



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 1. Dezember 2020
(OR. en)

8025/1/04
REV 1 DCL 1

CRIMORG 24

FREIGABE

des Dokuments	8025/1/04 REV 1 RESTREINT UE
vom	5. Mai 2004
Neuer Status:	Öffentlich zugänglich
Betr.:	GUTACHTEN IM RAHMEN DER DRITTEN RUNDE DER GEGENSEITIGEN BEGUTACHTUNGEN BETREFFEND DEN "AUSTAUSCH VON INFORMATIONEN UND ERKENNTNISSEN ZWISCHEN EUROPOL UND DEN MITGLIEDSTAATEN UND ZWISCHEN DEN EINZELNEN MITGLIEDSTAATEN" GUTACHTEN ÜBER DEUTSCHLAND

Die Delegationen erhalten in der Anlage die freigegebene Fassung des obengenannten Dokuments.

Der Wortlaut dieses Dokuments ist mit dem der vorherigen Fassung identisch.

RESTREINT UE



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 5. Mai 2004 (07.05)
(OR. en)

8025/1/04
REV 1

RESTREINT UE

CRIMORG 24

GUTACHTEN IM RAHMEN DER
DRITTEN RUNDE DER GEGENSEITIGEN BEGUTACHTUNGEN BETREFFEND
DEN "AUSTAUSCH VON INFORMATIONEN UND ERKENNTNISSEN
ZWISCHEN EUROPOL UND DEN MITGLIEDSTAATEN
UND ZWISCHEN DEN EINZELNEN MITGLIEDSTAATEN"

GUTACHTEN ÜBER DEUTSCHLAND

DECLASSIFIED

RESTREINT UE

INHALT

Seite

1.	EINLEITUNG	3
2.	ALLGEMEINE INFORMATIONEN UND STRUKTUREN	4
3.	INTERNE ORGANISATION DES INFORMATIONSAUSTAUSCHES	12
4.	EXTERNER INFORMATIONSAUSTAUSCH	17
5.	AUSTAUSCH VON INFORMATIONEN ZWISCHEN DEN MITGLIEDSTAATEN UND EUROPOL	23
6.	BEWERTUNG DURCH DIE GUTACHTERGRUPPE	35
7.	ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN DES GUTACHTERTEAMS	52
ANLAGEN		
	ANLAGE A: Programme of visits	56
	ANLAGE B: List of persons met	57
	ANLAGE C: List of abbreviations	58

RESTREINT UE

1. EINLEITUNG

- 1.1. Im Anschluss an die Annahme der Gemeinsamen Maßnahme vom 5. Dezember 1997 wurde ein Mechanismus für die Begutachtung der einzelstaatlichen Anwendung und Umsetzung der zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingegangenen internationalen Verpflichtungen geschaffen.
- 1.2. Die schwedische Delegation hatte einen Vorschlag zur Begutachtung der Übermittlung von Informationen und Erkenntnissen an Europol sowie des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Mitgliedstaaten vorgelegt; dieser Vorschlag, den der Vorsitz aufgegriffen hatte, wurde von der MDG in ihrer Sitzung vom 3. und 4. Juni 2002 angenommen.
- 1.3. Die MDG hat in ihrer Sitzung vom 3. Dezember 2002 den Fragebogen für die dritte Runde der gegenseitigen Begutachtungen zu dem Thema "Austausch von Informationen und Erkenntnissen zwischen Europol und den Mitgliedstaaten und zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten" angenommen.
- 1.4. Nach den Beratungen der MDG vom 9. Januar 2003 ist eine Liste erstellt worden, die zeigt, in welcher Reihenfolge die Mitgliedstaaten zu begutachten sind. Deutschland ist der vierte Mitgliedstaat, der im Rahmen der dritten Runde der gegenseitigen Begutachtungen zu begutachten ist.
- 1.5. Der Fragebogen und die Ziele der Begutachtung sind in Dokument [11679/3/02 REV 3 CRIMORG 71](#) enthalten.
- 1.6. Die Gutachter waren Frau Elisabeth HAMIDI (Österreich), Herr Jaime FERNANDES (Portugal) und Herr Jean-Marc SOUVIRA (Frankreich). Zwei Beobachter, Herr Mogens LUNDH (Europol) und Frau Ana Isabel SANCHEZ RUIZ (Kommission), und das Generalsekretariat des Rates nahmen ebenfalls teil.
- 1.7. Der Gutachterausschuss hat mit Unterstützung des Ratssekretariats und auf der Grundlage der Bemerkungen und Schlussfolgerungen der Gutachter sowie der von der deutschen Regierung übermittelten Antworten auf den Fragebogen das vorliegende Gutachten erstellt.

RESTREINT UE

1.8. In dem Gutachten wird zunächst auf die allgemeinen Informationen und die Strukturen (2), danach auf die interne Organisation des Informationsaustauschs (3) und auf den externen Informationsaustausch (4) und sodann spezifischer auf Europol (5) eingegangen. Im letzten Kapitel nehmen die Gutachter eine fachliche Gesamtbewertung vor und sprechen dann Empfehlungen dazu aus, auf welche Weise die Zusammenarbeit und die Effizienz des Informationsaustauschs innerhalb Deutschlands und mit anderen Mitgliedstaaten und Europol verbessert werden kann.

2. ALLGEMEINE INFORMATIONEN UND STRUKTUREN ¹

2.1. RECHTSGRUNDLAGEN

2.1.1. Der Austausch von Informationen mit den Mitgliedstaaten der EU richtet sich in erster Linie nach dem Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz - BKAG). Gemäß § 14 BKAG "Befugnisse im internationalen Bereich" ² stehen unter anderem folgende Kompetenzen zur Verfügung:

- Das Bundeskriminalamt kann an Polizei- und Justizbehörden sowie an sonstige für die Verhütung oder Verfolgung von Straftaten zuständige öffentliche Stellen anderer Staaten sowie zwischen- und überstaatliche Stellen, die mit Aufgaben der Verhütung oder Verfolgung von Straftaten befasst sind, personenbezogene Daten übermitteln, soweit dies erforderlich ist
1. zur Erfüllung einer ihm obliegenden Aufgabe, 2. zur Verfolgung von Straftaten und zur Strafvollstreckung nach Maßgabe der Vorschriften über die internationale Rechtshilfe in strafrechtlichen Angelegenheiten oder der Vorschriften über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof oder 3. zur Abwehr einer im Einzelfall bestehenden erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Gleiches gilt, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden sollen.

¹ Dieser Teil des Gutachtens beruht zum Teil auf den Antworten auf den Fragebogen und zum Teil auf den von den deutschen Behörden übermittelten Unterlagen.

² Gesetz vom 7. Juli 1997 über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten.

RESTREINT UE

- Mit Zustimmung des Bundesministeriums des Innern kann das Bundeskriminalamt gespeicherte nicht personenbezogene Daten, die der Suche nach Sachen dienen (Sachfahndung), für zentrale Polizeibehörden anderer Staaten nach Maßgabe zwischenstaatlicher Vereinbarungen zum Abruf im automatisierten Verfahren zur Sicherstellung von gestohlenen, unterschlagenen oder sonst abhanden gekommenen Sachen bereithalten.

2.1.2. Die originäre Zuständigkeit für die internationale Rechtshilfe in strafrechtlichen Angelegenheiten obliegt grundsätzlich den Staatsanwaltschaften. Aufgrund von Verwaltungsvorschriften erfolgte in Teilbereichen eine Befugnisübertragung auf die Polizei. Diese beschränkt sich gemäß Nr. 124 der Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten (RiVAST) auf den Informations- und Erkenntnisaustausch sowie die Erledigung polizeilicher Ersuchen.

2.1.3. Besonderheiten der Zusammenarbeit mit den einzelnen Staaten können sich aus den in den RiVAST zusammengefassten Rechtsvorschriften, Regelungen oder Vereinbarungen sowie weiteren völkerrechtlichen Vereinbarungen mit einzelnen Staaten ergeben.

2.1.4. Darüber hinaus regeln die spezifischen Rechtsvorschriften - auf der Grundlage des Beschlusses des Rates vom 17. Oktober 2000 ¹ über Vereinbarungen für eine Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten beim Austausch von Informationen - den Austausch von Informationen mit anderen EU-Mitgliedstaaten zu Geldwäsche-Verdachtsanzeigen.

Nationale Zentrale Meldestelle im Sinne des Artikels 2 Absatz 3 des genannten Ratsbeschlusses ist eine im BKA eingerichtete Financial Intelligence Unit (FIU).

¹ Beschluss des Rates in Dok. 12028/00 CRIMORG 134 (COR 1 de und COR 2 fr).

RESTREINT UE

2.1.5. Gemäß Artikel 4 des Europol-Übereinkommens errichtet oder bezeichnet jeder Mitgliedstaat eine nationale Stelle als einzige Verbindungsstelle zu Europol. Nationale Stelle für Deutschland ist das Bundeskriminalamt (BKA).

Der nationalen Stelle obliegen unter anderem folgende Aufgaben:

- Europol aus eigener Initiative Informationen und Erkenntnisse zu übermitteln, die für die Aufgabenerfüllung von Europol erforderlich sind,
- Beantwortung von Informations-, Erkenntnis- und Beratungsanfragen von Europol,
- Auswertung und Weiterleitung von Informationen und Erkenntnissen nach Maßgabe des nationalen Rechts für und an die zuständigen nationalen Behörden,
- Übermittlung von Informationen an Europol zur Speicherung in automatisierte Informationssammlungen,
- Verantwortung der Rechtmäßigkeit des Informationsaustausches.

2.1.6. Zur Umsetzung des Europol-Übereinkommens in das nationale Recht wurde 1997 das Europol-Gesetz erlassen (nationales Ratifizierungsgesetz zum Europol-Übereinkommen). Das Europol-Gesetz beschränkt sich im Wesentlichen auf Vorschriften zur Zuständigkeit sowie zur näheren Ausgestaltung der durch das Europol-Übereinkommen selbst nicht geregelten innerstaatlichen Befugnisse, Pflichten und datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeiten der Bundes- und Landesbehörden bei der Anwendung des Übereinkommens.

2.1.7. Die Polizei- und Zollbehörden sind durch das Europol-Gesetz gehalten, dem BKA die Informationen und Daten zur Verfügung zu stellen, die es zur Erfüllung seiner Aufgaben als nationale Stelle für Europol benötigt. Unbeschadet der grundsätzlichen Verpflichtung des BKA hinsichtlich des Datenschutzes bei der Übermittlung von Informationen an das Ausland trägt die sachbearbeitende Dienststelle die innerstaatliche datenschutzrechtliche Verantwortung für die Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung an Europol. Zur Unterstützung der nationalen Koordinierung wurde in jedem Landeskriminalamt, der Grenzschutzdirektion (Zentralstelle der Grenzpolizei) und dem Zollkriminalamt (Zentralstelle der Zollbehörden) eine Ansprechstelle für die Europol-Zusammenarbeit geschaffen.

RESTREINT UE

2.2. STRUKTUREN

Die Polizeihochheit liegt grundsätzlich bei den Bundesländern, während das Grundgesetz dem Bund, also der Zentralregierung, nur in einigen Bereichen Zuständigkeiten für polizeiliche Angelegenheiten zuweist.

