

Sicherheit.

Polizeiwissenschaft und Sicherheitsforschung im Kontext | 12

Gorden Schröder

# Europol als Akteur in der Sicherheitsarchitektur der EU

Europäisierungseffekte für die Bekämpfung  
der Schweren und Organisierten Kriminalität  
in Deutschland



Nomos

Sicherheit. Polizeiwissenschaft und  
Sicherheitsforschung im Kontext

Herausgegeben von

Prof. Dr. Andrea Fischbach

Prof. Dr. Thomas Görgen

Prof. Dr. Joachim Kersten

Prof. Dr. Ralf Kölbel

Prof. Dr. Dieter Kugelmann

Prof. Dr. Rolf Ritsert

Prof. Dr. Dr. Antonio Vera

Band 12

Gorden Schröder

# **Europol als Akteur in der Sicherheitsarchitektur der EU**

Europäisierungseffekte für die Bekämpfung  
der Schweren und Organisierten Kriminalität  
in Deutschland



**Nomos**

© Titelbild: tmeks – istockphoto.com

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Halle-Wittenberg, Univ., Diss., 2021

ISBN 978-3-8487-8413-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-2789-1 (ePDF)



Onlineversion  
Nomos eLibrary

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU ist ein facettenreiches Phänomen, welches mich in meiner beruflichen und wissenschaftlichen Tätigkeit von Beginn an eng begleitet hat. Die Regelungstiefe und Intensität der Kooperation von nach wie vor souveränen und von kulturellen und rechtlichen Eigenheiten bestimmten Polizeieinheiten ist weltweit einmalig und übt auf Forscherinnen und Forscher eine hohe Faszination aus.

Von außen betrachtet wird das Verfassen einer Dissertation häufig als großes und arbeitsreiches Wirken einer einzelnen Person gesehen. Natürlich liegt die Hauptarbeit bei der- oder demjenigen, die oder der die Arbeit verfasst hat, ohne Zweifel. Dabei gerät jedoch häufig in Vergessenheit, dass der erfolgreiche Abschluss einer Promotion nur mit einem starken Team möglich ist. Diesem starken Team möchte hiermit sehr herzlich für die Unterstützung während meiner Promotion danken!

An erster Stelle ist mein Doktorvater, Herr Prof. Dr. Johannes Varwick, hervorzuheben, der den Mut hatte, mich als externen Doktoranden anzunehmen, mit seinem exzellenten Gespür die Präzisierung des Themas wesentlich unterstützt und mich während der gesamten Arbeit herausragend betreut hat. Zweitens ist mein Zweitgutachter, Herr Prof. Dr. Knelangen, zu nennen, der mit guten Impulsen und dem Erstellen des Zweitgutachtens ebenfalls zum Gelingen der Arbeit beigetragen hat. Nicht unerwähnt lassen möchte ich an dieser Stelle Frau Dr. Jana Windwehr, die mich vom Exposee bis zur Disputation begleitet hat und mir durchweg mit guten Ratschlägen und einem offenen Ohr zur Verfügung stand. Luise und Tom Pisecky danke ich für die hervorragende kulinarische Versorgung und all die schönen Ablenkungen, insbesondere während unserer gemeinsamen Zeit in der Karl-Lehr-Straße. Stan Bergner und Dominik Burger danke ich für die wunderbare Zeit in Lübeck und Münster und die stete Erinnerung, dass Auszeiten und Belohnungen unbedingt erforderlich sind. Ein weiterer Dank geht an Cathrin Schoone, Julia Keßler, Juliane Lehmann, Martina Erbs und Christian Förster, die mit ihrem arbeitsintensiven Korrekturlesen wesentlich zum professionellen Erscheinungsbild der Arbeit beigetragen haben.

*Vorwort*

Schließlich möchte ich einen besonderen Dank an meine Eltern richten, die mir mit Ihrer Unterstützung und Fürsorge diesen Weg überhaupt erst ermöglicht haben. Ihnen sei diese Arbeit gewidmet.

*Den Haag, 5. Juli 2021*

*Gorden Schröder*

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Kapitel I: Einführung	17
1. Thematische Ausgangslage	17
2. Ziel der Arbeit und übergeordnete Forschungsfragen	21
3. Methodik	25
4. Stand der Forschung	31
5. Gang der Untersuchung	35
Kapitel II: Europäisierung als Forschungskonzept	37
1. Konzeptionelle Einordnung	37
2. Definitionsansätze	39
2.1 Top-Down	40
2.2 Bottom-Up	41
2.3 „Bottom-Up-Down“	42
3. Gegenstände und qualitative Ausprägungen	44
3.1 Gegenstände	44
3.2 Qualitative Ausprägungen	45
4. Impulse	47
5. Konzepte	49
5.1 Goodness of Fit	49
5.1.1 Inkompatibilität und Anpassungsdruck	50
5.1.2 Theoretische Anbindung: Neoinstitutionalismus	51
5.1.3 Rolle der Mitgliedstaaten: Institutionelle Einflussfaktoren	56
5.2 Soft-Framing	58
5.3 Pace-Setting, Fence-Sitting, Foot-Dragging	61
5.4 IRESP	63
6. Zusammenfassung	66
6.1 Europol und Europäisierungsforschung: Grundüberlegungen	66
6.2 Präzisierung der Forschungsfragen und Hypothesen	68

