedsstaaten im Bereich Justiz und Inneres Verhandlungen unter sich ausgemacht. Nun muss man sich den neuen Machtverhältnissen und interinstitutionellen Verfahren anpassen. Eine Konsequenz aus dieser Machtverschiebung könnte eine Verzögerung beim Gesetzgebungsprozess sein²⁸⁴.

Ein weiterer interinstitutioneller Machtkampf zeichnet sich zwischen den beiden Einrichtungen Europol und Frontex ab. Hier gibt es Auseinandersetzungen hinsichtlich der Machtausübung und der Kompetenzbereiche. Wenn man die beiden Agenturen betrachtet, so hat die Grenzschutzagentur Frontex weit aus mehr operationelle Befugnisse als das Europäische Polizeiamt Europol. Laut einem Interview mit dem Direktor des Bundeskriminalamtes General Franz Lang aus dem Jahr 2010 hat die Grenzschutzagentur Frontex eine enorme Aufwertung in den letzten fünf Jahren erhalten. So befindet sich die Agentur heute auch mitten im operationellen Geschehen, während Europol sozusagen immer noch auf der Bank sitzt und das Geschehen nur betrachten kann. Auch ist es der Grenzschutzagentur gelungen durch zahlreiche Operationen in Diskussion zu bleiben, sei es jetzt in politischer oder öffentlicher Hinsicht²⁸⁵.

Ein weiteres Problem hinsichtlich der Europäisierung der Inneren Sicherheit ist auch die Durchsetzung der nationalen Interessen der Mitgliedsstaaten. Dies hat bereits die historische Entwicklung der Union selbst gezeigt. Vor dem Vertrag von Lissabon war es im Bereich der Innen- und Justizpolitik möglich, dass ein Veto eines Mitgliedsstaates der Union bereits den Verhandlungsprozess blockieren oder sogar völlig zum Erliegen bringen konnte. Durch die Vertragsrevision von Lissabon kann dies nicht mehr geschehen, da man die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in die Erste, und somit in die supranationale Säule der Europäischen Union überführt hat²⁸⁶.

²⁸⁴ Daniela Kietz/Roderick Parkes (2008): Justiz- und Innenpolitik nach dem Lissabonner Vertrag, online: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/justiz_innen_KS_2.pdf, S. 6

²⁸⁵ Romana Litzka (2010): Polizeiliche Kooperation in der Europäischen Union – Auswirkungen von Europol auf die Polizeiarbeit in Österreich, Diplomarbeit Universität Wien, S. 137

²⁸⁶ Ebd.: S. 137

7.1.1.4 Unübersichtlichkeit und verschiedene Kooperationsformen hinsichtlich der polizeilichen Zusammenarbeit

Die Entwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa kann als ein „Beginn der Unübersichtlichkeit²⁸⁷“ bezeichnet werden. Denn es gibt eine Vielzahl von Entwicklungen in Gestalt von Vereinbarungen, Programmen und Maßnahmen auf diversen Ebenen. Oftmals ist es mitunter so, dass nicht einmal Experten den Überblick über die zahlreichen bi- und multilateralen Formen der europäischen und internationalen polizeilichen Zusammenarbeit haben²⁸⁸. Laut Fehérváry ist die polizeiliche Zusammenarbeit nicht in einem einzigen homogenen Netzwerk zu sehen. Sie muss eher auf verschiedenen Ebenen gesehen werden, ausgeführt von unterschiedlichen Akteuren, die sich dann wiederum zu einem Gesamtkonstrukt verbinden. Es gibt hier durchaus nicht nur fortschrittliche Entwicklungen, sondern auch eine Vielzahl von Überschneidungen wenn man sich die Institutionen, Organisationen, Projekte, Abkommen und Programme betrachtet, die hinsichtlich der polizeilichen Kooperation existieren²⁸⁹.

Die Europäisierung der Polizeiarbeit erweist sich bei den unterschiedlichen Kooperationsformen in den Mitgliedsstaaten durch die verschiedenen Abkommen und Verträge als durchaus schwierig. Denn die nationalstaatlichen Interessen und Polizeistrukturen, sowie das Festhalten an den intergouvernementalen Strukturen im Bereich der Justiz und Innenpolitik sind immer noch präsent²⁹⁰.

7.1.1.5 Unterschiedliche Polizeistrukturen in den Mitgliedsstaaten

Seit Jahrhunderten gibt es in den verschiedenen Staaten, nicht nur in der Europäischen Union, unterschiedliche Polizeistrukturen. Es bestehen Traditionen hinsichtlich der Uniformen der

²⁸⁷ János Fehérváry (2001): Europäisierung der Polizeiarbeit. Ein Resultat polizeilicher Kooperation, in: János Fehérváry/Wolfgang Stangl (Hrsg) (2001): Polizei zwischen Europa und den Regionen. Analysen disparater Entwicklungen, Schriftenreihe der Sicherheitsakademie des Bundesministeriums für Inneres, Band 3, WUV-Univ.-Verl., Wien S. 41

²⁸⁸ János, Fehérváry (2009): Funktionale und geografische Strukturen der Zusammenarbeit. Internationale polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, in: Deutsches Polizeiblatt, Nr. 5/2009: Internationale Zusammenarbeit bei der Kriminalitätskontrolle, S. 2

²⁸⁹ Ebd.: S. 3 f.

²⁹⁰ János Fehérváry (2001): Europäisierung der Polizeiarbeit. Ein Resultat polizeilicher Kooperation, in: János Fehérváry/Wolfgang Stangl (Hrsg) (2001): Polizei zwischen Europa und den Regionen. Analysen disparater Entwicklungen, Schriftenreihe der Sicherheitsakademie des Bundesministeriums für Inneres, Band 3, WUV-Univ.-Verl., Wien, S. 43

Polizeibeamten und auch bei den verschiedenen Arbeitstechniken der Sicherheitsbehörden. Mit der Schaffung der Europäischen Polizeibehörde Europol hat man den Kulturaustausch ermöglicht. Durch die Versendung von Verbindungsbeamten zur Zentrale in Den Haag gibt es die Möglichkeit diesen Kulturaustausch zu vollziehen und somit zur Europäisierung beizutragen. Den Beamten ist es möglich durch Europol und das Informationssystem Informationen über andere Mitgliedstaaten anzufordern und einzuholen. Informationen dieser Art können bei gemeinsamen Aktionen sehr hilfreich sein²⁹¹.

Um die unterschiedlichen polizeilichen Kulturen näher aneinander zu bringen, ist man beim Europäischen Rat von Tampere übereingekommen, eine Europäische Polizeiakademie zu gründen. Es waren unter anderem folgende Diskussionspunkte, die dabei beachtet wurden:

- Es sollte eine Harmonisierung von Inhalten und Formen nationaler Aus- und Fortbildung stattfinden.
- Man muss für die polizeiliche Ausbildung europäische Standards schaffen, um nicht nur das „European Acquis“, sondern auch die Grund- und Freiheitsrechte zu vermitteln.
- Des Weiteren müssen die Fortbildungsmaßnahmen für Experten und Polizeilehrer koordiniert werden.
- Es soll ein regelmäßiger Austausch von Studierenden, Dozenten und Professoren der nationalen Polizeiakademien stattfinden.
- Des Weiteren sollen die Abschlüsse von den Akademien gegenseitig anerkannt werden²⁹².

Dies hat man durch die Schaffung der europäischen Polizeiakademie – kurz CEPOL (European Police College) – weitestgehend geschafft. Polizeibeamte sämtlicher Mitgliedstaaten der Europäischen Union können in dieser Institution ihre Ausbildung vollziehen²⁹³.

Eine weitere Institution, die sich bemüht den Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen den diversen Polizeibeamten zu forcieren ist die EPA (European Police

²⁹¹ Romana Litzka (2010): Polizeiliche Kooperation in der Europäischen Union – Auswirkungen von Europol auf die Polizeiarbeit in Österreich, Diplomarbeit Universität Wien, S. 137

²⁹¹ Ebd.: S. 139 f.

²⁹² János Fehérváry (2001): Europäisierung der Polizeiarbeit. Ein Resultat polizeilicher Kooperation, in: János Fehérváry/Wolfgang Stangl (Hrsg) (2001): Polizei zwischen Europa und den Regionen. Analysen disparater Entwicklungen, Schriftenreihe der Sicherheitsakademie des Bundesministeriums für Inneres, Band 3, WUV- Univ.-Verl., Wien, S. 69

²⁹³ Offizielle Homepage der Europäischen Polizeiakademie: <http://www.cepola.eu/>

Association). Diese Behörde ist darüber hinaus bestrebt, eine europäische Polizeikultur herzustellen²⁹⁴.

Den Mitgliedsstaaten ist es demnach also auch zu verdanken, dass die Integration der polizeilichen Arbeit und die Kompetenzerweiterungen von Europol weiter voranschreiten. Die „Auflösung“ einer nationalen Polizeikultur hin zu einer europäischen, wird aber deswegen nicht vollzogen werden. Die nationalstaatliche Kultur ist nicht ersetzbar, und ist des Weiteren sehr eng mit Denk- und Verhaltensmustern der nationalen Beamten sowie auch den BürgerInnen verbunden. Darüber hinaus muss hierbei auch erwähnt werden, dass eine polizeiliche Kooperation auf europäischer Ebene schon eine längere Tradition besitzt. Man denke hierbei nur an die verschiedenen TREVI-Gruppierungen die ab den 1970er Jahren gebildet wurden, um in verschiedenen Themenbereichen zu agieren²⁹⁵.