2.2.1. Allgemeine Struktur der Polizei

Entsprechend dem föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland hat jedes Bundesland seine eigene Polizei. Es bestehen somit 16 Länderpolizeien und zusätzlich die Polizei des Bundes. Die Organisation der Polizei liegt in der Hoheit des jeweiligen Bundeslandes bzw. des Bundes; aus diesem Grunde sind die Strukturen der verschiedenen Polizeien unterschiedlich. Die Polizeien der Länder bestehen aus der Schutzpolizei, der Kriminalpolizei und Sonderbereichen (Wasserschutzpolizei und Bereitschaftspolizei). Die Polizei des Bundes besteht aus dem Bundeskriminalamt (BKA) und dem Bundesgrenzschutz (BGS).

Die Schutzpolizei ist zuständig für die Gefahrenabwehr, die Verbrechenverhütung und die Strafverfolgung. Sie ist ferner für die Überwachung des Straßenverkehrs zuständig.

Aufgabe der Kriminalpolizei ist ebenfalls die Verhütung und Aufklärung von Straftaten. Während die Schutzpolizei vorrangig Fälle leichter und mittlerer Kriminalität bearbeitet, gilt das besondere Augenmerk der Kriminalpolizei Straftaten, die banden-, gewerbs- oder serienmäßig begangen werden, beispielsweise schwerer Diebstahl, Raub, Erpressung, Sittlichkeitsverbrechen und Mord, Drogen- und Falschgelddelikte.

Die Wasserschutzpolizei überwacht die gewerbliche Binnenschifffahrt und den Verkehr der Sportboote. Sie sorgt für die Sicherheit des Verkehrs auf den Wasserstraßen, überwacht den Transport gefährlicher Güter und verfolgt in diesem Zusammenhang Umweltdelikte.

RESTREINT UE

Die Bereitschaftspolizei wird in Krisenlagen, beispielsweise bei größeren Unglücksfällen, Katastrophen und Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eingesetzt. Sie unterstützt den polizeilichen Einzeldienst bei Demonstrationen, Sportveranstaltungen und anderen Großveranstaltungen, bei der Bekämpfung der Drogenkriminalität und der organisierten Kriminalität sowie im täglichen Dienst. Die Bereitschaftspolizei sorgt teilweise auch für die Ausbildung des Polizeinachwuchses (sofern dies nicht in eigens dafür eingerichteten Landespolizeischulen und Fachhochschulen geschieht). Teile der Bereitschaftspolizeien der Länder werden durch den Bund ausgestattet, der sich in besonderen, verfassungsrechtlich geregelten Fällen dieser Bereitschaftspolizei bedienen kann.

Zusätzlich bestehen Spezialeinheiten für besondere Fälle der Gewaltkriminalität (Geiselnahmen, Entführungen usw.) und andere Fälle der Kriminalität wie Tötungsdelikte. Diese Spezialeinheiten werden insbesondere eingesetzt, wenn mit einer stark ausgeprägten Gewaltbereitschaft des Täters gerechnet werden muss oder der Täter bewaffnet ist. Die Mitglieder dieser Spezialeinheiten sind in den meisten Fällen Beamte der Schutzpolizei mit Spezialausbildung. Organisatorisch gehören diese Spezialeinheiten häufig zur Schutzpolizei. In einigen Bundesländern sind sie indessen der Kriminalpolizei zugeordnet oder unmittelbar dem Innenministerium unterstellt. Die Bezeichnungen dieser Spezialeinheiten sind ebenfalls von Land zu Land unterschiedlich; sie können "Sondereinsatzkommando" oder "Mobiles Einsatzkommando" heißen.

2.2.2. Die Polizeien der Länder

Da 16 Länderpolizeien bestehen, liegt es in der Natur der Sache, dass sich Unterschiede herausgebildet haben; es besteht jedoch eine überwiegend einheitliche Grundstruktur der Länderpolizeien. Den Innenministerien unmittelbar nachgeordnet sind die Präsidien, die in erster Linie administrative, organisatorische und dienstaufsichtliche Aufgaben wahrnehmen und Einsätze von überregionaler Bedeutung leiten.

RESTREINT UE

Unterschieden wird zwischen so genannten

- Flächenpräsidien, denen die Leitungsfunktion bezüglich allgemeiner polizeilicher Aufgaben obliegt, und den Spezialpräsidien, d.h. den Landeskriminalämtern (vergleichbar mit dem BKA, aber nur für ein einzelnes Bundesland zuständig), den Präsidien der Bereitschaftspolizei (die die geschlossenen Einheiten der Bereitschaftspolizei führen) und den Polizeiverwaltungsämtern (zentrale Beschaffung von Einsatzmitteln und Ausrüstung).
- Den Flächenpräsidien sind die Direktionen nachgeordnet, die jeweils etwa 300 000 bis 700 000 Einwohner betreuen.
- Den Direktionen wiederum sind die Inspektionen unterstellt. Sie leisten den Großteil der täglichen Polizeiarbeit und dienen als Ansprechstelle für den Bürger. Jeder Direktion sind bis zu 12 Polizeiinspektionen des uniformierten Dienstes (rund um die Uhr besetzt), mindestens eine Kriminalpolizeiinspektion und eine uniformierte Verkehrspolizeiinspektion nachgeordnet.

2.2.3. Die Polizeien des Bundes

2.2.3.1. Das Bundeskriminalamt (BKA)

Das Bundeskriminalamt ist eine Behörde, die eine Gesamtpersonalstärke von etwa 4 800 Mitarbeitern hat und auf drei Standorte in der Bundesrepublik Deutschland, nämlich Berlin, Meckenheim (bei Bonn) und Wiesbaden, verteilt ist.

Das BKA befasst sich als Zentralstelle mit polizeilichem Auskunfts- und Nachrichtenwesen, kriminalpolizeilichen Angelegenheiten und Kriminalprävention. Es unterstützt die Strafverfolgungsbehörden und die Polizeien des Bundes und der Länder bei der Bekämpfung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung. Dies beinhaltet die Erhebung und Analyse aller erheblichen Informationen und die Weiterleitung dieser Informationen an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden.

RESTREINT UE

Das BKA ist gleichzeitig Nationales Zentralbüro Deutschlands für die IKPO-Interpol und nationale Europol-Stelle sowie Sirene-Büro (Supplementary Information Request at the National Entry - Sirene) für die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen des Schengener Durchführungsübereinkommens. Es ist darüber hinaus zuständig für die zur Bekämpfung und Verfolgung von Straftaten erforderlichen Beziehungen zu ausländischen Polizeikräften und Justizbehörden.

Das BKA erstellt Fachberichte über Personenerkennungen und zu kriminaltechnischen Angelegenheiten.

Es ist vorrangig zuständig für die Verfolgung der nachstehenden Straftaten:

- international organisierter ungesetzlicher Handel mit Waffen, Munition, Sprengstoffen und Betäubungsmitteln;
- international organisierte Herstellung oder Verbreitung von Falschgeld;
- Sachaufklärungen im Ausland und auf Ersuchen eines Bundeslandes oder mehrerer Bundesländer Ermittlungen bei Straftaten, die im Zusammenhang mit den genannten Straftaten begangen wurden, einschließlich der international organisierten Geldwäsche;
- Organisation des Zeugenschutzes.

Das BKA ist ferner zuständig für den Schutz der Mitglieder der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland und deren Staatsgäste.

Im Rahmen seiner Zentralstellenfunktion unterstützt das BKA die Polizeikräfte des Bundes und der Länder. Es unterhält zu diesem Zweck die erforderlichen Einrichtungen und Ausrüstungen für alle Bereiche kriminalpolizeilicher Untersuchungen und kriminalwissenschaftlicher Forschung. Es ist darüber hinaus zuständig für die Entwicklung von Polizeimethoden und von Strategien der Kriminalitätsbekämpfung.

Den Gutachtern wurde der Aufbau der Abteilung ZD erläutert (zentrale kriminalpolizeiliche Dienste, Personenerkennung). Die Abteilung besteht aus über 1000 Mitarbeitern. Die Gruppe ZD 3 ist für die internationale Zusammenarbeit zuständig (Interpol (26 Mitarbeiter), internationale Rechtshilfe (20 Mitarbeiter), SIS-SIRENE (60 Mitarbeiter) und Europol (6 Mitarbeiter, ausschließlich Polizeibeamte)). Im Verhältnis zur Gesamtpersonalstärke des BKA ist die für die internationale Zusammenarbeit zuständige Gruppe des BKA offenbar unterbesetzt.

RESTREINT UE

Die Abteilung Organisierte und Allgemeine Kriminalität ist eine von acht großen Abteilungen des BKA und ist insbesondere für Auswertung bei organisierter Kriminalität zuständig. Die Gruppe OA 1 ist zuständig für Auswertungsarbeit, ihre Ergebnisse werden insbesondere an die Gruppe OA 4 weitergeleitet, die für Ermittlungen zuständig ist. Je nach Art der Auswertungen und des Sachbereichs können die Erkenntnisse für eine Zuordnung an die Landeskriminalämter weitergeleitet werden. Dieses System scheint besonders komplex zu sein, da die Länder außer in Fällen mit internationalen Bezügen keine Auswertungsarbeit dieser Art durchführen, wodurch dem BKA eine wichtige Informationsquelle entgehen kann.

2.2.3.2. Der Bundesgrenzschutz (BGS)

Der Bundesgrenzschutz (BGS) ist eine Polizei des Bundes, die dem Bundesministerium des Innern untersteht und im Sicherheitssystem der Bundesrepublik Deutschland sonderpolizeiliche Aufgaben wahrnimmt. Das Gesetz über den Bundesgrenzschutz umschreibt zusammenfassend die Aufgaben und Verwendungen des BGS. Dazu gehören insbesondere:

- der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebietes, die Aufgaben der Bahnpolizei, der Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs auf Flughäfen, der Schutz von Verfassungsorganen des Bundes und von Bundesministerien, Aufgaben auf der Nord- und Ostsee einschließlich Umweltschutz und schiffahrtspolizeilicher Tätigkeiten, die Mitwirkung an polizeilichen Aufgaben im Ausland unter der Verantwortung der Vereinten Nationen, der Europäischen Union oder der Westeuropäischen Union und sonstiger internationaler Organisationen, die Unterstützung der Polizeien der Länder bei Großeinsätzen und die Hilfeleistung bei Katastrophen und besonderen Unglücksfällen.

RESTREINT UE

2.2.3.3. Das Zollkriminalamt (ZKA)

Auf die besondere Rolle des Zollkriminalamts sei ebenfalls hingewiesen. Am 15. Juli 1992 traten das Gesetz zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und weitere Rechtsvorschriften in Kraft. Die neue Zentralstelle des deutschen Zollfahndungsdienstes erhielt damit kraft Gesetz den Status einer Bundesoberbehörde. Von besonderem Interesse ist, dass das ZKA neben seinen unterschiedlichen Sonderaufgaben eine Zusammenarbeit mit anderen nationalen Behörden, insbesondere den Polizeien des Bundes und der Länder, den Steuer- und Wirtschaftsbehörden und den Justizbehörden, wahrnimmt (es bestehen beispielsweise 27 gemeinsame Ermittlungsgruppen von Zoll und Polizei zur Bekämpfung des Drogenhandels). In der gleichen Weise wird mit dem Inkrafttreten der Geldwäschevorschriften höchstwahrscheinlich eine sehr enge Zusammenarbeit auf internationaler Ebene mit Polizeikräften und internationalen Stellen erforderlich werden.