*Inhaltsverzeichnis*

6.3 Grafische Gesamtübersicht der Untersuchung	72
Kapitel III: Polizeiliche Zusammenarbeit in der EU	73
1. Das Politikfeld Innere Sicherheit	73
1.1 Souveränitätspolitische Sonderstellung	73
1.1.1 Inhaltliches Grundverständnis	73
1.1.2 Staatstheoretische Einordnung	75
1.1.3 Auswirkungen für politische Prozesse	76
1.2 Einbettung in das europäische Mehrebenensystem	81
1.2.1 Primärrechtlicher Rahmen	82
1.2.2 Politische Leitlinien des Europäischen Rates	84
1.2.3 Sekundärrechtliche Umsetzungsmaßnahmen	85
2. Schwere und Organisierte Kriminalität	87
2.1 Phänomenologische Einordnung	88
2.2 Definitionsansatz auf EU-Ebene	91
2.3 Definitionsansatz in Deutschland	94
2.4 Entwicklungen im Zuge der europäischen Integration und damit einhergehende Herausforderungen für eine wirksame Kriminalitätsbekämpfung	98
3. Status Quo: Polizeiliche Zusammenarbeit in der EU unter dem Regime des Vertrags von Lissabon	102
3.1 Integrationsstruktur	102
3.2 Aufgabenverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten	106
3.2.1 Zuständigkeiten	106
3.2.2 Nationale Parlamente	107
3.2.3 Europäisches Parlament	109
3.2.4 Rat der EU	112
3.2.5 Europäische Kommission	114
3.2.6 EuGH	115
3.3 Strategiebildung und operative Programmgestaltung	117
3.3.1 COSI	117
3.3.2 EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität	118
4. Zusammenfassung	122

Kapitel IV: Europol	125
1. Historische Entwicklung	126
1.1 Entstehungsgeschichte und Gründungsphase	126
1.1.1 Erste Überlegungen im Rahmen der TREVI-Kooperation	126
1.1.2 Der Europäische Rat von Luxemburg	128
1.1.3 Vertrag von Maastricht	130
1.2 Ministervereinbarung zur Errichtung der Europol Drugs Unit	131
1.3 Europol-Übereinkommen	136
1.3.1 Verhandlungen	136
1.3.2 Strukturelle Grundlagen	139
1.4 Vertrag von Amsterdam	142
1.4.1 Verhandlungen	142
1.4.2 Inhaltliche Vorgaben aus Art. 30 Abs. 2 EUV-Amsterdam	144
1.4.3 Wiener Aktionsplan und Europäischer Rat von Tampere	148
1.4.4 Empfehlungen des Rates aus September und November 2000	151
1.4.5 Änderungsprotokolle zum Europol-Übereinkommen	152
1.5 Europol-Beschluss	154
1.5.1 Entstehungshintergrund	154
1.5.2 Der Europäische Konvent zur Zukunft der EU	156
1.5.3 Haager Programm	161
1.5.4 Diskussionen unter österreichischer Ratspräsidentschaft	162
1.5.5 Diskussionen unter deutscher Ratspräsidentschaft	166
1.5.6 Strukturelle Änderungen	170
1.6 Vertrag von Lissabon	171
1.7 Europol-Verordnung	174
1.7.1 Entstehungshintergrund	174
1.7.2 Vorschlag der Kommission 2013	177
1.7.3 Verhandlungen	181
1.7.4 Strukturelle Änderungen	186
2. Befugnisse und Tätigkeitsfelder	187
2.1 Ziele, Zuständigkeit und Aufgaben	187
2.1.1 Ziele und Zuständigkeit	187
2.1.2 Aufgaben	192
2.2 Nationale Stelle	196
2.3 Büro der Verbindungsbeamten	202

*Inhaltsverzeichnis*

2.4	Informationsverarbeitung	203
2.4.1	EIS	206
2.4.2	Analyseprojekte/Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken	209
2.4.3	SOCTA/OCTA	214
2.5	Teilnahme an Gemeinsamen Ermittlungsgruppen und Ermittlungersuchen	217
2.5.1	Teilnahme an Gemeinsamen Ermittlungsgruppen	217
2.5.2	Ermittlungersuchen	219
2.6	Aus- und Fortbildung und Kompetenzzentrum für Strafverfolgung	221
3.	Kooperation mit Partnern	224
3.1	Beziehungen zu Drittstaaten und Drittstellen	224
3.2	Informationsaustausch mit privaten Parteien und Personen	227
4.	Organisation und Steuerung	229
4.1	Verwaltungsrat	229
4.2	HENU	233
4.3	Direktor/in von Europol	234
4.4	Personal	235
5.	Zwischenergebnisse	237
5.1	Historische Entwicklung: Europol als supranationaler Akteur	237
5.2	Down- und Uploadprozesse	240
5.3	Mechanismen	244
5.4	Die Rolle Deutschlands: Architekt von Europol	245
Kapitel V: Fallstudie Deutschland		247
1.	Staatsorganisatorische und europapolitische Grundlagen	247
1.1	Vertikale und horizontale Fragmentierung der Zuständigkeits- und Aufgabenstruktur	247
1.2	Europapolitische Grundhaltungen	248
2.	Strukturen der Kriminalitätsbekämpfung	251
2.1	Grundlagen	251
2.2	Rolle des BKA	253
2.3	Rolle der Polizeien der Länder	257
2.4	Strategiebildung und Programmplanung im Bereich Innenpolitik	259