7.2 Verbrechensbekämpfung in Österreich

Die österreichische Polizei hat mit einigen Betrugsformen zu kämpfen. Darunter fallen unter anderem nicht nur Betrugsformen, die in Österreich begangen werden, sondern auch über die Grenzen Österreichs hinaus. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Organisierte Kriminalität. Hierbei handelt es sich meist um Drogen- und Waffenhandel, Schutzgelderpressung, Menschenhandel, Autodiebstähle usw.²⁹⁶.

Die Polizei in Österreich ist speziell auch mit Einbrüchen in Einfamilienhäuser, Firmengelände und Kraftfahrzeugen beschäftigt. Aber auch die Kinder- und Jugendkriminalität spielt hierbei eine Rolle, sowie die Einbrüche und Überfälle auf diverse Supermarktketten²⁹⁷.

²⁹⁴ Offizielle Homepage der European Police Association: <http://europeanpolice.net/de/about-us>

²⁹⁵ Romana Litzka (2010): Polizeiliche Kooperation in der Europäischen Union – Auswirkungen von Europol auf die Polizeiarbeit in Österreich, Diplomarbeit Universität Wien, S. 140

²⁹⁶ Werner Sabitzer (2008): Lexikon der inneren Sicherheit. Polizeiwissen kompakt, Neuer Wissenschaftlicher Verlag GmbH Nfg KG, Wien, S. 349

²⁹⁷ Offizielle Homepage des Bundeskriminalamtes, Kriminalitätsstatistik April 2010: http://www.bmi.gv.at/cms/BK/publikationen/krim_statistik/files/2010/April_2010.pdf

7.3 Struktur der Exekutive in Österreich

Die oberste Sicherheitsbehörde ist laut § 4 des Sicherheitspolizeigesetzes der Bundesminister für Inneres. Seit 2011 hat dieses Amt Mag. Johanna Mikl-Leitner inne. Der Innenministerin sind alle nachgestellten Sicherheitsdirektionen unterstellt. Diesen sind wiederum die Bezirksverwaltungsbehörden und die Bundespolizeidirektionen, die für die Sicherheit in den einzelnen Bundesländern sorgen, unterstellt²⁹⁸.

Im November 2011 wurde durch die Innenministerin und das Innenressort eine Verwaltungsreform der Polizei vorgestellt, die die in Österreich existierenden 31 Polizeibehörden zu neun zusammenfassen soll. Somit will das Innenministerium 10 Millionen Euro einsparen und die Verwaltung sozusagen straffen. Vier Arbeitsgruppen werden mit der Umsetzung des Projektes betreut, wobei man bis Sommer 2012 die Details ausarbeiten soll. Die Umsetzung des Projektes soll dann schließlich im Herbst 2012 erfolgen²⁹⁹.

7.3.1 Die Polizei in Österreich

Die Bundespolizei findet ihre Regelungen im Sicherheitspolizeigesetz (§10). Sie ist laut eigener Definition ein: einheitlich organisierter, bewaffneter, ziviler Wachkörper³⁰⁰.

²⁹⁸ Offizielle Homepage der Bundespolizei, Organisation:
http://www.bundespolizei.gv.at/wien/polizei_organisation.asp

²⁹⁹ Der Standard, online: <http://derstandard.at/1319183147541/Umstrukturierung-Verwaltungsreform-startet-bei-Polizei>

³⁰⁰ Sicherheitsdirektionen Österreich, Bundespolizei, online:
http://www.bmi.gv.at/cms/Sicherheitsdirektionen/sid_inhalte/Bundespolizei.aspx



Abbildung 5: Bundespolizei in Österreich³⁰¹

Wie das Organigramm verdeutlicht, gibt es neun Landespolizeikommandanten, wobei jedes österreichische Bundesland ein Landespolizeikommando besitzt. Diesem sind wiederum die jeweiligen Bezirks- und Stadtpolizeikommanden, inklusive Polizeiinspektionen, untergeordnet.

Unter den Zuständigkeitsbereich des Inneren Dienstes fallen: Die Festigung und Errichtung von Dienststellen sowie Organisationseinheiten und ihre Systemisierung. Des Weiteren die Organisation und Führung des allgemeinen Streifen- und Überwachungsdienstes, sowie die Durchführung von Schwerpunkt- und Sondereinsätzen. Außerdem alle sonstigen Überwachungsmaßnahmen, die Festlegung der Dienstzeit, die Mitwirkung an der Aus- und Weiterbildung, personelle und dienstrechtliche Angelegenheiten sowie auch Angelegenheiten die das Budget, die Logistik oder die Infrastruktur betreffen³⁰².

7.3.2 Das Bundeskriminalamt Österreich

Ein wichtiger Partner in der Verbrechensbekämpfung für die Polizei und des Staates Österreich ist das Bundeskriminalamt, das seit 2002 besteht. Die Behörde verfolgt das Ziel

³⁰¹ Romana Litzka (2010): Polizeiliche Kooperation in der Europäischen Union – Auswirkungen von Europol auf die Polizeiarbeit in Österreich, Diplomarbeit Universität Wien, S. 149

³⁰² Ebd.: S. 149

der bundesweiten Bekämpfung von strafbaren Handlungen. Des Weiteren dient die Institution zur Wahrnehmung zentraler Funktionen im Bereich der internationalen polizeilichen Kooperation³⁰³.

Das Bundeskriminalamt untersteht der Generaldirektion für öffentliche Sicherheit (Sektion II) im Bundesministerium für Inneres. Mit der Schaffung dieser Behörde wurden sämtliche Aufgabenbereiche- und -stellungen, die die Kriminalpolizei auf nationaler Ebene betreffen, auf das Bundeskriminalamt, das bedeutet an einer zentralen Stelle, konzentriert. Die gut organisierte Institution ist durch die Bereitstellung von geschultem Personal und der Ressourcen dazu imstande, die Unterstützung der nachgeordneten Landeskriminalämter zu gewährleisten. Um es zusammenzufassen: „Das BK leitet, koordiniert und steuert alle wichtigen überregionalen und internationalen Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung“³⁰⁴. Dafür sorgen die über 750 Mitarbeiter, die in der Behörde beschäftigt sind. Seit Dezember 2008 ist General Franz Lang der Leiter und Direktor des Bundeskriminalamtes.

Wie bereits erwähnt befindet sich im Bundeskriminalamt auch die Nationale Stelle von Europol, aber auch jene von Interpol sowie die SIRENE Österreich.

7.3.3 Polizeikooperation in Österreich

Nach dem Ende der Sowjetunion und dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ am Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts konnte man in Österreich einen Anstieg der Kriminalität feststellen. Daraus ließ sich die Erkenntnis gewinnen, dass die Sicherheits- und Kriminalitätslage nicht nur durch Faktoren bestimmt wird, die im Inland zu suchen sind, sondern auch durch Zustände geprägt wird, die in benachbarten Ländern ihren Ausgang finden. Auch die Globalisierung spielte bei der Änderung der Sicherheitslage eine bedeutende Rolle. Die Erleichterungen, die die Globalisierung mit sich bringt, führten dazu, dass Krisenherde außerhalb Österreichs einen zunehmenden Arbeitsaufwand für die Exekutive in Österreich bedeuteten, da man mit massiven Flüchtlingsströmen und der steigenden Schleuserkriminalität konfrontiert war. Das Konzept der polizeilichen Zusammenarbeit in Österreich ist durch das Bewusstsein geprägt, dass man mit den Nachbarländern und den Staaten der Europäischen Union kooperieren muss, will man die grenzüberschreitende

³⁰³ Offizielle Homepage des Bundeskriminalamtes, Entwicklung:
http://www.bmi.gv.at/cms/BK/wir_ueber_uns/start.aspx

³⁰⁴ Vgl. Ebd.

Kriminalität eindämmen. Da die Kriminalität und ihre diversen Formen nicht an den Grenzen Halt macht, benötigt man eine exakte Abstimmung der nationalen Polizeien, um bestmöglich kooperieren zu können und die verschiedenen Rechtsordnungen zu verbinden. Von Nöten sind auch eine verbesserte Kommunikation zwischen den zuständigen Stellen und eine stärkere Vernetzung, wie der Austausch von Verbindungsbeamten, die das Schengener Durchführungsübereinkommen vorgibt. Der Informations- und Erfahrungsaustausch steht hierbei im Vordergrund, aber auch die Eindämmung der Internationalisierung der Kriminalität durch die Implementierung eines Frühwarnsystems³⁰⁵.