Wie die Zollverwaltung im Rahmen der zweiten Begutachtungsrunde mitgeteilt hat, ist die Anzahl der Zollfahndungsämter von 21 auf 8 verringert worden. Wichtig ist die Feststellung, dass das ZKA in seinen Zuständigkeitsbereichen die gleichen Befugnisse hat wie die Polizei. Zollbeamte können somit ihre Ermittlungen führen, bis die Justizbehörden ein Verfahren einleiten.

3. INTERNE ORGANISATION DES INFORMATIONSAUSTAUSCHES

3.1. STRUKTUREN

3.1.1. Kommunikationswege mit Europol *aus technischer Sicht*

Innerhalb der Bundesrepublik Deutschland ist das BKA Ansprechstelle für Europol. Das BKA fungiert hier auch als technischer Knotenpunkt. Es sind nachfolgende Kommunikationswege errichtet und in Betrieb.

Zwischen Europol in Den Haag und dem BKA in Wiesbaden ist ein VPN (geschlossenes Netzwerk) errichtet worden. Der Informationsfluss auf diesem VPN findet verschlüsselt statt. Derzeit wird jeglicher Mailverkehr (SMTP) zwischen Deutschland und Europol über dieses VPN abgewickelt. Eine spätere Aufnahme des „Online-Datenaustauschs“ zwischen dem Europol-Informationssystem und dem Informationssystem der deutschen Polizei über das VPN wird in Erwägung gezogen.

RESTREINT UE

Des Weiteren besteht die Möglichkeit, über das deutsche Verbindungsbüro mittels Fax mit Europol zu kommunizieren. Die Kommunikation via Fax findet verschlüsselt (Cryptofax) statt und ist in einer Vorstufe als Zwischenlösung zum oben genannten Weg errichtet worden. Hierbei haben neben dem BKA auch die Landeskriminalämter (LKÄ) sowie das Zollkriminalamt (ZKA) einen Kommunikationsanschluss an das deutsche Verbindungsbüro.

Die an Europol gerichteten Anfragen der sachbearbeitenden Polizeidienststellen der Bundesländer werden dem zuständigen LKA vorgelegt, dort im Rahmen der polizeilichen Prüf- und Bewilligungsbefugnis auf ihre Zulässigkeit geprüft und grundsätzlich an die Nationale Zentralbehörde als Schnittstelle zu Europol weitergeleitet. Von Europol ausgehende Anfragen werden, soweit diese auf der polizeilichen Schiene eingehen, über das BKA an das zuständige LKA geleitet und von dort an die sachbearbeitende Dienststelle übermittelt.

3.1.2. Kommunikationswege zwischen den Mitgliedstaaten *aus technischer Sicht*

Die Europol betreffende Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten findet über die nationalen Verbindungsbüros und im Rahmen der gemeinsamen Datenanalyse (Arbeitsdateien) bei Europol statt. Besondere Kommunikationswege bzw. technische Lösungen zwischen den Mitgliedstaaten sind nicht eingerichtet worden.

Interpol-Erkenntnisanfragen zwischen den Mitgliedstaaten werden ebenfalls grundsätzlich über LKA und BKA gesteuert.

In besonders bedeutsamen und eilbedürftigen Angelegenheiten werden Informationen und Erkenntnisse über die BKA-Verbindungsbeamten in den Mitgliedstaaten direkt unter nachträglicher Beteiligung der Zentralstelle BKA ausgetauscht. Des Weiteren wird auf das Schengen-VPN (SISNET) hingewiesen, über das die Kommunikation im Bereich Schengen, z.B. SIS und SIRENE-Kommunikation (X.400), verschlüsselt abgewickelt wird. Im Bereich Interpol ist das BKA mittels eines VPN (verschlüsselt) an Interpol (Lyon) und an deren Mitgliedsstaaten angeschlossen. Dieses Netzwerk beinhaltet sowohl den Mailverkehr (SMTP) als auch den Zugriff auf die Datenbanken (u.a. ASF).

RESTREINT UE

3.1.3. Bekämpfung der politisch motivierten Kriminalität *aus fachlicher Sicht*

Im Bereich der Kommunikation zwischen dem BKA und Europol wird primär das deutsche Verbindungsbüro zum Austausch von Informationen genutzt.

Sofern Erkenntnisse in Bezug auf die Analyseprojekte ausgetauscht werden, geschieht dies im Rahmen der unmittelbaren Kommunikation zwischen den Europol-Analysten und den jeweiligen nationalen Experten.

3.1.4. Bekämpfung der Organisierten und Allgemeinen Kriminalität *aus fachlicher Sicht*

Bei der Kommunikation mit den nationalen Verbindungsbeamten bei Europol werden alle Kommunikationswege genutzt (E-Mail, Telefax, Telefon, Briefpost). Die Wahl des Kommunikationsmediums hängt insbesondere von der Art und der Eilbedürftigkeit der Anfrage bzw. dem genutzten Kommunikationsmedium des anfragenden Mitgliedsstaates ab. In der Regel wird dabei auf das Kommunikationsmedium E-Mail zurückgegriffen.

Die Informationen/Anfragen der ersuchenden regionalen Dienststellen gehen per Fernschreiben oder Fax ein und werden hier in der Regel in eine E-Mail an das Deutsche Verbindungsbüro bei Europol umgesetzt und in wenigen Fällen per Fax übersandt.

In äußerst dringenden Fällen erfolgt vorab eine telefonische Anfrage, der Sachverhalt wird in schriftlicher Form nachgeliefert.

Die Kommunikation beim internationalen Austausch von Informationen zu Verdachtsanzeigen nach dem Geldwäschegesetz erfolgt über Interpol, über die FIU, über das nationale Verbindungsbüro bei Europol oder die Verbindungsbeamten des BKA. Der Interpol-Weg wird regelmäßig dann gewählt, wenn zu Ermittlungsverfahren wegen Geldwäsche (verfahrensunabhängige Finanzermittlungen) polizeiliche Erkenntnisse im Ausland einzuholen sind.

Der FIU-Kanal wird zum Austausch von Informationen zwischen den Zentralstellen für Verdachtsanzeigen genutzt. In diesem Bereich wird gegenwärtig auf Initiative der Niederlande das FIU.NET entwickelt, um einen gesicherten Informationsaustausch zwischen FIUs im Sinne des Beschlusses des Rates vom 17. Oktober 2000 über Vereinbarungen für eine Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten beim Austausch von Informationen zu gewährleisten.

RESTREINT UE

Der Europol-Weg bzw. der Weg über das nationale Verbindungsbüro bei Europol wird genutzt, wenn Erkenntnisse in einem oder mehreren Mitgliedstaaten einzuholen sind und der Mandatsbereich von Europol berührt ist.

Ferner dient er zur Anlieferung von Daten zu den bei Europol laufenden Analyseprojekten.

3.2. WAHL DES KOMMUNIKATIONSWEGES

3.2.1. Bekämpfung der organisierten und allgemeinen Kriminalität

Die Kriterien für die Auswahl des Kommunikationskanals ergeben sich zunächst aus den Bestimmungen über die internationale Hilfe im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit, dem Europol-Übereinkommen bzw. dem Europol-Gesetz.

Die Auswahl des Kanals zur Übermittlung von Informationen richtet sich nach:

1. der Eilbedürftigkeit der Angelegenheit,
2. der Zuverlässigkeit der Information,
3. der Effektivität und
4. dem Umfang der Information und der Zuständigkeit des Informationsmediums im Zielland.

Weitere Auswahlkriterien stellen der Umfang der internationalen Bezüge des zu übermittelnden Sachverhaltes und die Erfahrungen im Hinblick auf Dringlichkeit und Qualität der Beantwortung über den Informationskanal dar. Die Entscheidung darüber, welcher Kanal adäquat ist, wird durch den Sachbearbeiter getroffen.

Der nationale Verbindungsbeamte bei Europol gewährleistet in dringenden bzw. problematischen Fällen durch den schnellen Direktkontakt mit den anderen nationalen Verbindungsbeamten bei Europol eine schnelle Auftragsumsetzung. Der Vorteil liegt darin, dass die Anfragen von der sachbearbeitenden Dienststelle in der Regel nicht übersetzt werden müssen. Dieser Kanal wird vorwiegend genutzt.

RESTREINT UE

Darüber hinaus ist beim Informationsaustausch mit Europol zu Geldwäsche-Verdachtsanzeigen datenschutzrechtlich zu beachten, dass die Mandatserweiterung auf Geldwäsche allgemein (also ohne Bezug zum Grunddelikt, für welches Europol bereits zuständig ist) noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert ist. Der Erkenntnisaustausch mit Europol ist nur zulässig, wenn er sich auf Fälle bezieht, die im Mandatsbereich von Europol liegen. Da bei Verdachtsanzeigen nach dem Geldwäschegesetz in der Regel noch kein Hinweis auf die Art der Vortat vorhanden ist, ist in diesen Fällen die Einbindung von Europol derzeit noch nicht möglich. Daher können z. B. Anfragen von Europol mit dem allgemeinen Anfragegrund "Verdacht der Geldwäsche" nur beantwortet werden, wenn Erkenntnisse zu Grunddelikten vorliegen, die bereits heute vom Mandatsbereich gedeckt sind. Für den Austausch SIS-begleitender Informationen wird der Weg über die SIRENE-Büros bzw. über bilateral zwischen Schengenstaaten eingerichtete Zentren der Polizeizusammenarbeit genutzt.

Es erfolgt eine Unterscheidung zwischen bilateralen und multilateralen Fällen.

Liegt ein bilateral Informationsaustausch vor, so wird regelmäßig der Interpol-Weg (IP-Weg) genutzt, wobei in Eilfällen und bei Sachverhalten mit besonderer Bedeutung oder mit erforderlichem persönlichen Zugang zu ausländischen Dienststellen auch die an die deutsche Botschaft entsandten Verbindungsbeamten eingeschaltet werden. Wenn Abklärungen sowohl in Mitgliedstaaten als auch in Drittstaaten erforderlich sind, wird der IP-Weg gewählt, um ein zweigleisiges Verfahren zu vermeiden. Die parallele Nutzung beider Kanäle (IP- u. Europol-Weg) hätte einen erhöhten Abstimmungsbedarf zwischen den beteiligten Ländern zur Folge und wäre nicht sachdienlich.

Der Weg über Europol wird dann beschritten, wenn mehrere Mitgliedstaaten betroffen sind oder dringende Anfragen im Hinblick auf eine Koordination operativer Maßnahmen mit einem oder mehreren Mitgliedstaaten vorliegen.

3.2.2. Bekämpfung der politisch motivierten Kriminalität

Die Wahl des Kommunikationsweges hängt vom jeweiligen Einzelfall ab. Die Kommunikation erfolgt überwiegend über den Weg der Polizeilichen Arbeitsgruppe zu Terrorismus (Police Working Group on Terrorism - PWGT), die BKA-Verbindungsbeamten in den Mitgliedstaaten bzw. über das deutsche Verbindungsbüro bei Europol.

RESTREINT UE

Aufgrund der Interpol-Statuten (Artikel 3, Verbot der Betätigung u.a. bei politisch motivierten Straftaten) und der bestehenden Restriktionen aus § 14 Abs. 7 BKAG wird im Bereich der Terrorismusbekämpfung seltener auf den Interpol-Weg zurückgegriffen.¹

In Fällen, die mehrere Mitgliedstaaten betreffen, werden im Einzelfall auch die Kommunikationswege über das deutsche Verbindungsbüro bei Europol zur Informationsgewinnung genutzt. Der Vorteil hierbei besteht in der gleichzeitigen Abfragemöglichkeit in mehreren Ländern und der Analysedatei bei Europol.

