



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

005486/EU XXIII.GP
Eingelangt am 12/01/07

Brüssel, den 20.12.2006
SEK(2006) 1683

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BESCHLUSS DES RATES ZUR ERRICHTUNG DES EUROPÄISCHEN
POLIZEIAMTS**

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2006) 817 endgültig}
{SEK(2006) 1682}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN BESCHLUSS DES RATES ZUR ERRICHTUNG DES EUROPÄISCHEN POLIZEIAMTS

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

1. WELCHE PROBLEME SOLLEN MIT DEM VORSCHLAG ANGEANGEN WERDEN?

Das Europäische Polizeiamt (Europol) ist 1995 im Wege eines Übereinkommens der Mitgliedstaaten geschaffen worden. Europol war die erste Organisation, die auf der Grundlage des Vertrags über die Europäische Union errichtet wurde.

Seither sind in diesem Bereich zahlreiche Rechtsakte erlassen worden, auf deren Grundlage andere Stellen und Agenturen, die sich mit Sicherheitsfragen befassen, geschaffen worden sind. Aktuelle Beispiele sind Eurojust und die Europäische Polizeiakademie, die beide auf der Grundlage eines Ratsbeschlusses (dieses Rechtsinstrument wurde mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführt) errichtet wurden. Während Änderungen eines Beschlusses direkt vom Rat (einstimmig) nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschlossen werden können, müssen Änderungen an einem Übereinkommen normalerweise von allen Vertragsparteien ratifiziert werden.

Bei Beratungen während des österreichischen und des finnischen Ratsvorsitzes hat sich gezeigt, dass auch nach Inkrafttreten der drei Änderungsprotokolle zum Europol-Übereinkommen weitere Verbesserungen an der Funktionsweise von Europol wünschenswert sind. Europol's derzeitiger Rechtsrahmen muss den neuen Sicherheitsrisiken, die neue Vorgehensweisen erfordern, angepasst werden. Bei den Vorgesprächen im Rat über die Zukunft von Europol hat sich gezeigt, dass die Ersetzung des Europol-Übereinkommens durch einen Ratsbeschluss bei den Mitgliedstaaten auf breite Zustimmung stößt.

2. WELCHES ÜBERGEORDNETE POLITISCHE ZIEL WIRD MIT DEM VORSCHLAG VERFOLGT?

Das übergeordnete politische Ziel besteht darin, Europol mit einer Rechtsgrundlage auszustatten, die sich neuen Gegebenheiten einfacher anpassen lässt. Konkret werden mit dem Vorschlag folgende Ziele verfolgt:

- Europol soll in die Lage versetzt werden, seinen Auftrag, die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten in ihrem Kampf gegen schwere Kriminalität und Terrorismus zu unterstützen, besser zu erfüllen.
- Europol's Auftrag soll entsprechend der im Verfassungsvertrag formulierten politischen Vision angepasst werden.
- Europol's Rechtsrahmen soll den Vorschriften nachgebildet werden, die für andere auf der Grundlage der dritten Säule errichtete Stellen wie Eurojust und die Europäische Polizeiakademie gelten.

- Europol's Rechtsrahmen soll die uneingeschränkte Anwendung des Verfügbarkeitsgrundsatzes auf strafverfolgingsrelevante Informationen ermöglichen.
- Europol's Arbeits- und Funktionsweise soll vereinfacht werden.
- Das derzeit durch das Europol-Übereinkommen und seine Durchführungsbestimmungen garantierte hohe Datenschutzniveau soll beibehalten und nach Möglichkeit noch verbessert werden.
- Das Europäische Parlament soll stärker in die Funktionsweise von Europol einbezogen werden.
- Sorgfältig durchdachte Übergangsbestimmungen sollen Europol und seinen Partnern Rechtssicherheit verschaffen und die bestehenden Rechte des Europol-Personals wahren, damit die laufende Verwaltung von Europol durch die Änderung der Rechtsgrundlage nicht über Gebühr beeinträchtigt wird.

3. WELCHE OPTIONEN STEHEN ZUR ERREICHUNG DER ZIELE IN ERSTER LINIE ZUR WAHL?

Die Kommission hat bei der Ausarbeitung ihres Vorschlags verschiedene Optionen geprüft, von denen jedoch die meisten aufgrund der Entwicklungen in den letzten Jahren schon zu Beginn verworfen wurden.