Es sind nicht zuletzt die rechtlichen Möglichkeiten, die die grenzüberschreitende polizeiliche Kooperation oftmals tangieren. Deshalb werden immer wieder neue Abkommen und Verträge geschlossen, um die rechtlichen Möglichkeiten abzustecken. Ein gutes Beispiel hierfür wäre der Prümer Vertrag, der zwischen Österreich und Deutschland geschlossen wurde, um die grenzüberschreitende Kooperation im Rahmen der polizeilichen Gefahrenabwehr zu gewährleisten. Auch mit den östlichen Nachbarstaaten trat Österreich unmittelbar in Verhandlungen, als bekannt wurde, dass diese den Beitritt zur Europäischen Union wünschten. Das Polizeikooperationsgesetz stellt die Grundlage Österreichs für die Ausarbeitung solcher bilateraler Verträge dar³⁰⁶, und wurde am 01. Jänner 2010 mit der neuen Fassung eines EU-Polizeikooperationsgesetzes modifiziert³⁰⁷.

7.3.4 Rechtliche Grundlagen für die Polizeikooperation in Österreich

7.3.4.1 Das Polizeikooperationsgesetz

Dieses Gesetz (Bundesgesetz über die internationale polizeiliche Kooperation) umfasst alle Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den inländischen und den ausländischen Behörden und Sicherheitsorganisationen. Die Bereiche Sicherheit, Kriminalität, Fremdenpolizei, sowie auch das Pass- und Grenzkontrollwesen wurden darin festgehalten.

³⁰⁵ Christoph Archan (2009): Die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen: Erfahrungen von Österreich, in: Stephan Breitenmoser/Sabine Gless/Otto Lagodny (Hrsg.) (2009): Schengen in der Praxis. Erfahrungen und Ausblicke, Manz Verlag, Wien, S. 62

³⁰⁶ Ebd.: S. 63

³⁰⁷ Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes, online:
<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006630>

Das Polizeikooperationsgesetz ermächtigt die Regierung Vereinbarungen mit anderen Staaten zu treffen, wenn diese den Informationsaustausch, das grenzüberschreitende Handeln von Polizeiorganen und die Durchführung gemeinsamer polizeilicher Schulungen betreffen. Des Weiteren sind darin die Sicherheitsorganisationen festgehalten (§ 2 Abs. 2) und werden im Polizeikooperationsgesetz als internationale Organisationen gehandhabt, die der polizeilichen Zusammenarbeit dienen. Hierbei gibt es nicht nur die Institutionen Europol und Interpol, sondern auch zahlreiche andere Sicherheitsorganisationen, die vom Bundesminister für Inneres als solche erklärt worden sind³⁰⁸.

Wenn man die internationale polizeiliche Kooperation betrachtet, so sind es hier vor allem die internationale polizeiliche Amtshilfe und das Einschreiten der Sicherheitsbehörden im Ausland, sowie auch das Einschreiten von Sicherheitsbehörden des Auslands auf dem Hoheitsgebiet von Österreich durch grenzüberschreitende Nacheile oder Observation, die im Polizeikooperationsgesetz angeführt wurden. Wenn ein Ansuchen gestellt wird, so sind die Sicherheitsbehörden dazu verpflichtet Amtshilfe zu leisten, wenn man damit einer ausländischen Sicherheitsbehörde bei der Lösung ihrer Aufgaben behilflich sein kann, oder es auf Gegenseitigkeit beruht oder wenn die Aufgabe einer Sicherheitsorganisation so besser gelöst werden kann. Dies gilt ebenfalls für die Erfüllung polizeilicher Aufgaben bei der Organisation Interpol³⁰⁹.

Der Bereich der Zuständigkeit ist im Polizeikooperationsgesetz unter § 4 Abs. 1 und 2 festgelegt. Die Leistung der Amtshilfe erfolgt über den Bundesminister für Inneres (§ 4 Abs. 1), der bei jeder Amtshilfe jeglicher Art sofort zu unterrichten ist. Jede Sicherheitsbehörde, die an eine ausländische Sicherheitsbehörde grenzt, ist selbst dafür zuständig Amtshilfe zu leisten. Des Weiteren ist auch jede Sicherheitsbehörde bei Gefahr im Verzug dafür verantwortlich den ausländischen Sicherheitsbehörden Amtshilfe zu leisten (§ 4 Abs. 2)³¹⁰.

Das 1997 in Kraft getretene Polizeikooperationsgesetz wurde schon mehrmals überarbeitet, modifiziert und Teile davon geändert. Hier lässt sich der Anpassungsdruck erkennen, mit denen die Behörden konfrontiert sind, wenn es um die Schnelligkeit der Kriminalität geht. Auch ist ein weiterer Ausbau einer Kooperation mit internationalen Organisationen durch die

³⁰⁸ Offizielle Homepage des Österreichischen Parlaments, Polizeikooperationsgesetz, Sicherheitspolizeigesetz: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/I/I_00746/index.shtml

³⁰⁹ Vgl. Ebd.

³¹⁰ Vgl. Ebd.

Ausweitung der Befugnisse zu erkennen, um die grenzüberschreitende Kriminalität einzudämmen, aber auch um dieser entgegenwirken zu können.

7.3.4.2 Das EU-Polizeikooperationsgesetz

Mit der Implementierung des EU-Polizeikooperationsgesetzes seit 01.Jänner 2010 gibt es eine einheitliche Rechtsgrundlage für die zum Teil umfangreiche polizeiliche Kooperation mit den Mitgliedsstaaten. Es war eine Notwendigkeit, dieses Gesetz zu erlassen, weil die Rechtsakte die der Rat der Europäischen Union erließ zwar für Österreich verbindlich, jedoch nicht unmittelbar umzusetzen waren. Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und Europol sind in diesem Gesetz verankert. Es ermöglicht die polizeiliche Kooperation mit den Mitgliedsstaaten und dass man die Maßnahmen der Union umsetzen kann. Die bereits bestanden Beschlüsse und deren Regelungen beruhten bisher auf anderen Rechtsgrundlagen. Die Regelungen für das Europäische Polizeiamt Europol war bis dato im Europol-Übereinkommen, im Schengener Durchführungsübereinkommen und in den Regelungen des Vertrags von Prüm verankert. Da die einzelnen Regelungen mit der Zeit ausliefen oder ersetzt wurden, war es an der Zeit im innerstaatlichen Bereich eine neue Lösung zu finden³¹¹.

Der allgemeine Teil des Gesetzes befasst sich mit den Bestimmungen, die für alle Rechtsakte gelten, welche umgesetzt werden müssen, wie Haftungsregelungen und das Verhältnis zu anderen Rechtsakten. Wien ist hierbei nicht nur Gerichtsstand bei Haftungsregelungen, sondern es beherbergt auch die nationale Europol-Stelle im Bundeskriminalamt, die über sämtliche Datensammlungen verfügt und die die Übermittlung an Europol übernimmt. Eine weitere Regelung betrifft die Mahnung, wenn es durch die Organe der EU oder eines anderen Mitgliedsstaates in Österreich zu einem Schaden kommt. Ein eigener Teil der sich mit den innerstaatlichen Bestimmungen auseinandersetzt folgt dem allgemeinen Teil. Diese Aufteilung wurde gewählt, weil die Rechtsakte zum Teil unterschiedliche Bereiche regeln³¹².

Auch die Zusammenarbeit mit Europol hat sich durch das Kooperationsgesetz erleichtert. Beschlüsse die Europol betreffen können nun schneller und flexibler erledigt, und an die Anforderungen der Unterstützung an Europol angepasst werden. Was die Unterstützung der

³¹¹ Peter Andre (2010): Europaweite Polizeikooperation, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 3-4/10, online: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/03_04/files/EU_POLIZEIKOOPERATIONSGESE_TZ.pdf, S. 90

³¹² Ebd.: S. 90

Mitgliedsstaaten betrifft, so gibt es mit der Mandatserweiterung Europol's eine deutliche Verbesserung. Das Europäische Polizeiamt ist nun zuständig für die Prävention und die Bekämpfung von Schwermriminalität. Dies beinhaltet ebenso Organisierte Kriminalität und Terrorismus sowie auch andere Formen von Kriminalität³¹³.

Im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind folgende Punkte besonders von Bedeutung:

- Die Erhebung von Daten zu Zwecken der Amtshilfe
- Die Benutzung der Daten der DNA-Analysedateien und jener Daten, die die Fingerabdrücke beinhalten
- Fragen zur Zulassung eines Kraftfahrzeuges
- Das Einschreiten auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedsstaates
- Das Einschreiten von Organen von Sicherheitsbehörden eines Mitgliedsstaates im Inland
- Die nationale Stelle (wie bisher das Bundeskriminalamt)

Die Zusammenarbeit ermöglicht es durch die Übermittlung von Daten und der Amtshilfe Straftäter auszuforschen, die von einem Mitgliedsstaat der Union gesucht werden und sich in Österreich aufhalten³¹⁴.

Das EU-Polizeikooperationsgesetz enthält des Weiteren Regelungen betreffend den Austausch der DNA-Analysedateien. Der Bundesminister für Inneres muss hierbei den Zugriff auf die nationalen DNA-Analysedateien für andere Mitgliedsstaaten gewähren, so dass sie ihre Daten mit den Österreichischen vergleichen können. Hierbei ist es wichtig, dass man nach offenen Spuren suchen kann (Spuren die noch keiner Person zugeordnet wurden) und nach Personenprofilen. Offene Spuren können gleichzeitig mit Daten anderer Mitgliedsstaaten verglichen werden. Personenprofile dürfen nur mit anderen Analysedateien verglichen werden, wenn dies erforderlich ist. Der Bundesminister für Inneres ist dazu ermächtigt zum Zwecke der Aufklärung von strafbaren Handlungen die Analysedateien mit anderen Analysedateien aus anderen Mitgliedsstaaten zu vergleichen. Jedoch muss auch hier zwischen offenen Spuren und Personenprofilen unterschieden werden³¹⁵.