4. EXTERNER INFORMATIONSAUSTAUSCH

4.1. DATENAUSTAUSCH

4.1.1. Bekämpfung der politisch motivierten Kriminalität

Gerade nach den Anschlägen vom 11. September 2001 hat der Informationsaustausch zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den anderen EU-Staaten aufgrund der Vielzahl von Bezügen im Bereich der Terrorismusbekämpfung stark zugenommen. Statistisches Zahlenmaterial hierzu kann derzeit nicht zur Verfügung gestellt werden.

4.1.2. Bekämpfung der organisierten und allgemeinen Kriminalität

Aufgrund der fehlenden statistischen Datenbasis ist eine quantitative Schätzung nicht möglich. Qualitativ ist der Nachrichtenaustausch mit den anderen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich, im Durchschnitt ist er als gut zu bewerten.

Die Qualität des Informationsaustausches kann nicht generell beschrieben werden, sie ist abhängig von den jeweiligen Einzelfällen. Während in den Anfangsjahren noch die bilaterale Zusammenarbeit im Vordergrund stand, sind seit dem letzten Jahr die multilateralen InfoEx-Vorgänge in der Überzahl.

¹ Terrorismus ist nicht Thema dieser Begutachtung.

RESTREINT UE

Ein weiterer Qualitätsindikator ist die Intensität (zeitlich länger andauernder Folgeschriftverkehr) der einzelnen InfoEx-Vorgänge, zum einen für die Akzeptanz des Kooperationsweges ("Vertrauen durch gute Arbeit"), zum anderen aber auch für die Wertigkeit eines Vorgangs (zahlreiche Auslandsverknüpfungen, umfassende Abklärungen). Auch hier ist ein Anstieg der Fälle festzustellen, bei denen sich der Austausch kriminalpolizeilicher Informationen intensiver und über einen längeren Zeitraum gestaltete.

Für einzelne Deliktsbereiche lassen sich einige EU-Mitgliedstaaten hervorheben:

- Bereich Schleusung: Österreich, Italien und die skandinavischen Länder,
- Bereich der illegalen Arbeitsmigration: Spanien und Portugal,
- Bereich der Waffen- und Umweltkriminalität und der Korruption: Niederlande, Belgien, Frankreich, Österreich und Italien,
- Bereich der Wirtschafts- und Computerkriminalität: Frankreich, Großbritannien, Österreich, Niederlande, Belgien, Spanien, Italien,
- Bereich Drogenhandel: Niederlande, Spanien, Österreich, Italien, Belgien, Großbritannien sowie Skandinavien,
- Bereich der Rockerkriminalität: Dänemark,
- Bereich der Osteuropäischen Organisierten Kriminalität: Italien, Spanien, Finnland, Schweden, England und Österreich.

Eine Besonderheit nimmt der Informationsaustausch in der Grenzregion mit den unmittelbar angrenzenden Nachbarstaaten insbesondere zu Frankreich über das Gemeinsame Zentrum und in Niedersachsen durch die Regionale Verbindungsstelle in Lingen ein.

4.1.3. Bewertung durch das deutsche VB-Büro bei Europol

Die Mitgliedstaaten, mit denen im Jahre 2002 die meisten Informationen ausgetauscht wurden sind (in dieser Reihenfolge):

- Niederlande,
- Großbritannien,
- Italien,
- Belgien,
- Spanien.

RESTREINT UE

Die Frage, wer die wichtigsten Partner im Informationsaustausch sind, ist in Bezug auf die Quantität primär von dem Umstand abhängig, in welchem Deliktsbereichen Informationen ausgetauscht werden.

Deutlich wird dies am Beispiel der Niederlande, Großbritanniens und Italiens. Im Verhältnis zu diesen Mitgliedstaaten betreffen ca. 70 % der Vorgänge ausgetauschter Informationen (InfoEx-Vorgänge) die Deliktsbereiche des illegalen Drogenhandels und der Schleuserkriminalität (z.B. NL mit ca. zwei Drittel aller ausgetauschter Informationen im Bereich illegaler Drogenhandel). Da die Fallzahlen aus diesen beiden Mandatsbereichen ohnehin insgesamt den größten Anteil der ausgetauschten Informationen zwischen den Mitgliedstaaten ausmachen, spiegelt sich dies auch in der Intensität der Zusammenarbeit mit diesen Mitgliedstaaten wider.

Allerdings ist die Einstufung der Kooperationspartner als wichtig/weniger wichtig nicht automatisch von der Höhe der Fallzahlen abhängig. Vielmehr können im Einzelfall andere Faktoren entscheidend sein (nationale Bedeutung einzelner Ermittlungsverfahren, Zuverlässigkeit, Umfang der Informationen, Unterstützung bei Ermittlungshandlungen, Schnelligkeit, etc.).

4.1.4. Das BKA kann gemäß § 14 Absatz 1 BKAG an Polizei- und Justizbehörden sowie an sonstige für die Verhütung oder Verfolgung von Straftaten zuständige öffentliche Stellen anderer Staaten sowie zwischen- und überstaatliche Stellen, die mit Aufgaben der Verhütung oder Verfolgung von Straftaten befasst sind, personenbezogene Daten übermitteln. Dazu zählen auch Zentralstellen für die Entgegennahme und Auswertung von Verdachtsanzeigen (FIU).

4.1.5. Der Austausch so genannter "weicher Daten" innerhalb der rechtlich vorgesehenen Informationswege ist möglich, soweit im Rahmen der Strafverfolgung zumindest ein Anfangsverdacht vorliegt bzw. der Austausch der Verhütung von Straftaten dient. Personenbezogene Daten dürfen auch an ausländische Polizei- und Justizbehörden übergeben werden. Dabei ist das so genannte "Zweckbindungsprinzip" zu beachten. Danach dürfen personenbezogene Daten nur zum gleichen Zweck zu dem sie erhoben und gespeichert wurden, übermittelt werden.

RESTREINT UE

Die Übermittlung dieser Daten darf nicht erfolgen, wenn sie gegen deutsches Recht verstoßen und schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigen würde, insbesondere dann, wenn im Empfängerland ein angemessener Datenschutz nicht gewährleistet werden könnte. Die Verantwortung für die datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Übermittlung trägt die Stelle, welche die Daten zweckgebunden erhoben bzw. angefordert hat.

Im Rahmen des täglichen Informationsaustausches im europäischen Bereich, sei es über Europol oder direkt mit den EU-Mitgliedsstaaten, werfen die deutschen Datenschutzbestimmungen keine Probleme auf und beeinflussen daher auch nicht den Informationsaustausch.

Grundsätzlich sind im Rahmen des Informationsaustauschs mit ausländischen Behörden hinausgehend über die datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Empfängerlandes auch mögliche persönliche Nachteile für den Betroffenen bzw. eine Beeinträchtigung seiner schutzwürdigen Rechtsgüter zu bedenken, die aus einer Übermittlung der Information herrühren könnten.

Vereinzelt entstehen Hindernisse bei eingehenden Erkenntnismitteilungen anderer EU-Staaten. So differenzieren manche EU-Staaten zwischen Polizei und Justizbehörden, indem die Verwendung der Daten nur für polizeiliche Zwecke freigegeben ist.

4.1.6. Bewertung durch das deutsche VB-Büro bei Europol

Die deutsche ermittlungsführende Dienststelle entscheidet über etwaige Auflagen zur Informationsweitergabe. Sofern aus Sicht der Verbindungsbeamten eine weitere Informationsstreuung/-verwendung angeraten erscheint (z. B. Verwendung/Eingabe in einem Analyseprojekt), erfolgt eine direkte Kontaktaufnahme mit der sachbearbeitenden Dienststelle. Dabei hat sich die Verwendung der gemeinsam mit Europol entwickelten Handling Codes (HC) bewährt.

Spätere Rückfragen zur Informationsweitergabe in Einzelfällen (insbesondere an Drittstellen) werden zur Entscheidung an die sachbearbeitende Stelle gesteuert und finden im Regelfall (nach Prüfung) die Zustimmung. Zur Sensibilisierung der Entscheidungsträger/involvierten Stellen wurden begleitend zur Einführung der Handling Codes bei Europol die nationalen Kooperationspartner schriftlich über Hintergründe und Funktionsweise der HC aufgeklärt.

RESTREINT UE

4.2. EIGENTUM AN INFORMATIONEN

4.2.1. Bekämpfung der politisch motivierten Kriminalität

Bedingt durch jeweilige nationale Eigenheiten im Polizei- und Justizwesen treten gelegentlich kleinere Hindernisse im Informationsaustausch auf. Sofern die Erlangung von Erkenntnissen auf Polizeiwege nicht möglich ist, wird der Weg der justiziellen Rechtshilfe beschritten. Dieses Verfahren führt regelmäßig zum Ergebnis, bedeutet aber oftmals einen wesentlich höheren Zeitaufwand, die übermittelten Informationen stehen dann vielfach erst sehr spät zur Verfügung.

4.2.2. Bekämpfung der organisierten und allgemeinen Kriminalität

Die Hindernisse beim Austausch von Informationen zu Geldwäsche-Verdachtsanzeigen in der Vergangenheit wurden mit Inkrafttreten des EU-Ratsbeschlusses vom 17.10.2000 zur "Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten beim Austausch von Informationen" beseitigt.

Durch die geschlossenen Abkommen zur Zusammenarbeit werden die jeweiligen Formen der Kooperation definiert und von beiden Vertragspartnern als Grundlage des Handelns genutzt. Die Umsetzung obliegt dabei jedem Beteiligten im Rahmen seiner nationalen Gesetzgebung und Möglichkeiten. Hinsichtlich der Verwertung von Informationen, deren Speicherung und Verarbeitung erfolgt jeweils ein separater Hinweis darauf.

4.2.3. Trotz aller Harmonisierungsbestrebungen bestehen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten nach wie vor Unterschiede im Bereich des Straf- und Strafprozessrechts, im Bereich des Datenschutzes und anderer Gesetze.

Als besonders problematisch erweisen sich unterschiedliche rechtliche Voraussetzungen zur Durchführung strafprozessualer Maßnahmen in der internationalen Zusammenarbeit. Wird ein beteiligter ausländischer Staat um Durchführung einer operativen Maßnahme ersucht, die als erfolgversprechend und zur Förderung des Ermittlungsverfahrens unerlässlich angesehen wird und unter den gegebenen Voraussetzungen nach deutschem Recht auch zulässig wäre, so ist es regelmäßig schwer nachzuvollziehen, wenn die Maßnahme nach dem Recht des ersuchten Staates innerhalb der EU nicht realisierbar ist. Es gibt deutliche Unterschiede dahingehend, dass in dem einen Mitgliedstaat Maßnahmen auf der Basis polizeilichen Informationsaustausches durchführbar sind, für die andere Mitgliedstaaten justizielle Rechtsgrundlagen verlangen. Rechtliche Hindernisse der beschriebenen Art können durch polizeiliche / justizielle Maßnahmen im konkreten Einzelfall kaum beseitigt werden.