Die Beibehaltung des Status quo wurde angesichts der offenkundigen Schwierigkeiten mit der Änderung des Europol-Übereinkommens schon frühzeitig verworfen. Da zudem keine Einigung über den Verfassungsvertrag erzielt wurde, bleibt ungewiss, welche Rechtsinstrumente in Zukunft verfügbar sein werden, um Europol's derzeitige Rechtslage zu verbessern. Der Rat ‚Justiz und Inneres‘ hatte in seinen Schlussfolgerungen vom 1./2. Juni 2006 überdies aufgefordert „zu prüfen, ob und wie sich das Europol-Übereinkommen gemäß Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe c EUV bis 1. Januar 2008 oder baldmöglichst danach durch einen Beschluss des Rates ersetzen lässt, wenn möglich auf der Grundlage einer konkreten Initiative oder eines konkreten Vorschlags.“

Eine zweite Option bestand darin, das Europol-Übereinkommen im Wege eines Protokolls aufzuheben und durch einen Ratsbeschluss zu ersetzen. Nach eingehender rechtlicher Prüfung kam die Kommission zu dem Schluss¹, dass ein Protokoll zur Aufhebung des Europol-Übereinkommens nicht erforderlich ist. Die weitaus meisten Mitgliedstaaten sowie der Juristische Dienst des Rates schlossen sich nach weiteren Diskussionen in den Ratsgremien dem Standpunkt der Kommission an.

Eine dritte Möglichkeit hätte darin bestanden, dass Europol-Übereinkommen durch einen Ratsbeschluss zu ersetzen, ohne eine Finanzierung des Polizeiamts aus dem Gemeinschaftshaushalt vorzusehen. Aus Sicht der Kommission ist die Finanzierung Europol's aus dem Gemeinschaftshaushalt jedoch die einzig logische Entscheidung, da Rat und Parlament gemeinsam im Rahmen des Haushaltsverfahren über den Haushalt von Europol entscheiden und auf diese Weise die demokratische Kontrolle über Europol verstärkt wird. Die Anwendung von Standardregelungen

¹ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SEK(2006) 851 vom 21. Juni 2006).

(Beamtenstatut und Haushaltsordnung) wird darüber hinaus eine erhebliche Reduzierung des Verwaltungsaufwands zur Folge haben. Ferner sei darauf hingewiesen, dass nach Artikel 41 Absatz 3 EU-Vertrag die „operativen Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung dieser Bestimmungen [...] ebenfalls zulasten des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften [gehen], mit Ausnahme von Fällen, in denen der Rat einstimmig etwas anderes beschließt“.

Angesichts der Probleme, die sich aufgrund der derzeitigen Rechtsgrundlage von Europol stellen, wurde nur ein Rahmenbeschluss oder ein Beschluss des Rates in Erwägung gezogen. Da ein Rahmenbeschluss eher der Angleichung des mitgliedstaatlichen Rechts dient, dürfte ein Rechtsakt in Form eines Ratsbeschlusses gemäß Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe c EU-Vertrag für die Errichtung einer Organisation auf der Grundlage von Titel VI EU-Vertrag am besten geeignet sein. Bei der Ausarbeitung des Vorschlags wurden mehrere Optionen zur Verbesserung der Arbeitsweise von Europol geprüft. Diese Optionen sind größtenteils auf Arbeiten unter der österreichischen Präsidentschaft zurückzuführen, die in einem so genannten Optionenpapier zusammengestellt worden sind.

4. WELCHE – POSITIVEN UND NEGATIVEN – AUSWIRKUNGEN SIND VON DER GEWÄHLTEN OPTION ZU ERWARTEN?

Der Vorschlag zielt allgemein auf eine Verbesserung der Funktionsweise von Europol und eine Stärkung der polizeilichen Zusammenarbeit ab.

Die Mitgliedstaaten wollten keine ‚Revolution‘ im Sinne einer völligen Neugestaltung von Europol, sondern sie wollten Europol als Organisation behutsam weiterentwickeln. Im Einklang mit diesem deutlichen Signal enthält der Vorschlag einige von den Mitgliedstaaten und Europol vorgeschlagenen und befürworteten Änderungen, ohne jedoch den Charakter der Organisation grundlegend zu verändern.

Mit der Rechtsform eines Ratsbeschlusses ist gewährleistet, dass etwaige später erforderliche Änderungen am Rechtsrahmen von Europol tatsächlich durchgeführt werden können. In gleicher Weise wird die Anwendung allgemein bekannter, moderner Bestimmungen zur Regelung des Haushalts von Europol und der damit zusammenhängenden Verfahren sowie die Anwendung des EU-Beamtenstatuts auf das Europol-Personal die Verwaltung der Organisation sowie die Beschlussfassung und die Haushaltskontrolle erheblich vereinfachen.

Eine positive Folge, die sich unmittelbar aus der Änderung des Europol-Mandats ergibt, ist, dass Europol jetzt auch dann tätig werden kann, wenn keine Form der organisierten Kriminalität vorliegt. Die Auslegung dieser Einschränkung hat bisher in der täglichen Praxis zahlreiche Probleme verursacht.