³¹³ Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes, online:

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006630>

³¹⁴ Peter Andre (2010): Europaweite Polizeikooperation, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 3-4/10, online:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/03_04/files/EU_POLIZEIKOOPERATIONSGESE_TZ.pdf, S. 91

³¹⁵ Ebd.: S. 91

Wenn es einen Treffer gegeben hat, so muss die nationale Kontaktstelle, die die Daten abgerufen hat, jene Daten automatisch übermitteln. Auch wenn keine Übereinstimmung vorliegt, muss die Kontaktstelle, welche die Anfrage durchgeführt hat, informiert werden. Die Weiterverarbeitung von Daten ist bei einer Übereinstimmung gewährt, jedoch darf der Vergleich nur zur Verfolgung von Straftaten erfolgen. In Österreich dient das EU-Polizeikooperationsgesetz dazu, dass wenn es eine Übereinstimmung gegeben hat, es mittels der Amtshilfe beantwortet werden muss³¹⁶.

Auch der europaweite Einsatz von Sicherheitsorganen wird durch das Kooperationsgesetz gewährleistet. Da die Straftäter oftmals nicht nur in ihrem Herkunftsland agieren, ist es notwendig, Polizeibeamte aus anderen Mitgliedsstaaten einzusetzen. Bisher war dies nur auf Grund bilateraler Regelungen möglich. Jedoch ist es für eine effektive Zusammenarbeit von Bedeutung, Polizeibeamte aus anderen EU-Mitgliedsstaaten mit hoheitlichen Befugnissen auszustatten. Hierbei sollte sich die Tätigkeit der Polizeibeamten nicht nur auf ihre bloße Anwesenheit beschränken, was aber besonders bei Großveranstaltungen der Fall ist. Dieser Teil des Kooperationsgesetzes tritt erst in Kraft wenn alle Vertragsparteien ihre Verpflichtungen aus dem Prümmer Vertrag erfüllen. Bis es so weit ist, gilt gegenüber den Vertragsparteien weiterhin der Prümmer Vertrag³¹⁷.

7.4 Die Auswirkungen der Europäisierung auf Österreich und die österreichische Polizeiarbeit

Die österreichische Bevölkerung hat sich bei der Volksabstimmung im Jahr 1994 für einen klaren Beitritt zur Europäischen Union entschieden. Mit dem Eintritt 1995 und den Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion wurden wichtige Integrationsschritte Österreichs getätigt. Jedoch muss auch beachtet werden, dass sich mit dem Beitritt die Möglichkeiten, Kompetenzen und Spielräume der österreichischen nationalstaatlichen Ebene verändert haben. Eine große Anzahl an Kompetenzen und Politikbereiche wurden auf die EU-Ebene transferiert. Die andere Seite ist, dass zahlreiche Akteure und Institutionen, die zur österreichischen Politik gehören, als Teil des europäischen Mehrebenensystems agieren (Gemeindeebene, Länderebene, Bundesebene, europäische Ebene). Das Konzept der

³¹⁶ Ebd.: S. 91 f.

³¹⁷ Ebd.: S. 93

Europäisierung der Akteure, der Institutionen und Verflechtung der einzelnen Politikbereiche hat mit dem Beitritt zur Europäischen Union begonnen, und wird seitdem stets ausgebaut. Die Teilhabe an der Europäischen Union bedingt für Österreich eine Anpassung des Rechtsstandes, die Eingliederung nationalstaatlicher Entscheidungsstrukturen sowie die Umsetzung von europäischem Recht, dass gegenüber dem nationalen Recht vorrangig ist. Die andere Seite bedingt sich dadurch, dass österreichische Akteure in den einzelnen Gremien der Europäischen Union Mitstimmungs- und Mitwirkungsrechte besitzen. Sie können bei supranationalen Entscheidungen mit ihrer Stimme mitentscheiden³¹⁸.

Beinahe jeder Politikbereich in Österreich ist durch Europäisierung betroffen. Dies ist auch bei der Innenpolitik und somit dem Bereich der inneren Sicherheit der Fall. Zu diesem Bereich gehört auch die österreichische Polizei. Wenn man die Österreichische Sicherheitsstrategie betrachtet, so ist zu erkennen, dass sich der Inhalt sehr stark an die Sicherheitsstrategie der Europäischen Union anlehnt. Das oberste Ziel dieser Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin ist es, Österreich zum sichersten Land mit der höchsten Lebensqualität zu machen. Des Weiteren heißt es, dass Probleme in Sicherheitsfragen nur mehr durch internationale Kooperation gelöst werden können. Die Rolle von Internationalen Organisationen und Vereinigungen wird im Sinne eines „comprehensive approach“ („Vernetzte Sicherheit“) immer bedeutender. Die Doktrin weist auch darauf hin, dass die Rolle des Einzelstaates, wenn man die Sicherheit generell betrachtet immer weiter abnimmt. Die Sicherheitsstrategie geht zwar davon aus, dass direkte Angriffe auf Österreich auszuschließen sind, verweist aber darauf, dass Österreich und die Europäische Union von immer neueren Herausforderungen, Risiken und Bedrohungen betroffen sind. Um einige Beispiele zu nennen: der internationale Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Konflikte die Europa betreffen, Umweltkatastrophen, Cyberkriminalität, grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, illegale Migration usw. Aufgrund dieser Bedrohungsszenarien geht die Österreichische Sicherheitsdoktrin von einer Vertiefung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vernetzungen aus, und somit auch von einer vermehrten Internationalisierung und Europäisierung. Auch die Kräfte der inneren Sicherheit – also auch der Polizei – müssen befähigt sein, nicht nur nationale,

³¹⁸ Anton Pelinka/Sieglinde Rosenberger (2007): Österreichische Politik, Grundlagen – Strukturen – Trends, 3. Auflage, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien, S. 97

sondern auch internationale Aufgaben zu bewerkstelligen. Aus diesem Grund ist es nötig genügend Polizisten für den Ernstfall auszubilden.³¹⁹.

Des Weiteren sieht die Doktrin vor, dass Sicherheitspolitik als eine Chance zur aktiven Gestaltung gesehen wird. Schon allein aufgrund seiner Geschichte, so die Sicherheitsstrategie, ergeben sich für Österreich bereits besondere Mitgestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der Außen- und Sicherheitspolitik³²⁰.

Das neue EU-Polizeikooperationsgesetz, sowie die Etablierung einer EU-weiten Strategie der inneren Sicherheit wirken sich auch auf nationale Innenpolitik Österreichs aus. Mit dem Vertrag von Lissabon hat man die Innen- und Justizpolitik „vergemeinschaftet“ und somit die Supranationalisierung der ehemaligen „Dritten Säule“, sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen weiter vorangetrieben. Aufgrund der Verschiebung der Kompetenzen zugunsten der Europäischen Union wird ein weiterer Kompetenzverlust der nationalen Parlamente, was die Europäisierung der Österreichischen Politik betrifft, vermutet.

Laut Christoph Archan ist das Bundesministerium für Inneres bemüht, den Weg im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Polizeikooperation weiter fortzuführen und die Zusammenarbeit noch weiter zu forcieren und zu vertiefen³²¹.

Die Europäisierung findet aber nicht nur auf der nationalen Ebene statt, sondern auch auf europäischer. Was damit konkret gesagt werden soll ist, dass durch das Europäische Polizeiamt ein großer Schritt Richtung grenzüberschreitender Polizeiarbeit getan wurde. Von dieser Behörde profitiert nicht nur Österreich, sondern der gesamte europäische Raum. Der Austausch durch die Verbindungsbeamten und der stetige Kontakt zwischen nationalen Stellen und der Zentrale in Den Haag ermöglichten den Aufbau eines Netzwerkes, dass es in Europa so bisher nicht gegeben hat. Durch den geringen Zeitaufwand ist es österreichischen Beamten möglich in geringer Zeit Informationen über Straftäter zu sammeln. Der Einfluss den Europol auf die österreichische Polizei ausübt ist enorm. Der Einfluss der Europäisierung in diesem Bereich kann als durchaus positiv betrachtet werden. Ein weiterer positiver Punkt,

³¹⁹ Offizielle Homepage des österreichischen Bundeskanzleramtes, Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2011: <http://www.bka.gv.at/site/3503/default.aspx>

³²⁰ Vgl. Ebd.

³²¹ Christoph Archan (2009): Die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen: Erfahrungen von Österreich, in: Stephan Breitenmoser/Sabine Gless/Otto Lagodny (Hrsg.) (2009): Schengen in der Praxis. Erfahrungen und Ausblicke, Manz Verlag, Wien, S. 75

wenn man die Europäisierung betrachtet, ist die Zusammenarbeit in so genannten Joint Investigation Teams – kurz auch JITs genannt.