RESTREINT UE

4.2.4. Zudem wird in mehreren europäischen Ländern aus haushalts- und personellen Erwägungen heraus nach dem "Prioritätenprinzip" gearbeitet, d.h. nur ausgesuchte Maßnahmen / Projekte werden umgesetzt. In solchen Fällen können sich u.U. enge persönliche Kontakte auf Ebene der Sachbearbeiter der beteiligten Dienststellen im In- und Ausland, verbunden mit einem schnellen und intensiven direkten Informationsaustausch positiv auf die Entscheidung auswirken, welche Maßnahmen/ Verfahren im beteiligten Land priorisiert werden (bei der Übermittlung von Informationen kommt es immer dann zu Verzögerungen, wenn im ersuchten Staat andere Prioritäten gesetzt sind).

4.2.5. Bewertung durch das deutsche VB-Büro bei Europol

Unterschiedliche Regelungen der Sachherrschaft über Informationen (Polizei/Staatsanwaltschaft) führen teilweise zu Verwendungsbeschränkungen (s. o. die Ausführungen zu Handling Codes).

Uneinheitliche Verfahrensweisen bei der Informationsverarbeitung von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen können z. B. im Mandatsbereich Terrorismus zu einem besonderen Klärungsbedarf hinsichtlich der Nutzbarkeit von Informationen führen.

Bestimmte strafprozessuale Maßnahmen können in verschiedenen Mitgliedstaaten polizeiintern entschieden werden, während sie in anderen Mitgliedstaaten dem Staatsanwalt/Richter vorbehalten sind.

Die Beantwortung von auf dem polizeilichen Weg angeforderten Erkenntnisanfragen erfolgt mit wenigen Ausnahmen zeitnah.

Die überwiegende Menge aller Antworten erfolgt kurzfristig, insbesondere wenn „EILT“-Vorgänge als solche kenntlich gemacht sind. Telefonische Vorabauskünfte sind bei allen Mitgliedstaaten üblich, ungefähr die Hälfte aller Verbindungsbüros hat die Möglichkeit, bestimmte Systemabfragen selbst durchzuführen.

RESTREINT UE

Im Antwortzeitverhalten sind teilweise Unterschiede zu erkennen. Wie bereits erwähnt, können Probleme in den Verbindungsbüros oft durch persönliche Vorsprachen gelöst werden. Liegen die Ursachen bei nachgeordneten oder gar nicht unterstellten Behörden, verringert sich die Möglichkeit der Einflussnahme durch ELOs oder ENU oftmals erheblich. In einigen Mitgliedstaaten ist den ELOs die direkte Kontaktaufnahme zu lokalen Polizeidienststellen nicht erlaubt.

Nationale Vorschriften (z.B. staatsanwaltschaftliche Prüfung von bestimmten Ersuchen, Zustimmung anderer Behörden) können die Bearbeitung, insbesondere außerhalb der regulären Geschäftszeiten, verzögern.

Das von Europol kürzlich überarbeitete InfoExSystem erlaubt eine einfache Kontrolle der Bearbeitungszeiten sowie das Setzen und Nachhalten von Fristen. Zahlreiche Äußerungen der nationalen Bedarfsträger machen die grundsätzliche Zufriedenheit mit den Bearbeitungszeiten deutlich, gerade im Vergleich mit anderen Kooperationsrahmen.

5. AUSTAUSCH VON INFORMATIONEN ZWISCHEN DEN MITGLIEDSTAATEN UND EUROPOL

5.1. DEFINITION VON "INFORMATIONEN" UND "ERKENNTNISSEN"

Es gibt keine Legaldefinition für die Begriffe "Information" oder "Erkenntnis".

Das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) definiert in § 3 allerdings den Begriff der "personenbezogenen Daten", um die es sich in der Regel beim Austausch von Informationen/Erkenntnissen handelt. Demnach sind personenbezogene Daten "Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person (Betroffener), wie z. B. Alter, Anschrift, Vermögen, Äußerungen, Überzeugungen."

5.1.1. Innerhalb der deutschen Strafverfolgungsbehörden gibt es folgende Einstufungsgrade von Informationen:

- VS- NfD (Verschlussache -nur für den Dienstgebrauch),
- VS-Vertraulich,
- Geheim,
- Streng geheim.

RESTREINT UE

Beim Umgang mit entsprechend eingestuft Informationen sind die erlassenen Verwaltungsvorschriften und BKA-internen Dienstanweisungen zu beachten. Lediglich Informationen der ersten Kategorie können an Europol mit dem entsprechenden Hinweis (Nutzung der Handling Codes) weitergeleitet werden.

5.1.2. Bekämpfung der organisierten und allgemeinen Kriminalität

Bestehen in einem Ermittlungsverfahren internationale Bezüge und liegen keine der o.g. Ausnahmebestimmungen vor, werden Europol und die betroffenen ausländischen Strafverfolgungsbehörden so früh wie möglich eingebunden.

Trifft eine der Ausnahmebestimmungen zu, erfolgt keine Übermittlung an Europol und andere ausländische Stellen.

Bezüglich eingehender Europol - Anfragen ist kein Fall bekannt, in dem unter Berufung auf die in Artikel 4 des Europol-Übereinkommens vorgesehenen Ausnahmen eine Übermittlung von Informationen unterblieben ist.

Eine Einbindung von Europol vor oder während der Ermittlungen erfolgt immer dann, wenn es für die Ermittlungen zielführend ist. Sobald Abklärungen in anderen Mitgliedstaaten getätigt werden müssen, werden in allen Phasen des Verfahrens Informationen an das deutsche Verbindungsbüro bei Europol zur Weiterleitung / Abklärung an die anderen Mitgliedsstaaten übermittelt.

Die Art der Ermittlungen bestimmt den Zeitpunkt der Informationsübermittlung, da derartige Informationen erst weitergegeben werden können, wenn das Ermittlungsziel nicht mehr gefährdet werden kann und der Datenbesitzer zugestimmt hat.

Der Zeitpunkt einer Einbindung von Europol hängt auch von der Art der Ermittlungen ab. Die ermittlungsführende Dienststelle ist bemüht, so frühzeitig wie möglich Informationen mit Europol und EU-Mitgliedsstaaten auszutauschen, sofern es sich um Ermittlungen mit internationalen Bezügen handelt, um in jeder Ermittlungsphase mögliche weitere Täterstrukturen feststellen zu können.

Oftmals stehen jedoch kriminaltaktische und kriminalistische Zwänge gegen eine Weitergabe detaillierter Informationen.

RESTREINT UE

5.1.3. Bekämpfung der politisch motivierten Kriminalität

Europol wird durch die nationalen Stelle mit allen hier zur Verfügung stehenden relevanten Informationen versorgt.

Nur in seltensten Fällen, die äußerster Geheimhaltung bedürfen, werden Erkenntnisse nicht oder erst nach angemessener Zeit übermittelt.

Die Informationsübermittlung an Europol beginnt mit der Aufnahme der Ermittlungen. Gerade in diesem Stadium ist es notwendig, auch unbewertete Daten ("Rohdaten") zu Auswertezwecken zur Verfügung zu stellen, die dann von den Europol-Analytikern in die Dateien eingearbeitet werden können. Eine "Schwelle" vor der Informationsübermittlung an Europol besteht somit nicht.

5.2. NATIONALE STELLE FÜR EUROPOL-ANGELEGENHEITEN

5.2.1. Das BKA ist die nationale Stelle für Europol-Angelegenheiten. Das BKA ist zugleich die kriminalpolizeiliche Zentralstelle für Deutschland, Nationales Zentralbüro der Interpol und Nationale Stelle der Sirene. Die Referate der Abteilungen "Staatsschutz - ST" und "Organisierte und Allgemeine Kriminalität - OA" sowie einzelne Bereiche der Abteilung "Zentrale Dienste - ZD" erfüllen die im jeweiligen Phänomenbereich anfallenden Aufgaben (internationaler kriminalpolizeilicher Schriftverkehr und Informationsanalyse) neben ihren allgemeinen Zentralstellenaufgaben und pflegen die Kontakte zu den übrigen deutschen Strafverfolgungs- und Zollbehörden.

Darüber hinaus befasst sich das Fachreferat ZD 34¹ - organisatorisch angesiedelt in der Fachgruppe ZD 3² (Internationale Zusammenarbeit) - mit sämtlichen Europol-Grundsatzangelegenheiten, sowie der Öffentlichkeitsarbeit i.Z. mit Europol. Der Referatsleiter ZD 34 nimmt für den Präsidenten des BKA die Funktion des Leiters der Nationalen Stelle für Europol wahr (HENU).

¹ Referat innerhalb der Abteilung Zentrale kriminalpolizeiliche Dienste, Personenerkennung (Europol, Koordinierungsstelle für EU-Gremien)

² Referat innerhalb der Abteilung Zentrale kriminalpolizeiliche Dienste, Personenerkennung (Nationales Zentralbüro der Interpol, Internationale Zusammenarbeit)

RESTREINT UE

5.2.2. Das BKA als nationale Stelle für Europol ist zugleich nationale kriminalpolizeiliche Zentralstelle. Es hat die Aufgabe, Informationen zu sammeln und auszuwerten, die Ergebnisse den Landesdienststellen zur Verfügung zu stellen und deren Ermittlungen zu unterstützen.

Die nationale Stelle für Europol sowie das nationale Interpol-Büro und das nationale SIRENE-Büro sind organisatorisch in der Gruppe "Internationale Zusammenarbeit - ZD 3" zusammengefasst.

5.2.3. Das BKA ist befugt, Informationen bei den nationalen Strafverfolgungsbehörden zu erheben; die Landeskriminalämter sind verpflichtet, dem BKA zur Erfüllung seiner Zentralstellenfunktion Informationen zu übermitteln.

Den zuständigen Strafverfolgungsbehörden und dem BKA als nationale Stelle sind die Verpflichtungen, die sich aus dem Europol-Übereinkommen sowie dem Europol-Gesetz (nationales Ratifizierungsgesetz zum Europol-Übereinkommen) ergeben, hinreichend bekannt. Die Übermittlung von Daten an die entsprechenden Einheiten bei Europol (sowohl strategischer Informationen als auch Erkenntnisse für die Analyseprojekte) erfolgt regelmäßig.

5.2.4. Die Landeskriminalämter, das Zollkriminalamt und die Grenzschutzdirektion haben dem BKA eine Dienststelle als Europol-Ansprechstelle benannt. Über die benannten Europol-Ansprechstellen des Bundes und der Länder werden alle grundsätzlichen Europol-Angelegenheiten abgewickelt. Die Ansprechstellen sind organisatorisch den Rechtshilfestellen angegliedert. Daher wird auch ein Teil des kriminalpolizeilichen Schriftverkehrs (InfoEx) über diese Stellen abgewickelt.

5.2.5. Das BKA führt als nationale Stelle unterschiedliche Maßnahmen durch, um die Aufgaben, Möglichkeiten und Produkte Euopols sowie die Verpflichtung der nationalen Strafverfolgungsbehörden im Rahmen der Europol-Kooperation publik zu machen. Hierzu zählen:

- Vortragstätigkeiten im Rahmen der kriminalpolizeilichen Ausbildung und Ausbildung für den höheren Vollzugsdienst
- Vortragstätigkeit im Rahmen der kriminalpolizeilichen Fortbildung (z.B. internationaler Dienstverkehr)
- Vortragstätigkeit im Rahmen von Dienstbesprechungen oder auf Einladung einer Landesdienststelle

RESTREINT UE

- regelmäßige Mitteilung zu den Europol-Analyseprojekten (Ziel und Zweck neuer Projekte, aktueller Sachstand in laufenden Projekten) sowie zu Ergebnissen aus Verwaltungsrat- und HENU-Sitzungen an die Europol-Ansprechstellen des Bundes und der Länder - regelmäßige Übermittlung von Europol-Produkten (strategische Berichte, Bulletins, etc.) - jährliche Arbeitstagung mit den Europol-Ansprechstellen des Bundes und der Länder zur Erörterung aktueller Themen und Probleme.