Zwar wird der Übergang einiges an Arbeit mit sich bringen, doch ist dies ein einmaliger Aufwand. Europol wird sich mit Hilfe gut durchdachter Übergangsvorschriften auch in der Umstellungsphase weiterhin auf seine Kernaufgaben konzentrieren können. Angesichts der Tatsache, dass Europol mehr als 400 Mitarbeiter beschäftigt, ein Jahresbudget von rund 60 Mio. EUR verwaltet und eng mit diversen Partnern zusammenarbeitet, muss die Umstellung für alle

Beteiligten transparent und behutsam bewerkstelligt werden. Die Achtung bestehender Rechte und eine ordentliche Informationspolitik machen dies möglich.

Wie der Verfügbarkeitsgrundsatz in der Praxis umgesetzt werden soll, muss noch eingehend erörtert werden. Der Vorschlag beschränkt sich daher darauf, Europol eine klare Rechtsgrundlage an die Hand zu geben, die der Organisation einen breiteren Zugang zu nationalen und internationalen Datenbanken verschafft, sofern das einschlägige innerstaatliche oder internationale Recht dies zulässt.

Alle Schutzbestimmungen, die in der Vergangenheit eingeführt worden sind, um das derzeitige Datenschutzniveau zu gewährleisten, bleiben bestehen. Weitgehend unverändert ist auch der Aufgabenbereich der gemeinsamen Kontrollinstanz. Vorgesehen ist eine Zusammenarbeit mit dem Europäischen Datenschutzbeauftragten, wo dies zweckdienlich erscheint. In einigen Punkten wurde der Datenschutz sogar noch verbessert, z. B. durch die Einführung eines unabhängigen Datenschutzbeauftragten bei Europol sowie durch die einfachere und klarere Formulierung der Rechte der Bürger. Auf diese Weise wird dafür gesorgt, dass die Behörden der Mitgliedstaaten Europol als zuverlässiges und vertrauenswürdiges Strafverfolgungsorgan volles Vertrauen entgegenbringen.

Da Europol aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden soll, hat der Vorschlag finanzielle Auswirkungen auf die Finanzen der EU. Im Finanzrahmen 2007-2013 wurden bereits entsprechende Beträge angesetzt: 82 Mio. EUR für 2010, die bis 2013 auf 85 Mio. EUR aufgestockt werden. Mit der Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Feststellung des Haushaltsplans für Europol wird die demokratische Kontrolle über Europol verstärkt. Für das Europol-Personal wird künftig das Beamtenstatut der EU gelten, um bestehende Rechte zu wahren und eine Steigerung der Lohnkosten zu vermeiden. In dem Vorschlag wird davon ausgegangen, dass den zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschlusses bei Europol Beschäftigten ein Vertrag als Zeitbedienstete auf der Grundlage des EU-Beamtenstatuts angeboten wird.

In Bezug auf den Grundrechtsschutz ist festzustellen, dass der Vorschlag mit dem Gemeinschaftsrecht und der Grundrechtscharta im Einklang steht. Der Europol-Beschluss berührt zwar das Recht auf Achtung der Privatsphäre im Sinne von Artikel 7 der Grundrechtscharta sowie das in Artikel 8 der Charta garantierte Recht auf den Schutz personenbezogener Daten, doch ist der Eingriff in diese Rechte nach Artikel 52 der Charta gerechtfertigt. Die im Vorschlag vorgesehenen Einschränkungen dieser Rechte sind verhältnismäßig und notwendig, um das allgemein anerkannte Ziel der Prävention und Bekämpfung von Straftaten und Terrorakten zu erreichen.

Alle internationalen Übereinkünfte bleiben den Übergangsbestimmungen zufolge weiter in Kraft. Den Kooperationspartnern von Europol wird jedoch eine gewisse Beobachtungsfrist eingeräumt, um festzustellen, ob sich die Umstellung der Rechtsgrundlage auf ihre Vereinbarungen auswirkt und ob diese gegebenenfalls zu ändern sind. Insgesamt soll erreicht werden, dass die internationalen Beziehungen von Europol enger in die Außenpolitik der EU eingebunden werden. Abgesehen von Arbeitsvereinbarungen, die keinen Austausch personenbezogener Daten beinhalten, gehen die Bestrebungen dahin, umfassende Übereinkünfte mit Drittstaaten zu

schließen, die alle Aspekte der Zusammenarbeit zwischen ihnen und der Europäischen Union im Bereich Justiz und Inneres regeln.

Nach Erlass des Beschlusses wird für Europol zunächst eine Übergangsphase beginnen, in der vor allem die für Rechts-, Finanz- und Personalfragen zuständigen Stellen besonders belastet sein werden. Die Ermittlungsarbeit darf hierdurch nicht beeinträchtigt werden. Nach dieser Übergangsphase wird der Europol-Beschluss in vollem Umfang anwendbar sein.