7.4.1 Die Zusammenarbeit in Joint Investigation Teams – JITs

Mit dem Ratsbeschluss vom 13. Juni 2002 gibt es für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union die Möglichkeit sich zu gemeinsamen Ermittlungsgruppen zusammenzuschließen. Hierbei sind mindestens zwei Vertreter der Justiz- und Polizeibehörden von Nöten, die mit Europol kooperieren und den Rahmen für die Ermittlungen festlegen. Das Hauptziel ist wie in so vielen Fällen die Verbesserung der polizeilichen Kooperation im Hinblick auf die grenzüberschreitende Kriminalität³²².

Durch die Implementierung der „Joint Investigation Teams“ konnte man den Arbeitsaufwand für die einzelnen Polizeibehörden erleichtern. Europol ist hierbei eine große Stütze, da es seine Aufgabe der Koordinierung der einzelnen nationalen Stellen und Vertreter bestmöglich wahrnehmen kann. Des Weiteren können Staaten nun auf Ebenen der Kriminalitätsbekämpfung vorrücken, die für einen Einzelstaat wahrscheinlich nicht möglich gewesen wären. Die Teams haben gegenüber der nationalen Strafverfolgung einen großen Vorteil, da die einzelstaatlichen Behörden mit der grenzüberschreitenden Kriminalität wahrscheinlich überfordert wären, oder sogar die Mittel nicht besitzen würden um die Fälle angemessen lösen zu können oder aber auch sie nur zu verfolgen.

7.4.2 Mitgestaltungsmöglichkeiten innerhalb der Europäischen Union

Österreich ist ein Mitglied der Europäischen Union, und hat somit auch Mitbestimmungsrechte, was die Politikgestaltung in der Union betrifft. Für die polizeiliche Kooperation ist ein neuer Handlungsrahmen geschaffen worden, in welchem Österreich nicht nur die Chance hat sich weiterzuentwickeln, sondern auch sich zu repräsentieren. Wenn man die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen betrachtet, so lässt sich erkennen, dass man schon Fortschritte und Entwicklungen erzielen konnte, wie beispielsweise der Vertrag von Prüm bestätigt. Auch während der EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2006

³²² Offizielle Homepage der Europäischen Union, Gemeinsame Ermittlungsgruppen: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:162:0001:0003:DE:PDF>

konnte Österreich, was den Bereich Justiz und Inneres der Europäischen Union betrifft, beachtliche Fortschritte erzielen.

Die EU-Ratspräsidentschaft setzte nicht nur einen Prozess zur Stärkung von Europol in Gang³²³, sondern auch andere Bereiche, die die Innen- und Justizpolitik betrafen, wurden in Angriff genommen wie beispielsweise die Gewährleistung von mehr Sicherheit und der Ausbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts³²⁴. Es konnten durch die Präsidentschaft konkrete Resultate hinsichtlich der vorgenommenen Themengebiete, wie organisierte Kriminalität oder justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, sowie die Stärkung Euopols erzielt werden. So kann man sagen, dass die EU-Ratspräsidentschaft zur Stärkung und für die Zukunft Euopols wesentliche Schritte beigetragen hat³²⁵.

7.4.3 Die Auswirkungen von Europol auf die österreichische Identität

Mit dem neuen Vertragswerk von Lissabon ändert sich laut, Dominik Habitzl, dem österreichischen Verbindungsbeamten bei Europol Nichts an der österreichischen Identität und Autorität, obwohl die Rolle Euopols durch den Vertrag wesentlich gestärkt wird. Die nationalen Parlamente und somit auch die nationale Gesetzgebung sind weiter jene, die das Europäische Polizeiamt beeinflussen. Im Vertrag von Lissabon gibt es sogar eine Stärkung der nationalen Parlamente, beziehungsweise sieht der Vertrag eine Stärkung vor, was daraus wird und wie sich die Umsetzung entwickelt, bleibt abzuwarten. Habitzl spricht von Europol als einer Behörde, die gerne von den Mitgliedsstaaten benutzt wird. Die Institution Europol ist daher noch lange nicht befugt die Befehls- und Zwangsgewalt über das Territorium eines Mitgliedsstaates auszuüben. Was die Zukunft von Europol wirklich bringen wird bleibt abzuwarten. Des Weiteren ist die politische Entwicklung auch von der gesamten Europäischen Union abhängig, meint Habitzl³²⁶.

³²³ Harald Felgenbauer/Ariane Holezek (2006): Die Zukunft von Europol, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 9-10/06, online: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2006/09_10/files/Europol.pdf, S. 79

³²⁴ EU Ratspräsidentschaft 2006, online:

http://www.eu2006.at/includes/Download_Dokumente/Bilanzbroesch_re_Letztstand_060620.pdf

³²⁵ Harald Felgenbauer/Ariane Holezek (2006): Die Zukunft von Europol, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 9-10/06, online: http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2006/09_10/files/Europol.pdf, S. 79 f.

³²⁶ Romana Litzka (2010): Polizeiliche Kooperation in der Europäischen Union – Auswirkungen von Europol auf die Polizeiarbeit in Österreich, Diplomarbeit Universität Wien, S. 160

8 Schlussbetrachtungen

Die polizeiliche Kooperation auf europäischer bzw. auf internationaler Ebene ist durch die Verbreitung neuer Medien und dem ständigen Wandel der Kriminalität notwendig geworden. Denn die Organisierte Kriminalität endet nicht an den Grenzen des Nationalstaates. Die nationalstaatlichen Kapazitäten und Ressourcen reichen nicht mehr aus, um der Kriminalität ausreichend und effektiv entgegenzutreten zu können. Die Schaffung des Europäischen Polizeiamtes Europol war daher eine Notwendigkeit um die polizeiliche Kooperation in Europa bekämpfen zu können. Seit der Gründung Europol hat die Institution immer mehr Aufwertungen durch diverse Vertragsrevisionen erhalten.

Durch den Vertrag von Lissabon gab es für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit eine Reihe von Veränderungen. Hierbei wäre besonders zu nennen, dass der Bereich der ehemals „Dritten Säule“ durch den Vertrag einen supranationalen Charakter erhielt, da man ihn in die „Erste Säule“ überführt hat und er somit vergemeinschaftet wurde. Europol erhielt insofern eine Aufwertung, da es seit 1.1.2010 nun offiziell eine EU-Agentur ist, und somit auch an Bedeutung im operativen Bereich erlangte. Jedoch muss angemerkt werden, dass Europol allein keine Befugnis besitzt um operativ tätig zu werden. Die Aufgabe muss explizit von einem Organ oder den betroffenen Mitgliedsstaaten an Europol übergeben werden. Die Hauptfunktion des Europäischen Polizeiamtes besteht weiterhin als Zentralstelle zu fungieren, die dem Informationsaustausch dient. Die Erleichterungen hinsichtlich des Informationsaustausches sind hierbei nicht zu leugnen. Auch ist Europol durch die Bereitstellung von Daten und mit Hilfe der analytischen Fähigkeiten dazu in der Lage die einzelnen nationalstaatlichen Behörden vollends zu unterstützen. Obwohl es immer wieder betont wird, bleibt der Bereich des Datenschutzes dennoch fragwürdig. Die Kontrollorgane sind ein weiterer Punkt, bei denen noch Aufbauarbeit getätigt werden muss. Auch die unterschiedlichen Rechtstraditionen in den einzelnen Nationalstaaten sind es, die noch mehr beachtet, und für alle Teilnehmer am Projekt Europol und polizeilicher Kooperation auf europäischer Ebene vereinbart werden müssen. Auch für den Rat Justiz und Inneres hat sich einiges verändert. Neue Einrichtungen wie der Ausschuss des Rates COSI sollen dabei helfen dass man die justizielle Zusammenarbeit verbessern und effizienter gestalten kann. Die Mitgliedsstaaten sind trotz der Supranationalisierung der Bereiche von Justiz und Inneres, und somit auch der polizeilichen Kooperation immer noch jene, die Beschlüsse und Gesetze festlegen. Die Bereiche wurden zwar auf supranationalem Bereich transferiert, werden jedoch immer noch intergouvernemental gehandhabt.

Hinsichtlich der Integration muss aber gesagt werden, dass das Europa der zwei Geschwindigkeiten immer noch präsent ist. Der Konflikt zwischen den Organen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten die beide nicht ihre Kompetenzen abgeben wollen besteht also trotz Vertragsrevision weiter. Jedoch wird seit dem Vertrag von Amsterdam versucht die Supranationalisierung der Bereiche Justiz und Inneres voranzutreiben. Bereits mit der Übernahme des Vertrages wurden einige wichtige Kernbereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit vergemeinschaftet. Schon bei dieser Vertragsänderung wurde die Kommission hinsichtlich der Kompetenzen aufgewertet. Mit dem Vertrag von Lissabon und der Übernahme in die „Erste Säule“ der Europäischen Union gibt es eine weitere Aufwertung der Kompetenzen der Europäischen Kommission. Das Initiativrecht in den Bereichen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit ist aber weiterhin noch zwischen der Kommission und den Mitgliedsstaaten aufgeteilt. Für die Zukunft bleibt also abzuwarten, ob die Rolle, und somit auch die Kompetenzen, der Europäischen Union weiter gestärkt werden, oder ob sich die Mitgliedsstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit behaupten können.