5.3. VERWENDUNG VON INFORMATIONEN UND FÄHIGKEITEN EUROPOLS IM ANALYSEBEREICH

5.3.1. In Hinblick auf die Initiierung von Europol-Analyseprojekten favorisieren und praktizieren die deutschen Strafverfolgungsbehörden folgende Vorgehensweise:

Vorbereitung während der Initiativphase

- Problemerkennung (im Rahmen der gängigen Ermittlungs-/ Auswertearbeit)
- eigenes Erkenntnisinteresse darlegen / eigene Ziele und Bezüge festlegen
- weitere Erkenntnisse sowohl national als auch international einholen
- Feststellen des Analysebedarfs (Komplexität/kriminelle Energie etc.)
- betroffene Stellen kontaktieren
- Kooperationserfordernisse aufzeigen
- gemeinsame Abstimmung der Vorgehensweise hinsichtlich der Europol-Relevanz / Europol-Zuständigkeit oder bilateraler Vorgehensweisen

Formulierung des Analysebegehrens (schriftliche Zusammenstellung der „ermittelten“

Ausgangslage)

1. Sachverhaltsdarstellung hinsichtlich der Europol-Relevanz

- Zuständigkeit von Europol
- Anhaltspunkte für das Vorliegen organisierter Strukturen (OK Relevanz)
- Betroffenheit mindestens zweier Mitgliedstaaten
- Erforderlichkeit gemeinsamen Vorgehens
- Erforderlichkeit / Zweckmäßigkeit eines Analyseprojektes bei Europol

RESTREINT UE

2. Ziele / Ausrichtung

- operativ oder strategisch
- primäre Zielsetzung / Fragestellungen
- absehbare bzw. erwartete Produkte / Resultate (Form der Darstellung, Inhalte, Sprache)

3. Zeitrahmen / Zeitvorgaben

- Dringlichkeit
- Prioritäten
- Meilensteine

4. Beteiligungsverhältnisse / Form und Möglichkeit der eigenen Beteiligung

- Ansprechpartner / Verantwortliche Dienststelle
- Ressourcen personell / materiell
- Möglichkeiten und Form einer Beteiligung vor Ort
- Art, Form und Weg der Zulieferung von Informationen
- Fachkenntnisse (Datenverarbeitung, Fremdsprachen)

Prüfungs-, Beratungs- und Servicefunktion des BKA

- Einreichung des Analysebegehrens bei der Europol Nationalen Stelle BKA, ZD 34
- Prüfung der fachlichen und rechtlichen Voraussetzungen sowie des methodischen und konzeptionellen Ansatzes unter Einbeziehung des zuständigen Fachreferates und des Service- und Beratungszentrums für kriminalpolizeiliche Analysen (KI 14) ¹
- Falls erforderlich, Zusammenführung mit anderen relevanten Informationen und sonstige fachliche Unterstützung
- Falls erforderlich, methodische und konzeptionelle Unterstützung durch das Service- und Beratungszentrum für kriminalpolizeiliche Analysen (KI 14)
- Abstimmung auf internationaler Ebene (betroffene Mitgliedstaaten, Europol)

¹ Kriminalistisches Institut (Referat innerhalb des BKA)

RESTREINT UE

Über diese Verfahrensweise ist sichergestellt, dass die deutschen Strafverfolgungsbehörden ein Europol-Analyseprojekt in vollem Umfang unterstützen.

5.3.2. Bekämpfung der organisierten und allgemeinen Kriminalität

Eine Eingabe von Informationen in ein Analytical Work File (AWF) ohne Vorliegen eines besonderen Interesses würde dem Sinn der Analyse entgegenstehen und wird darüber hinaus auch schon aus zeitlichen und personellen Gründen nicht vorgenommen. Gleiches gilt für den Abruf von Informationen aus einem AWF ohne gleichzeitig Informationen einzubringen, wobei Fälle vorstellbar sind, in denen Daten abgerufen werden, ohne selbst Daten einzubringen. Die Teilnahme an einem AWF hat das Ziel, eigene Erkenntnisse mit denen der anderen teilnehmenden Staaten abzugleichen. Das entsprechende eigene Interesse in Form eines zu erwartenden Informationsrückflusses durch das AWF ist ein wichtiges Teilnahmekriterium und im Rahmen einer umfassenden Auswertung unabdingbar.

Sowohl bei der ermittlungsbegleitenden als auch bei der ermittlungsunterstützenden Auswertung erfolgt eine enge Zusammenarbeit zwischen Analyse- und Ermittlungsdienststellen.

Wünschenswert wäre eine schnellere Verfügbarkeit erforderlicher Informationen insbesondere in Bezug auf Ermittlungsverfahren. Die mit Informationsübermittlungen verbundenen Anfragen nach Erkenntnissen werden zum Teil mit erheblicher Verzögerung beantwortet. Eine zeitnahe Inbetriebnahme des Europol-Informationssystems würde zu mehr Transparenz sowie Anerkennung der Leistungsfähigkeit von EUROPOL führen.

Aus Sicht des Bereiches zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität gib es derzeit zwei Analyseprojekte, die problematisch erscheinen:

AWF SUSTRANS

Die Einrichtung des AWF SUSTRANS war vor dem Hintergrund des noch begrenzten Mandats im Bereich Geldwäsche verfrüht. Hier wäre es sinnvoller gewesen, zunächst die Ratifizierung der Änderung der Europol-Konvention abzuwarten. Folge ist, dass einige Mitgliedstaaten keine- andere Mitgliedstaaten nur sehr restriktiv- Informationen an Europol weiterleiten können.

RESTREINT UE

Zu den übermittelten nationalen Verdachtsanzeigen wurden von Europol bislang keine Erkenntnisse zugeliefert. Vor diesem Hintergrund ist ein Mehrwert des AWF SUSTRANS derzeit nicht erkennbar.

AWF CASE

Die Probleme der AWF CASE liegen in der mangelnden Aussagefähigkeit der kriminaltechnischen Untersuchungsergebnisse aus Schweden sowie der Qualität der angelieferten Fallinformationen.

AWF COLA

Da die für den Kokainschmuggel wichtigsten Staaten (NL, GB, E) nicht oder nur in sehr geringem Umfang Daten zur Verfügung stellen, leidet die Qualität der Datei, auch wenn es im Bereich der nigerianischen Rauschgiftstraftäter zu Treffern kommt.

5.3.3. Bekämpfung der politisch motivierten Kriminalität

Das aktuelle Analyseprojekt "Islamic Terrorism" wird aus deutscher Sicht für sinnvoll und erforderlich erachtet ¹.

5.4. EINSCHÄTZUNG DES NUTZENS VON EUROPOL

5.4.1. Bekämpfung der Organisierten und Allgemeinen Kriminalität

Die Tätigkeit von Europol wird von deutscher Seite grundsätzlich positiv bewertet.

Die Ergebnisse aus den Europol-Analysen fließen in die Strafverfolgungs- und Präventionsmaßnahmen der verschiedenen Strafverfolgungsbehörden ein und werden sowohl in operative als auch in strategische Überlegungen einbezogen.

Insbesondere die Europol-Analyseprojekte MOLDUK (Schleusungskriminalität), MUSTARD (RG-Kriminalität) und TWINS (Kinderpornografie) unterstützen die nationalen und internationalen Ermittlungen aufgrund entsprechender Auswertungsergebnisse in umfangreichem Maß.

Analyseergebnisse führten auch in Deutschland zu strafprozessualen Maßnahmen.

¹ In diesem Bericht wird der Terrorismus nicht bewertet. Dieses Thema ist Gegenstand eines anderen derzeit laufenden Prozesses nach dem Beschluss des Rates vom 28. November 2002 (ABl. L 349, S. 1).

RESTREINT UE

Ebenso positiv kann an dieser Stelle erwähnt werden, dass Europol in dem EU-Projekt "WACN" (West African Criminal Networks) aus den Zulieferungen der Mitgliedsstaaten eine internationale Bedrohungsanalyse erstellt hat, die für hiesige Belange hilfreich war.

Aufgrund verfahrensimmanenter Besonderheiten und strafprozessualer Notwendigkeiten ist der Einfluss auf den operativen Bereich im Gegensatz zum strategischen Ansatz eher begrenzt. Allerdings können sich in Einzelfällen Hinweise und Anregungen für die Bearbeitung von Ermittlungsverfahren ergeben. Dabei sind die mit Hilfe der Analyseergebnisse erstellten Datenbanken als Hintergrundinformationen hilfreich.

In nachgenannten Vorhaben hat sich die Unterstützung durch Europol besonders bewährt:

- der "Europol-Training Course on Child Pornography on the Internet",
- die Auswertearbeit im Rahmen der AWF TWINS (Kinderpornografie im Internet),
- die Expertentreffen im Bereich Menschenhandel,
- sowie die Zusammenarbeit bei der Erstellung von EuFID (Europäische FahrzeugIdentifizierungsdatei).

5.4.2. Bekämpfung der politisch motivierten Kriminalität

Europol hat neben den Analyseergebnissen vor allem im Rahmen der Zusammenführung von strategischen Informationen mit Bedeutung für alle EU-Staaten einen Mehrwert. Hierbei sind in erster Linie die EU-Bedrohungsanalyse oder anlassabhängige Lagebilder zu nennen. In jedem Fall sollte nach hiesiger Einschätzung die erst in kürzester Zeit vorgenommene Fokussierung seitens Europol auf einige wenige Aufgaben im Bereich der Terrorismusbekämpfung beibehalten werden. Die Übernahme neuer Aufgaben sollte grundsätzlich mit den Mitgliedsstaaten abgestimmt sein. Durch dieses Abstimmungsverfahren könnte die Akzeptanz von Europol in den Mitgliedsstaaten weiter erhöht werden, da sich die Aufgaben somit eher an den tatsächlichen Wünschen der Bedarfsträger orientieren.

Es wurden einige Kreuztreffer, die bei Abgleichen in dem AWF "Islamic Terrorism" herausgefiltert wurden, bei den Ermittlungen verwendet.

Ein herausragender Erfolg konnte allerdings durch die von Europol übermittelten Informationen bislang hier nicht erzielt werden.

RESTREINT UE

Entscheidend ist die möglichst umfangreiche Datenbereitstellung der AWF-Teilnehmer. Trotz deutlicher Verbesserung nach dem 11. September 2001 ist die Zulieferungspraxis der Mitgliedsstaaten unterschiedlich. Auch in diesem Zusammenhang ist Deutschland bisher durch qualitativ und quantitativ ansprechende Zulieferungen hervorgetreten.

Vonseiten der nationalen Stelle wird Europol umfänglich mit Informationen unterschiedlichster Art zu allen Phänomenbereichen versorgt. Die von Europol unter anderem mit deutschem Material produzierten Ergebnisse entsprechen jedoch nicht immer den Erwartungen.