3. Download	260
3.1 Nationale Stelle	260
3.1.1 Erste Schritte: Einrichtung des BKA als nationale Stelle	260
3.1.2 Direktkontakte der Länderpolizeibehörden unter dem EuropolÜ und dem EuropolB	264
3.1.3 Ausweitung der Direktkontakte und SIENA-Roll-Out	267
3.2 Büro der Verbindungsbeamten	272
3.3 Informationsverarbeitung	275
3.3.1 Datenabruf und Informationseingabe	275
3.3.2 Implementierung des EIS	278
3.3.3 Programm Polizei2020	280
3.3.4 Implikationen für polizeiliche Ermittlungsverfahren und Auswerteprozesse	284
3.3.5 EU-Politikzyklus und KOK- Schwerpunktbildungsprozess	290
3.4 Teilnahme an Gemeinsamen Ermittlungsgruppen	295
3.5 Operational Meetings, Beratungstätigkeiten und Gemeinsame Zentren	298
4. Upload	302
4.1 Strukturelle Grundlagen und Kanäle	303
4.1.1 Arbeitsgruppen des Rates	303
4.1.2 HENU	306
4.1.3 Informelle und unstrukturierte politische und polizeifachliche Dialoge	310
4.2 Informationsmanagement	312
4.3 Neue Technologien	317
5. Zusammenfassung	321
Kapitel VI: Ergebnisse	326
1. Down- und Upload: Europol als Katalysator einer europäisch orientierten Kriminalitätsbekämpfung in Deutschland	326
2. Theoretisch-konzeptionelle Rückschlüsse für die Europäisierungsforschung	331
3. Schlussfolgerungen für die Entwicklung von Europol	335
4. Forschungsperspektiven	339

*Inhaltsverzeichnis*

Literaturverzeichnis	343
1. Primärliteratur	343
2. Sekundärliteratur	358

Online-Anhang unter:

<https://www.nomos-shop.de/shopfiles/>

anhang\_978-3-8487-8413-4\_mat\_online-anhang.pdf

## Abkürzungsverzeichnis

ADEP	Automation of Data Exchange Processes
AK II	Arbeitskreis II
AStV	Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten
BGH	Bundesgerichtshof
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
CATS	Comité de l'article trente-six (Artikel 36-Ausschuß)
COSAC	Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union
COSI	Coopération Opérationnelle en matière Sécurité Intérieure
COSPOL	Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police
ECIM	European Criminal Intelligence Model
ECRIS	European Criminal Records Information Exchange System
EDU	Europol Drugs Unit
EDSB	Europäischer Datenschutzbeauftragter
EEA	Europäische Ermittlungsanordnung
EEAS	European External Action Service
EES	Entry/Exit System
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction

*Abkürzungsverzeichnis*

EMPACT	European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats
EPCTF	European Police Chiefs Task Force
ESM	European Stability Mechanism
EuropolB	Europol-Beschluss
EuropolÜ	Europol-Übereinkommen
EuropolVO	Europol-Verordnung
EuVID	European Vehicle Identification Database
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungs-politik
HENU	Head of Europol National Unit
IMK	Innenministerkonferenz
Info-Ex System	Information Exchange System for the secure exchange of information and intelligence
IDMC	Integrated Data Management Concept
IOCTA	Internet Organised Crime Threat Assessment
KKB	Kommission Kriminalitätsbekämpfung
KOK	Kommission Organisierte Kriminalität
LEWP	Law Enforcement Working Party
LfV	Landesamt für Verfassungsschutz
LIBE-Ausschuss	Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments
LKA	Landeskriminalamt
MASP	Multi-Annual Strategic Plan
MDG	Multidisziplinäre Gruppe „Organisierte Kriminalität“
NEC	National EMPACT Coordinator
OAP	Operational Action Plan
OCTA	Organized Crime Threat Assessment
PCTF	Police Chief Task Force
PIAV	Polizeilicher Informations- und Analyseverbund
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik

*Abkürzungsverzeichnis*

RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
SDÜ	Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen
SIENA	Secure Information Exchange Network Application
SOCTA	Serious and Organized Crime Threat Assessment
TESAT	Terrorism Situation and Trend Report
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale
UMF	Universal Message Format
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VIS	Visa Information System