Die österreichische Polizeiarbeit wird durch die Europäisierung der polizeilichen Kooperation im Großen und Ganzen nicht negativ tangiert. Die Auswirkungen auf den Nationalstaat selbst ergeben sich durch die Kompetenzverschiebungen innerhalb des Integrationsprozesses. Dabei bekamen die europäischen Institutionen durch die einzelnen Verträge eine Aufwertung, dies wirkte sich auf die Ebene der Nationalstaaten aus. Der Vertrag von Lissabon sieht aber eine Stärkung des Europäischen Parlamentes vor und somit auch der Mitgliedsstaaten und deren Parlamente. Durch den stärkeren Einbezug der nationalen Parlamente wird der Entscheidungsprozess bürgernäher gestaltet. Auch können die nationalen Meinungen und Interessen beispielsweise im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit miteinbezogen werden.

Ein gutes Beispiel für die Auswirkungen auf Österreich ist die Übernahme des EU-Polizeikooperationsgesetzes in die Verfassung Österreichs. Die EU erlässt oftmals Beschlüsse, Richtlinien oder Verordnungen die dann in das nationale Recht umgesetzt werden müssen. Hierbei kann es auch Auswirkungen auf die polizeiliche Kooperation geben, wie beispielsweise der Europäische Haftbefehl zeigt. Oftmals ist es so, dass etwas einstimmig auf Ebene der Europäischen Union beschlossen wird, man diesen Beschluss aber nicht

unmittelbar umsetzen muss. Jedoch werden die meisten Beschlüsse der Europäischen Union in Österreich sofort umgesetzt.

Auch die Auswirkungen von Europol auf die österreichische Polizeiarbeit muss durchaus Positiv gesehen werden. Österreich kann sich im Rahmen von Verbindungsbeamten an der Institution beteiligen und hat somit auch einen Einfluss auf die Datenverarbeitung. Des Weiteren ist die österreichische Datenschutzkommission dafür zuständig, dass sämtliche Daten die über Europol verwertet werden auch verwendet werden dürfen. Europol ist zwar eine sinnvolle Einrichtung, aber es können nur gewisse Bereiche durch die Arbeit des Europäischen Polizeiamtes abgedeckt werden. Die nationalstaatliche Ebene, sowie auch die lokale oder auch die internationale Ebene werden nicht durch Europol abgedeckt. Im Bereich der internationalen Kooperation ist immer noch Interpol die führende Institution.

Bei der Zusammenarbeit mit Europol ergeben sich für Österreich durchaus Vorteile im Hinblick auf die polizeiliche Kooperation. Hierbei sind vor allem die Zusammenarbeit bei der grenzüberschreitenden Kriminalität zu nennen und die Möglichkeit auf europäischer Ebene mitzuwirken und den Aufbau einer europäischen Sicherheitspolitik mit zu gestalten.

Des Weiteren besteht für Österreich die Möglichkeit bestimmte Werkzeuge und Techniken Europolis zu nutzen, und auch auf die effektive Kriminalanalyse des Europäischen Polizeiamtes zurückzugreifen. Die Polizeiarbeit auf staatlicher Ebene bleibt trotz der Europäisierung weitestgehend unberührt. Jedoch muss auch festgehalten werden, dass sich die nationale polizeiliche Tätigkeit nicht mehr nur auf den Nationalstaat beziehen kann und somit auch die Grenzen verschwimmen. Europol hat hierbei sicher einen großen Schritt dazu beigetragen. Die Herausbildung einer europäischen Polizeikultur ist zwar noch nicht vollständig vollzogen, jedoch ist man mit der europäischen polizeilichen Kooperation auf dem richtigen Weg in diese Richtung.

Ein Schwachpunkt muss zum Abschluss noch verdeutlicht werden: Die Identifikation der BürgerInnen Österreichs mit der Europäischen Union und somit auch mit der polizeilichen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene ist bis dato eher schwach ausgeprägt. Viele BürgerInnen können sich mit dem Gebilde der Europäischen Union nicht identifizieren und somit besteht in diesem Bereich noch ein gewisses Maß an Nachholbedarf.

9 Bibliographie

Archan, Christoph (2009): Die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen: Erfahrungen von Österreich, in: Breitenmoser, Stephan/Gless, Sabine/Lagodny, Otto (Hrsg.) (2009): Schengen in der Praxis. Erfahrungen und Ausblicke, Manz Verlag, Wien, S. 57-75

Breitenmoser, Stephan (2009): Die Grundlagen der polizeilichen Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen, in: Breitenmoser, Stephan/Gless, Sabine/Lagodny, Otto (Hrsg.) (2009): Schengen in der Praxis. Erfahrungen und Ausblicke, Manz Verlag, Wien, S. 25-57

Brettner, Friedrich (1999): Der Wiederaufbau der Österreichischen Bundesgendarmerie 1945 bis 1950, in: Hörmann, Fritz/Hesztera, Gerald (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentalkommando Wien, Museumsverein Werfen

Calliess, Andreas/Dingemann, Kathrin (2010): Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen

Elsen, Charles (2001): Die Übernahme des „Schengen-acquis“ in den Rahmen der EU, in: Hummer, Waldemar (Hrsg.) (2001): Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrages, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, S. 39-51

Fehérváry, János (2001): Europäisierung der Polizeiarbeit. Ein Resultat polizeilicher Kooperation, in: Fehérváry, János/Stangl, Wolfgang (Hrsg.) (2001): Polizei zwischen Europa und den Regionen. Analysen disparater Entwicklungen, Schriftenreihe der Sicherheitsakademie des Bundesministeriums für Inneres, Band 3, WUV-Univ.-Verl., Wien, S. 36-85

Fehérváry, János (2009): Funktionale und geografische Strukturen der Zusammenarbeit. Internationale polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, in: Deutsches Polizeiblatt, Nr. 5/2009: Internationale Zusammenarbeit bei der Kriminalitätskontrolle

Frevel, Bernhard (2008): Die Polizei unter dem Einfluss von Globalisierung und Europäisierung. Zur Einführung, in: Frevel, Bernhard/Asmus, Hans-Joachim (Hrsg.) (2008): Einflüsse von Globalisierung und Europäisierung auf die Polizei, Empirische Polizeiforschung X, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, S. 10-15

Garstenauer, Berthold (1999): Der vielfache Wandel der Gendarmerie bis zur Gegenwart, in: Hörmann, Fritz/Hesztera, Gerald (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentalkommando Wien, Museumsverein Werfen

Haack, Stefan (2010): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon – Rhetorik oder Integrationsschub?, in: Leiß, Olaf (Hrsg.) (2010): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 220-233

Hechenblaickner, Karin (1999): Frauen in der Gendarmerie, in: Hörmann, Fritz/Hesztera, Gerald (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentalkommando Wien, Museumsverein Werfen

Hesztera, Franz (1999): Die sozialen Aspekte im Gendarmeriekorps bis 1918, in: Hörmann, Fritz/Hesztera, Gerald (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentalkommando Wien, Museumsverein Werfen

Hesztera, Gerald (1999): Die Ursprünge der Gendarmerie und ihres Korpsabzeichens, in: Hörmann, Fritz/Hesztera, Gerald (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentalkommando Wien, Museumsverein Werfen, S. 26

Hesztera, Gerald (1999): Die Gendarmerie im Ersten Weltkrieg: Die Verteidigung der Bukowina, in: Hörmann, Fritz/Hesztera, Gerald (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentalkommando Wien, Museumsverein Werfen

Hesztera, Gerald (1999): Opfer und Täter: Die Gendarmerie in der Zeit des Nationalsozialismus, in: Hörmann, Fritz/Hesztera, Gerald (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentralkommando Wien, Museumsverein Werfen

Hopfner, Thomas (1999): Gründung der Gendarmerie, in: Hörmann, Fritz/Hesztera, Gerald (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentralkommando Wien, Museumsverein Werfen

Hörmann, Fritz/ Hesztera, Gerald (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentralkommando Wien, Museumsverein Werfen

Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter (1996): Österreich in der Europäischen Union. Die Schengener Übereinkommen und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Band III, Verlag Österreich, Wien

Hummer, Waldemar (2009): Von der „Verstaatlichung“ der EU durch den Verfassungs-Vertrag (2004) zur ihrer „Entstaatlichung“ durch den Vertrag von Lissabon (2007) – Das Scheitern des „Verfassungs-Konzepts“, in: Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter (Hrsg.) (2009): Der Vertrag von Lissabon, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 19-69

Janetschek, Kurt (1999): Die Gendarmerie von 1859 bis 1867, in: Hörmann, Fritz/Hesztera, Gerald (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentralkommando Wien, Museumsverein Werfen

Janetschek, Kurt (1999): Die Gendarmerie von 1922 bis 4. März 1933, in: Hörmann, Fritz/Hesztera, Gerald (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentralkommando Wien, Museumsverein Werfen

Kampfer, Georg Kristian (2010): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Marchetti, Andreas/Demesmay, Claire (Hrsg.) (2010): Der Vertrag von Lissabon. Analyse und Bewertung, Schriften des Zentrums für Europäische Integrationsforschung, Band 71, Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 73-89

Kämper, Gregor (2001): Polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union. Entwicklung, Rechtsformen, grundgesetzliche Zulässigkeit, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Reihe II Rechtswissenschaft, Band 3225, Frankfurt am Main