5.4.3. Bewertung durch das deutsche Verbindungsbüro bei Europol

Der Informationsaustausch mit Europol besteht zum überwiegenden Teil aus AWF-Zulieferungen und Rückfragen dazu (1331 Fälle im Jahr 2002), die im Informationsaustauschsystem (wie "normale" InfoEx-Vorgänge) erfasst werden, fallbezogener Informationsaustausch mit den SC-Referaten von Europol spielt nur eine untergeordnete Rolle (261 Fälle im Jahr 2002). Eine Ausnahme stellt das Europol-Referat SC 8 dar (156 Fälle im Jahr 2002), das aktive Informationsbeschaffung betreibt und außerdem regelmäßig Frühwarnmeldungen ("early warning messages") verteilt, die wiederum zu entsprechenden Rückmeldungen führen, ähnliches gilt auch für SC 5 – Terrorismusbekämpfung (54 Fälle im Jahr 2002). Beide Bereiche hatten auch im Jahr 2001 mit 67 (SC 5) bzw. 22 (SC 8) den Hauptanteil (102 Fälle ohne AWF-Zulieferungen).

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Europol bislang im EIS keine Speicherungsmöglichkeit für Daten hat, die nicht mit dem Mandatsbereich Falschgeld verbunden sind und daher "eigene" Datensammlungen nur im Rahmen von AWF betreiben kann.

Für den nicht fallbezogenen Informationsaustausch stehen keine statistischen Daten zur Verfügung. Auch hier sollte bei der Betrachtung zwischen den einzelnen Mandatsbereichen/Referaten unterschieden werden:

Zusammenarbeit mit SC 1:

Die Zusammenarbeit beschränkt sich in erster Linie auf die bei SC 1 angesiedelten Analytiker für die AWF "Monitor". Direkter fallbezogener Informationsaustausch mit SC 1 findet kaum statt.

RESTREINT UE

Zusammenarbeit mit SC 2:

Fallbezogener Informationsaustausch mit SC 2 findet relativ häufig im Bereich Kokain-Logo und Ecstasy-Logo statt. Zusätzlich wird SC 2 regelmäßig über wichtige Interpol-Meldungen zur Sicherstellung von Drogen in Kenntnis gesetzt. Die Qualität des Informationsaustausches mit SC 2 kann als überwiegend hoch eingeschätzt werden.

Zusammenarbeit mit SC 3:

Fallbezogener Informationsaustausch mit SC 3 ergab sich in der Vergangenheit in verschiedenen Einzelfällen aufgrund eines entsprechenden AWF-Bezugs, beziehungsweise im Rahmen der Zulieferung von Informationen aus entsprechenden deutschen Lageberichten an SC 3 sowie Anfragen von SC 3 zu Phänomenen, Verifizierung von Meldungen aus allgemein zugänglichen Quellen ("open sources") etc.

Die weitere Zusammenarbeit erstreckte sich auf verschiedene Initiativen wie zum Beispiel die Gründung einer Tötungsdelikte-Arbeitsgruppe im Rahmen von Europol sowie im Bereich Schleusung und Menschenhandel auf verschiedene Kontrollprojekte.

Zusammenarbeit mit SC 4:

Die Zusammenarbeit ist insbesondere seit jüngster Zeit als durchweg gut zu bezeichnen. Die Trennung zwischen Falschgelddelikten (SC 8) und anderen Zahlungsmitteln (SC 4) entspricht zwar nicht der aus Deutschland vertrauten Organisationsstruktur, wirkt sich aber nicht zwangsläufig negativ auf die Arbeitsergebnisse aus.

Die Erkenntnisse aus Deutschland (Fälle von Ablesen und Kopieren von Kartendaten) werden umgehend von Europol mit dem Ziel gesteuert, Lichtbilder von Verdächtigen an benutzten Geldausgabeautomaten zu erlangen ("OP Keyboard"). Deutschen Sachbearbeitern wurden weitere Kontakte vermittelt (gleich gelagerte Fälle innerhalb der Mitgliedstaaten), vereinzelt konnten auch verschiedene Ermittlungen zusammengeführt und entsprechenden Tätergruppierungen zugeordnet werden.

Der Informationsaustausch mit SC 4a (Fahrzeugkriminalität) findet hauptsächlich im Rahmen der Beteiligung der Bewerberländer am InfoEx zum Mandatsbereich "Fahrzeugkriminalität" statt.

RESTREINT UE

Zusammenarbeit mit SC 5:

Neben dem reinen Informationsaustausch in Terrorismusangelegenheiten (der nur selten vorkommt) werden zahlreiche Projekte Europol mit Unterlagen/Informationen aus Deutschland unterstützt, die von Europol selbst oft gelobt werden. Deutschland hat sich wiederholt aktiv in die Projektentwicklung bei Europol eingebracht, ist aber z.B. bei der Unterstützung der Datenbankbestückung zu "Rechter Skin-Musik" gehindert, personenbezogene Daten an Europol anzuliefern, weil Europol (nach Auskunft der Rechtsabteilung) diese Daten nicht speichern darf. Andere Produkte (z.B. Zusammenstellung allgemein zugänglicher Quellen, Verzeichnis terroristischer Gruppen etc.) haben keinen direkten Verfahrensbezug und fallen somit nicht unter den Begriff des Informationsaustausches. Der Informationsaustausch zur AWF über den islamischen Terrorismus wird über die zuständigen Analytiker, nicht über den Projektmanager bei SC 5 abgewickelt.

Zusammenarbeit mit SC 6:

Die Zusammenarbeit ist im Wesentlichen reibungslos, allerdings erfolgen sehr wenig Anfragen zu Recherchen über öffentlich zugängliche Stellen (per Informationsaustausch keine in den Jahren 2002, 2001 und 2000).

Zusammenarbeit mit SC 7:

Die Zusammenarbeit mit SC 7 beschränkt sich hauptsächlich auf schriftliche Zulieferungen zu den und Feed-back aus den AWF und die Kooperation im Rahmen von entsprechenden AWF-Treffen. Die Zusammenarbeit ist im Großen und Ganzen reibungsfrei.

Zusammenarbeit mit SC 8:

Die Zusammenarbeit mit der Falschgeldstelle ist als herausragend gut zu bewerten. Da vonseiten der Europol-Beamten im Falschgeldbereich eine aktive Informationsgewinnung betrieben wird, gelangen als Ergebnis dieser Informationsgewinnung wertvolle Erkenntnisse – auch zur unmittelbaren Verbrechensbekämpfung – in die Europol-Staaten. Im Ergebnis führte dies u.a. zur Festnahme von Falschgeldverbreitern aus Litauen in Frankreich.

Ein weiteres Instrument der Informationssteuerung, die Frühwarnmeldungen ("early warning messages"), hat sich ebenfalls als wertvolles Mittel zur Zusammenführung von Falschgelddelikten erwiesen.

6. BEWERTUNG DURCH DIE GUTACHTERGRUPPE

6.1. EINLEITUNG

6.1.1. Die Bundesrepublik Deutschland erstreckt sich auf ein Gebiet von 357 000 km² und hat eine etwa 3 767 km lange Grenze. Die Bundesrepublik besteht aus 16 Ländern und ihre Bevölkerung liegt bei ca. 80 Millionen. Sie verfügt über rund 260 000 Polizisten, die sich auf die verschiedenen Länder verteilen.

6.1.2. Hauptmerkmal des inneren Aufbaus Deutschlands ist seine bundesstaatliche Struktur. Es lässt sich sagen, dass die grundlegenden polizeilichen Befugnisse bei den Ländern liegen. Das BKA (Bundeskriminalamt) verfügt über Zuständigkeiten in bestimmten Bereichen; dies ist Gegenstand des Kapitels über die Organisationsstruktur. Hervorzuheben ist dabei, dass die Länder beim Aufbau und bei der Tätigkeit der mit der Verbrechensbekämpfung betrauten Dienststellen eine herausragende Rolle spielen und dass es – gerade auch beim internationalen Austausch – gelegentlich zu Überschneidungen mit der Arbeit des BKA kommt.

6.1.3. Die Gutachter können bestätigen, dass die deutschen Behörden sich zunehmend darum bemühen, den internationalen Austausch zu verstärken und zu verbessern. Insbesondere stellt die weit reichende strukturelle Beteiligung der deutschen Polizei an Europol ein wichtiges Signal der deutschen Behörden dar, aus dem abzulesen ist, dass sie langfristig weitere oder weiter entwickelte Aufgaben für das europäische Polizeiamt ins Auge fassen.

6.1.4. Die nachfolgende Analyse zeigt deutlich, dass die strenge Unterteilung bestimmter Dienste zusammen mit der Komplexität der Verwaltungsbeziehungen in einer bundesstaatlichen Ordnung bisweilen zu einem gewissen Mangel an Flexibilität führen kann (z.B. zwischen dem Zoll, bundespolizeilichen Einrichtungen und den Polizei- und Justizbehörden der Länder), ohne dass dies jedoch wirkliche Hindernisse für eine erfolgreiche internationale Zusammenarbeit mit sich bringt. Die Gutachter hatten keine Gelegenheit zu einem Besuch bei einer Landespolizei, um der Frage nachzugehen, ob die Praxis vor Ort auch den theoretischen Grundlagen entspricht. Die Offenheit und Aufgeschlossenheit der leitenden Polizeibeamten ermöglichte es ihnen jedoch, sich einen deutlichen – oftmals auch die langfristige Perspektive einschließenden – Eindruck von den deutschen Erwartungen und Verbesserungswünschen in diesem Zuständigkeitsbereich zu verschaffen.

RESTREINT UE

6.1.5. Schließlich möchte die Gutachtergruppe auch die besondere Stellung des BKA an der Schnittstelle zwischen den Polizeien der Länder und Europol hervorheben. Angesichts der Zunahme der Europol-Aktivitäten und des gelegentlich auch unmittelbaren Kontakts zwischen der Polizei auf Länderebene und Europol stellt sich für das BKA im Bereich seiner Zuständigkeiten für den internationalen Informationsaustausch die Frage, welche Auswirkung eine stärker einsatzbezogene Rolle Euopols haben wird. Schon jetzt kann das deutsche Europol-Verbindungsbüro in Eilfällen mit Polizeidienststellen in den 16 Bundesländern unmittelbar Informationen austauschen. Dabei werden automatisch das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter beteiligt.

6.2. ALLGEMEINE ANMERKUNGEN UND AUFBAU

6.2.1. Die zentrale Koordinierungsstelle im Bereich der inneren Sicherheit ist die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK). Aufgabe dieser Konferenz ist es, Probleme der allgemeinen Innenpolitik in Bund und Ländern zu beraten, und zu deren Lösung beizutragen.

Auf dieser ständigen Innenministerkonferenz treffen sich Länderminister und der Bundesminister des Innern. Unterhalb der Innenministerkonferenz treffen sich die zuständigen Abteilungsleiter der Innenministerien in den sogenannten "Arbeitskreisen I - VI". Außerdem existiert eine kriminalpolizeiliche Arbeitsgruppe (AG KRIPO), die aus dem BKA-Präsidenten und Vertretern der 16 LKÄ besteht. Eine andere Arbeitsgruppe gibt es für die Polizeiliche Kriminalprävention des Bundes und der Länder, die sich mit Strategien und der Zusammenarbeit in diesem Bereich befasst. Das Ziel der Treffen ist immer strategisch und operativ orientiert. Um jedoch die Beratungsergebnisse stärker operativ auszurichten, wurden drei besondere Unterausschüsse eingesetzt, und zwar "Führung, Einsatz und Kriminalitätsbekämpfung", "Führungs- und Einsatzmittel" und "Recht und Verwaltung".