5. WIE WERDEN DIE ERGEBNISSE UND AUSWIRKUNGEN DES VORSCHLAGS NACH DESSEN UMSETZUNG VERFOLGT UND BEWERTET?

Die Ergebnisse und Auswirkungen des Vorschlags werden nach dessen Umsetzung regelmäßig verfolgt und bewertet, und zwar in erster Linie vom Verwaltungsrat von Europol, aber auch vom Rat, von der Kommission und vom Europäischen Parlament auf der Grundlage jährlicher Berichte. Im Vorschlag ist die Einführung eines Kontrollsystems vorgesehen sowie alle fünf Jahre eine externe Evaluierung.

6. KONSULTATION ALLER BETEILIGTEN

Der Vorschlag stützt sich auf eine umfassende Konsultation aller Beteiligten, die unter der österreichischen Präsidentschaft mit einer Diskussion auf der informellen Tagung der Justiz- und Innenminister im Januar 2006 eingeleitet wurde und der im Februar eine Konferenz über die Zukunft Europols folgte. Auf der Konferenz trafen hochrangige Vertreter der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, von Europol und Eurojust, von der gemeinsamen Kontrollinstanz von Europol, der Kommission sowie aus Wissenschaft und Lehre zusammen. Diese Konferenz sollte Vorarbeiten für die künftige Gestaltung von Europol leisten und Aufschluss darüber geben, wie die Teilnehmer die Zukunft Europols sehen. Ein Ergebnis dieser Konferenz war die Feststellung, dass das Europol-Übereinkommen durch einen Ratsbeschluss ersetzt werden muss, wenn der EU-Vertrag als Rechtsgrundlage für Europol dienen soll. Es wurde vorgeschlagen, internationale Schwerekriminalität in den Zuständigkeitsbereich von Europol aufzunehmen.

Besondere Bedeutung wurde der Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen beigemessen. Die Art und Weise, wie Europol eine strukturierte Zusammenarbeit mit Drittländern und Drittstellen aufnimmt, ist jedoch ganz eindeutig verbesserungsbedürftig. Auf der Konferenz wurde auch festgestellt, dass Europol einen besseren Zugang zu Informationen benötigt. Es wurden Vorschläge unterbreitet, die darauf abzielen, den Verwaltungsrat zu einem stärker strategisch orientierten Handeln zu bewegen. Der Kommissionsvorschlag folgt in weiten Teilen den Ergebnissen dieser Konferenz sowie den Arbeiten der Freunde des Vorsitzes, wie sie in ihrem so genannten Optionenpapier festgehalten wurden.

Im Anschluss an die Konferenz wurden die Arbeiten im Kreis der „Freunde des Vorsitzes“ fortgesetzt, in dem fast alle Mitgliedstaaten vertreten waren. Die Ergebnisse dieser Arbeiten sind in dem so genannten Optionenpapier niedergelegt, das eine Vielzahl von Vorschlägen enthält, wie die Funktionsweise von Europol

verbessert werden kann. Für die Ausarbeitung des vorliegenden Vorschlags haben sich weitere Kontakte mit Beteiligten – einschließlich mit Europol – als hilfreich erwiesen.

Da bereits alle Beteiligten in diese Arbeiten einbezogen waren, wurde eine zusätzliche förmliche Konsultation nicht als erforderlich angesehen.

7. ENTWURF UND BEGRÜNDUNG DES KOMMISSIONSVORSCHLAGS

Vorgeschlagen wird ein Beschluss des Rates zur Errichtung von Europol und zur Ersetzung des geltenden Europol-Übereinkommens. Ziel ist letztlich ein völlig neuer Rechtsrahmen, um Europol eine wirksamere und effizientere Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zu ermöglichen.

Hierzu benötigt Europol nach Ansicht der Kommission eine moderne Rechtsgrundlage in Form eines Ratsbeschlusses und eine Finanzierung aus dem Gemeinschaftshaushalt. Außerdem sollte für das Europol-Personal generell das EU-Beamtenstatut gelten. Diese Sichtweise wird auch in den Schlussfolgerungen des Rates vom Juni 2006, die dem Europäischen Rat im Dezember 2006 vorgelegt wurden, bestätigt.

Mit dem Vorschlag wird der Notwendigkeit, den Rechtsrahmen von Europol sowie Auftrag und Aufgabenstellung des Polizeiamts zu modernisieren, am besten entsprochen. Weiterreichende Optionen – die Europol insbesondere mit unabhängigen Ermittlungsbefugnissen ausstatten – wurden ebenfalls erörtert, aber recht bald verworfen. Keine der weniger ambitionierten Optionen bietet so grundlegende Vorteile wie der vorliegende Vorschlag.