Knelangen, Wilhelm (2001): Innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Leske und Budrich Verlag, Opladen

Kröger, Nicoletta (2004): Europäisches Polizeiamt und Individualschutzrecht. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und Europäischer Menschenrechtskonvention?, Reihe II Rechtswissenschaft, Bd. 3985, Peter Lang, Frankfurt am Main

Litzka, Romana (2010): Polizeiliche Kooperation in der Europäischen Union – Auswirkungen von Europol auf die Polizeiarbeit in Österreich, Diplomarbeit Universität Wien

Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies, Nr. 31/4, S. 473-524

Oberleitner, Rainer (1998): Schengen und Europol. Kriminalitätsbekämpfung in einem Europa der inneren Sicherheit, Schriftenreihe zum gesamten Europarecht, Band 2, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Linz

Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde (2007): Österreichische Politik, Grundlagen – Strukturen – Trends, 3. Auflage, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien

Pollak, Johannes/Slominski, Peter (2006): Das politische System der EU, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien

Sabitzer, Werner (2008): Lexikon der inneren Sicherheit. Polizeiwissen kompakt, Neuer Wissenschaftlicher Verlag GmbH Nfg KG, Wien

Schmidl, Erwin A. (1999): Zwischen Bürgerkrieg und „Anschluß“: Die Österreichische Gendarmerie 1934 bis 1938, in: Hörmann, Fritz/Hesztera, Gerald (Hrsg.) (1999): Zwischen Gefahr und Berufung. Gendarmerie in Österreich, Bundesministerium für Inneres, Gendarmeriezentralkommando Wien, Museumsverein Werfen

Schubert, Inti (2008): Europol und der virtuelle Verdacht. Die Suspendierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, Frankfurter Kriminalwissenschaftliche Studien, Bd. 107, Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main

Schweer, Thomas (2006): Organisierte Kriminalität, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.) (2006): Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 209-211

Taschner, Hans Claudius (1997): Schengen: Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten, Nomos Verlag, Baden-Baden

Ucakar, Karl/Gschiel, Stefan (2009): Das politische System Österreichs und der EU, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien

Wimmer, Hannes (2009): Gewalt und das Gewaltmonopol des Staates, LIT Verlag GmbH & Co. KG, Wien

9.1 Internetquellen

Magazin für Öffentliche Sicherheit:

Magazin für Öffentliche Sicherheit, Spezialisten auf vier Pfoten, Nr. 9-10/10, online:
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/09_10/files/Polizeihunde.pdf,
([Stand 04.01.2012] Abfrage 04.01.2012 [16:48 MEZ]) S. 6-12

Bundesministerium für Inneres (2005): Team04 – die neue Exekutive, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 12a/05, online:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2005/12a/start.aspx, ([Stand 15.09.2011] Abfrage 15.09.2011 [09:51 MEZ]), S.6-16

Andre, Peter (2010): Europaweite Polizeikooperation, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 3-4/10, online:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/03_04/files/EU_POLIZEIKOOPERATIONSGESETZ.pdf, ([Stand 10.11.2011] Abfrage 10.11.2011 [MEZ 12:25]) S. 90-93

Felgenbauer, Harald/Holezek, Ariane (2006): Die Zukunft von Europol, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 9-10/06, online:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2006/09_10/files/Europol.pdf S. 79-80, ([Stand 10.11.2011] Abfrage 10.11.2011 [MEZ 12:25]), S. 79-80

Gutmann, Andreas (2005): Schnellere Auslieferung, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 7-8/05, online:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2005/07_08/files/Europaeischer_Haftbefehl.pdf, ([Stand 10.11.2011] Abfrage 10.11.2011 [MEZ 12:25]) S. 103-104

Habitzl, Dominik/Loidl, Gabriele/Narnhofer, Martina/Sabitzer, Werner (2010): Die Zukunft Europol's, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 1-2/10, online:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europol.pdf, ([Stand 10.11.2011] Abfrage 10.11.2011 [MEZ 12:25]) S. 6-13

Herko, Thomas (2010): Erste Fachaußenstelle, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 5-6/10, online:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/05_06/files/FRONTEX.pdf, ([Stand 10.11.2011] Abfrage 10.11.2011 [MEZ 12:25]) S.42-43

Loidl, Gabriele/Raser-Menhart, Marlies (2007): Verbindung zu Europol, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 3-4/07, online:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2007/03_04/files/Europol.pdf, ([Stand 10.11.2011] Abfrage 10.11.2011 [MEZ 12:25]) S. 99-101

Marakovits, Alexander (2007): Prümer Vertrag. „Quantensprung für die Sicherheit“, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 3-4/07, online:
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2007/03_04/files/Pruemer_Vertrag.pdf, ([Stand 10.11.2011] Abfrage 10.11.2011 [MEZ 12:25]) S. 45-46

Martino, Antonio (2010): Der Vertrag von Lissabon, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 1-2/10, online:
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/01_02/files/Europaeische_Union.pdf, ([Stand 10.11.2011] Abfrage 10.11.2011 [MEZ 12:25]) S. 39-43

Martino, Antonio (2010): Justiz und Inneres, in: Öffentliche Sicherheit, Nr. 9-10/10, online:
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_OeffentlicheSicherheit/2010/09_10/files/EUROPAEISCHE_UNION.pdf, ([Stand 10.11.2011] Abfrage 10.11.2011 [MEZ 12:25]) S. 43-45

Europäische Union:

Offizielle Homepage der Europäischen Union, Haager Programm:
http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_de.htm, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage der Europäischen Union, Stockholmer Programm:
http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_de.htm, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europäisches Polizeiamt:
http://europa.eu/agencies/pol_agencies/europol/index_de.htm, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europäisches Polizeiamt:
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/institutions_bodies_and_agencies/l14005b_de.htm, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europäische Sicherheitsstrategie:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/r00004_de.htm, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage der Europäischen Union, Eurojust:

http://europa.eu/agencies/pol_agencies/eurojust/index_de.htm, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europäischer Haftbefehl:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/l33167_de.htm, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europäischer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0022_de.htm, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage der Europäischen Union, Gemeinsame Ermittlungsgruppen: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:162:0001:0003:DE:PDF>, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage der Europäischen Union, Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten:

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/multispeed_europe_de.htm, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage der Europäischen Union, EU-Gesetzgebung, Organisierte Kriminalität, Kriminalprävention in der Europäischen Union:

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/l33134_de.htm, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [15:39 MEZ])

Europäisches Parlament:

Offizielle Homepage des Europäischen Parlamentes, Gipfel von Tampere:

http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage des Europäischen Parlamentes, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und innere Angelegenheiten:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/660/660824/660824de.pdf, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage des Europäischen Parlamentes, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/oj/643/643527/643527de.pdf, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Europol:

Offizielle Homepage von Europol: <https://www.europol.europa.eu/content/page/management-147>, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage von Europol, Budget 2011, online:

<https://www.europol.europa.eu/content/page/budget-819>, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage von Europol, Mitarbeiter:

<https://www.europol.europa.eu/content/page/staff-statistics-159>, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Europol Information Management, online: [http://euro-](http://euro-police.noblogs.org/gallery/3874/Europol%20Products%20and%20Services-Booklet.pdf)

[police.noblogs.org/gallery/3874/Europol%20Products%20and%20Services-Booklet.pdf](http://euro-police.noblogs.org/gallery/3874/Europol%20Products%20and%20Services-Booklet.pdf), ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Europol Anniversary Report 2009, online:

https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/anniversary_publication.pdf,

([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Bundesministerium für Inneres/Bundeskriminalamt:

Offizielle Homepage des Bundesministerium für Inneres, Alpindienst:

http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_alpindienst/_news/bmi.aspx, ([Stand 04.01.2012] Abfrage

04.01.2012 [16:48 MEZ])

Offizielle Homepage Bundesministerium für Inneres, Auslandseinsätze:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Auslandseinsatz/einsaetze/start.aspx, ([Stand 04.01.2012]

Abfrage 04.01.2012 [16:48 MEZ])

Bundesministerium für Inneres (2008), Innere Sicherheit – 10 EU-Vorteile für den Bürger,

online: <http://www.bmi.gv.at/bmireader/documents/564.pdf>, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage

14.12.2011 [13:24 MEZ])

Bundesministerium für Inneres, Sicherheitsbericht 2010, Kriminalität 2010, Vorbeugung und Bekämpfung, online:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/sicherheitsber_2010/Sicherheitsbericht_2010_Teil_B_MI.pdf, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage des Bundeskriminalamtes, Abteilungen:

http://www.bmi.gv.at/cms/BK/wir_ueber_uns/abteilung_2/start.aspx, ([Stand 14. 12. 2011]

Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Sicherheitsbericht des BKA 2010, online:

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/sicherheitsber_2010/Sicherheitsbericht_2010_Teil_B_MI.pdf, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage des Bundesministerium für Inneres (Deutschland):

<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/Sicherheit/Polizei/PruemerVertrag.html?nn=247018>, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage des Bundeskriminalamtes, Kriminalitätsstatistik April 2010:

http://www.bmi.gv.at/cms/BK/publikationen/krim_statistik/files/2010/April_2010.pdf, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage des Bundeskriminalamtes, Entwicklung:

http://www.bmi.gv.at/cms/BK/wir_ueber_uns/start.aspx, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Bundeskanzleramt/Österreichisches Parlament:

Offizielle Homepage des österreichischen Bundeskanzleramtes, österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2011: <http://www.bka.gv.at/site/3503/default.aspx>, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes, online:

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006630>, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage des Österreichischen Parlaments, Polizeikooperationsgesetz,

Sicherheitspolizeigesetz: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/I/I_00746/index.shtml, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Sonstige Internetquellen:

Kietz, Daniela/Parkes, Roderick (2008): Justiz- und Innenpolitik nach dem Lissabonner

Vertrag, online: [http://www.swp-](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/justiz_innen_KS_2.pdf)

[berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/justiz_innen_KS_2.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/justiz_innen_KS_2.pdf), ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage der Gemeinsamen Kontrollinstanz, Mitglieder:

<http://europoljsb.consilium.europa.eu/about/members.aspx?lang=de>, ([Stand 14. 12. 2011]

Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Geschäftsordnung der GKI, online:

<http://europoljsb.consilium.europa.eu/media/63390/lexuriserv.de.pdf>, ([Stand 14. 12. 2011]

Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage der Österreichischen Datenschutzkommission:

<https://www.dsk.gv.at/site/6193/default.aspx>, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011

[13:24 MEZ])

Monitoring European Police, online: <http://euro-police.noblogs.org/2010/10/analyse-europol-und-internationaler-datentausch>, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, online:

<https://www.datenschutzzentrum.de/faq/europol.htm#3>, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage

14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage von Eurojust:

http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2002/l_06320020306de00010013.pdf, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage von Eurojust, Entwicklung: <http://www.eurojust.europa.eu/about.htm>, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Ratsentscheidung 2009 Eurojust, online:

http://www.eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2009/NewEJDecision2009-DE.pdf, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage des Europäischen Rates, Justiz und Inneres nach dem Vertrag von

Lissabon: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/111618.pdf,

([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage der Bundespolizei:

http://www.bundespolizei.gv.at/wien/polizei_organisation.asp, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Der Standard, online: [http://derstandard.at/1319183147541/Umstrukturierung-](http://derstandard.at/1319183147541/Umstrukturierung-Verwaltungsreform-startet-bei-Polizei)

[Verwaltungsreform-startet-bei-Polizei](http://derstandard.at/1319183147541/Umstrukturierung-Verwaltungsreform-startet-bei-Polizei), ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Sicherheitsdirektionen Österreich, Bundespolizei, online:

http://www.bmi.gv.at/cms/Sicherheitsdirektionen/sid_inhalte/Bundespolizei.aspx, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage der European Police Association: <http://europeanpolice.net/de/about-us>, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

Offizielle Homepage der Europäischen Polizeiakademie: <http://www.cepol.europa.eu/>, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

EU-Berichterstattung, online: <http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/europische-identitaetswerte/article-155078>, ([Stand 14. 12. 2011] Abfrage 14.12.2011 [13:24 MEZ])

EU Ratspräsidentschaft 2006, online:

http://www.eu2006.at/includes/Download_Dokumente/Bilanzbroschuere_Letztstand_060620.pdf

Abstract

Die vorliegende Diplomarbeit beschäftigt sich mit der Entwicklung und der Etablierung der polizeilichen Kooperation auf Europäischer Ebene und deren Auswirkungen auf die österreichische Polizeiarbeit. Der besondere Blick gilt hierbei dem Europäischen Polizeiamt Europol und dem Lissabonner Vertrag, der diverse Änderungen für die europäische polizeiliche Kooperation gebracht hat. Unter Berücksichtigung von ausgewählten Integrationstheorien werden die Anfänge und die Entwicklung der polizeilichen Kooperation, sowie die Etablierung des Europäischen Polizeiamtes erläutert. Da die grenzüberschreitende Mobilität zugenommen hat und dies den kriminellen Organisationen erleichtert sich über Länder hinweg zu vernetzen und miteinander zu kooperieren, sind präventive Maßnahmen nötig geworden, die diese Form der kriminellen Kooperation einschränken und bekämpfen sollen. Um den Bürgern in Europa ausreichende Sicherheit zu gewährleisten, musste daher eine verstärkte polizeiliche Kooperation implementiert werden. Der sensible Politikbereich der inneren Sicherheit wurde vor dem Vertrag von Lissabon weitestgehend von den Mitgliedsstaaten dominiert. Mit den verschiedenen Vertragsrevisionen wurden einzelne Bereiche des Politikfeldes der inneren Sicherheit einer zunehmenden Vergemeinschaftung unterzogen. Seit der Implementierung des Vertrages von Lissabon wurde der Bereich nun vollkommen vergemeinschaftet und die Säulenstruktur der Europäischen Union, die jahrelang Bestand hatte, aufgelöst. Die europäische Integration, die in den letzten Jahrzehnten immer weiter fortgeschritten ist, trägt dazu bei, dass die polizeiliche Kooperation im Bezug auf die innere Sicherheit immer mehr supranationale Züge annimmt. Daher ist die Etablierung und Einrichtung eines Europäischen Polizeiamtes eine logische Konsequenz. Die mitgliedsstaatlichen Behörden und Ressourcen sind nicht mehr ausreichend um die grenzüberschreitende Kriminalität ausreichend und effektiv zu bekämpfen. Man benötigt eine Kooperation auf Europäischer Ebene, mit Einbeziehung der Mitgliedsstaaten um dieser entgegenwirken zu können. Besonders das Europäische Polizeiamt hat durch die Erweiterung des eigenen Kompetenzbereichs immer mehr an Bedeutung erlangt. Durch den Vertrag von Lissabon ergeben sich auch für Europol Änderungen. Die Auflösung der Säulenstruktur und somit die Überführung des Bereichs Justiz und Inneres in die supranationale Struktur der Europäischen Union, ermöglichte es aus Europol eine EU-Agentur zu machen. Dies bewirkte, dass Europol mehr Möglichkeiten im operativen Bereich erhielt. Die Schaffung einer europäischen polizeilichen Zentralstelle hat die Kooperation auf europäischer Ebene

hinsichtlich der polizeilichen Zusammenarbeit erleichtert. Europol dient als Informationszentrale und somit wird der Datenaustausch erheblich erleichtert. Die Mitgliedsstaaten können durch die Bereitstellung der Daten von Europol schneller agieren und operativ tätig werden. Auch Österreich hat die Möglichkeit die Informationen und Mittel von Europol zur Prävention und Bekämpfung von Kriminalität zu nutzen. Es muss jedoch gesagt werden, dass die innerstaatliche Polizeiarbeit durch diese Zusammenarbeit nicht negativ tangiert wird. Die nationale Polizeiarbeit findet immer noch auf lokaler Ebene statt.

Abstract

This paper is about police co-operation and existing police co-operation on the European level. The attention lies on the European Police Office Europol and the impact of this institution on the work of the police in Austria. Under the attention of the integration-theoretical approach the development and the improvement of police-co-operation from the beginnings till the establishment of the European Police Office Europol and the implementation of the Lisbon Treaty and his influence when regarding the police co-operation will be explained. The increasing cross-border mobility makes it easier for criminal organizations to link up across countries. So it is necessary to contain the expansion of criminal cooperation with the help of preventative activity. It was also a necessity to strengthen the police co-operation to make sure there will be a secure Europe. For the political area of internal security, there has been a domination of the member states when regarding the politics. Since the implementation of the Lisbon Treaty the political area of internal security has been communitarised. The European integration process has also an impact on the supranationalisation of the police cooperation in the area of internal security. Therefore it was a necessity to establish a European Police Office. Also the national public authorities weren't efficient enough to counter the cross border criminality. Europol is an effective institution and offers the member states data information so that they can interfere easier and quicker. Also Austria has the opportunity to benefit from the tools of Europol. The police co-operation on the European level in reference to Austrian police work will also be analysed.

Lebenslauf

Name: Kristina Schöggl
Geboren am: 08.03.1987
Familienstand: Ledig
Staatsbürgerschaft: Österreich

Ausbildung

1993-1997: Volksschule Mürzzuschlag
1997-2001: Realschule Mürzzuschlag
2001-2006: Höhere Bundeslehranstalt für Wirtschaftliche Berufe Krieglach
2006-2012: Diplomstudium der Politikwissenschaft an der Universität Wien;
Spezialisierungen: Europäische Union, Österreichische Politik,
Politische Bildung
2008-2012: Bachelorstudium Geschichte an der Universität Wien

Berufserfahrung

August 2003: Praktikum bei der Merkur AG in Mürzzuschlag
Juni-August 2004: Praktikum bei Ruperti Hotelbetriebe GmbH in Pörschach am
Wörthersee (Hotel Europa)
Juli 2005: Praktikum bei der Merkur AG in Mürzzuschlag
Dezember 2006-2012: Angestellte der Merkur AG in Wien Simmering

Zusatzqualifikationen

Fundierte EDV-Kenntnisse (Word/Excel/Powerpoint)
Grundkenntnisse in SPSS/Stata
Fremdsprache Englisch (in Wort und Schrift)
Grundkenntnisse in Französisch und Spanisch