Aus dieser Beschreibung lässt sich ableiten, wie komplex die Verwaltung der Sicherheitsorgane ist, und dies umso mehr wenn man die vollständige Autonomie der Länder in ihren Zuständigkeitsbereichen sowie den Umstand berücksichtigt, dass die meisten IMK-Beschlüsse im Konsens ohne besondere Abstimmungsregeln gefasst werden. Die Beschlussfassung im Konsens gilt wohl auch für die Fachunterausschüsse.

6.2.2. Auch im Rahmen eines Strafverfahrens kann die Polizei ihre Ressourcen nach eigenem Ermessen einsetzen. Aus diesem Grunde richtet die Staatsanwaltschaft auch ihre Weisungen an die zuständige Polizeidienststelle und nicht an einen einzelnen Polizeibeamten. Aufgrund dieser Umstände stellt sich die tägliche Ermittlungspraxis der Polizei so dar, dass der Großteil der Routinearbeit von der Polizei geleistet wird, wobei die Staatsanwaltschaft in der Anfangsphase der Ermittlungen unterrichtet wird. Normalerweise wird bei der Polizei Anzeige erstattet. Der Sachbearbeiter führt alle notwendigen Ermittlungshandlungen insbesondere im Rahmen der Bekämpfung der organisierten Kriminalität durch.

Nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen wird der gesamte Vorgang der Staatsanwaltschaft übersandt, diese befindet dann über den weiteren Fortgang des Verfahrens (Anklageerhebung, Einstellung usw.). Lediglich bei Verfahren von besonderer Bedeutung, z.B. bei Tötungsdelikten, Verfahren mit großer Medienwirksamkeit und bei Vorliegen besonders schwieriger Rechtsfragen, wird die Staatsanwaltschaft durch die Polizei von Anfang an unterrichtet.

6.3. INTERNER INFORMATIONSAUSTAUSCH

Beim Bundeskriminalamt (BKA) wird das polizeiliche Informationssystem INPOL betrieben, in dem Angaben zu Personen, Sachen und Ermittlungsverfahren gespeichert werden. Dieses System ist das informationstechnische Rückgrat des Fahndungsverbundes der deutschen Polizeien. Zugriff auf das System haben neben dem Bundeskriminalamt die Landespolizeidienststellen, der Bundesgrenzschutz und die Zollbehörden.

Alle wichtigen Informationen der Polizeidienststellen der Länder und des Bundes über Straftaten und Straftäter, die nicht nur lokalen oder regionalen Charakter haben, werden in INPOL gespeichert. Daten der von deutschen Polizei- und Justizbehörden gesuchten Personen stehen bereits unmittelbar nach der Erfassung allen angeschlossenen Behörden zur Verfügung.

Kernstücke des INPOL sind die Personen- und Sachfahndungsdateien, sowie eine Datei mit Daten zu inhaftierten Straftätern und eine erkennungsdienstliche Datei.

INPOL wurde im August 2003 auf eine moderne Hard- und Software umgestellt und um weitere Funktionalitäten ergänzt.

Über INPOL wird auch der Zugriff auf das Schengener Informationssystem (SIS) ermöglicht.

RESTREINT UE

6.3.1. Die Informationen des INPOL-Systems kommen von den LKÄ, den lokalen Polizeibehörden, der Zentralstelle für Verdachtsanzeigen beim BKA ("Financial Intelligence Unit" – FIU), dem Zoll und dem Bundesgrenzschutz. LKÄ können über das BKA auf andere LKA-Systeme zugreifen. Über ein Treffer-kein-Treffer-Verfahren geschieht der Zugriff in Nanosekunden. Privatleute haben in keinem Fall Zugriff zum Informationssystem der Polizei.

Neben dem Zentralsystem verfügt das BKA für eigene Ermittlungen über ein eigenes Informationssystem. Dieses System funktioniert wie ein 17. Landessystem.

Bundesgrenzschutz und Zoll verfügen auch über eigene geschützte Datenbanken.

Das Bundeskriminalamt unterhält ebenfalls eine Kriminalaktensammlung, in der Erkenntnisse zu Straftätern und Tatverdächtigen in Papierform gesammelt werden.

Die Suche im System wird den Zoll- und Grenzschutz-Verbindungsbeamten beim BKA nur auf Anfrage im Einzelfall ermöglicht. Zu erwähnen ist noch, dass für bestimmte Materien und Zuständigkeiten, wie z.B. Drogen, gemeinsame Sonderdatenbanken im Rahmen des Zentralsystems bestehen. Dann sind die mit einer Sache befassten Strafverfolgungsbehörden zum Zugriff berechtigt und zur Eingabe von Informationen verpflichtet.

6.3.2. Arbeiten zwei LKÄ an derselben Sache, so ist jedem von ihnen dies aufgrund des INPOL bekannt. Welches Bundesland zuständig ist, wird durch Beratung zwischen den zuständigen Staatsanwälten entschieden. Auch wenn das BKA zuständig ist, muss es unter der Aufsicht des örtlichen Staatsanwalts handeln, soweit es sich nicht um Terrorismus handelt; in letzterem Falle steht das BKA unter der Aufsicht des Generalbundesanwalts in Karlsruhe.

RESTREINT UE

6.3.3. Ganz generell kann gesagt werden, dass Deutschland offensichtlich bei der Gestaltung seiner Strafverfolgungsbehörden nach dem Subsidiaritätsprinzip vorgegangen ist, denn die Zuständigkeit liegt grundsätzlich bei den verschiedenen Länderpolizeidienststellen und den LKÄ. Das BKA nimmt polizeiliche Aufgaben in besonderen Fällen von international organisierten Straftaten (Waffen, Falschgeld, Rauschgift) wahr, wenn eine Sachaufklärung im Ausland erforderlich ist. Diese mit dem bundesstaatlichen Aufbau Deutschlands zusammenhängende Zuständigkeitsverteilung ist das Abbild eines lebendigen Föderalismus, in dem eine übermäßige Zentralisierung polizeilicher Tätigkeit nicht gewünscht wird. Von diesem Grundsatz gibt es jedoch eine wichtige Ausnahme im Falle der internationalen Beziehungen. In diesem Bereich ist das BKA ausschließlich zuständig.

Ermittlungsverfahren der Länderpolizeibehörden werden deshalb an das BKA abgegeben, wenn sich im Laufe des Verfahrens herausstellt, dass eine Zuständigkeit des BKA besteht.

6.3.4. Die Hauptaufgabe des BKA besteht darin, in seiner Rolle als Zentralbehörde Informationen zusammenzutragen. Die verschiedenen LKÄ sind daher mit dem BKA über einen Kommunikationskanal verbunden, der es jedem Land ermöglicht, die Datenbanken des zentralen BKA-Systems über einen zentralen Index zu konsultieren. Dadurch haben die Landeskriminalämter Zugang zu den im INPOL-System gespeicherten Datenbeständen, wie beispielsweise die Personen- und Sachfahndung, die Haftdatei oder die Datei Erkennungsdienst. Neben dem INPOL-System unterhält das BKA für kriminalpolizeiliche Zwecke weitere Dateien, z.B. über Erkenntnisse aus dem Bereich der Organisierten und der Rauschgiftkriminalität.

6.3.5. In der Praxis übermitteln die LKÄ an das BKA alle Informationen über Straftaten, Straftäter und Verdächtige mit Ausnahme geringfügiger Straftaten. Andere Informationen verbleiben in den regionalen Datenbanken unter Landesverantwortung. Dieses System ermöglicht eine aktive Zusammenarbeit zwischen dem BKA und den LKÄ. Für den Zugriff auf bestimmte Dateien ist eine Genehmigung erforderlich, und bei einzelnen Datenbanken sind nur bestimmte Beamte oder Referate zum Zugriff befugt. Um jedoch die Einsatzfähigkeit der Polizei unter allen Umständen zu gewährleisten, ist ein gemeinsamer Abfrageindex eingerichtet worden, der es dem BKA ermöglicht zu prüfen, ob in einer Polizeidatenbank eines Bundeslandes Angaben vorhanden sind. Dieses System, das auf einfache Überprüfungen oder Abfragen beschränkt ist, wird von der Abteilung Organisierte und Allgemeine Kriminalität des BKA unterstützt.

RESTREINT UE

6.3.6. Zwischen Auskunfts- und Nachrichtenwesen und traditionellen Polizeiaufgaben wird streng unterschieden. Nach deutschem Verfassungsrecht sind diese beiden Aufgabenbereiche nämlich getrennt: Insbesondere dürfen Dienststellen des Auskunfts- und Nachrichtenwesens keine Vollzugsaufgaben übernehmen, wie z.B. Festnahmen. Der Abteilung ST des BKA zufolge hat die Zusammenarbeit zwischen Polizeistellen eine lange Tradition und ist ein gemeinsames Vorgehen eigentlich die allgemeine Regel. Interessant ist, dass das BKA in den letzten Jahren seine Strategie geändert hat und weniger Ermittlungen durchführt, dafür umso mehr Bedrohungs- und operative Analysen zu den verschiedenen Bereichen der organisierten Kriminalität erarbeitet. Auch sind Verbindungsbeamte des BKA in verschiedene dezentralisierte Ämter abgeordnet worden, wie z.B. in das Bundesamt für Verfassungsschutz in Köln; sie halten den Kontakt mit den jeweiligen Gruppen im BKA aufrecht. Um das Informationsaustauschsystem zu verbessern, sind im Jahr 2000 Informationsboards eingerichtet worden.

Mit diesem System haben die LKÄ Zugang zu den im INPOL-System gespeicherten Datenbeständen, wie beispielsweise die Personen- und Sachfahndung, die Haftdatei oder die Datei Erkennungsdienst. Neben dem INPOL-System unterhält das BKA für kriminalpolizeiliche Zwecke weitere Dateien, z.B. über Erkenntnisse aus dem Bereich der Organisierten und der Rauschgiftkriminalität. Gegenwärtig scheinen jedoch die deutschen Behörden eher die Schaffung einer gemeinsamen Datenbank der Länderpolizeien und des BKA anzustreben, um die gesammelten Erkenntnisse wirkungsvoller auszuwerten. Nach Auskunft der deutschen Behörden fungiert diese Informationsstelle auch als Analysedienst z.B. für multidisziplinäre Angelegenheiten. Alle diese Erkenntnisse gehen in eine wöchentliche Zusammenstellung ein, die der Regierung zur Information über das Bedrohungsniveau zugeleitet wird ¹.

6.3.7. Zu diesem relativ komplex erscheinenden System gehören – BKA-Beamten zufolge – auch zahlreiche Treffen und Seminare mit Beteiligung von BKA- und LKA-Personal. Allerdings haben die Gesprächspartner den Gutachten offen eingestanden, dass sie Schwierigkeiten beim Informationsaustausch haben, da die Führungsebene im BKA bei der Weitergabe der Ergebnisse der Datenanalyse an das geeignetste Ermittlungsteam oder an die am unmittelbarsten Betroffenen weiterhin einem Problem gegenübersteht. Da die Gutachter nicht die Gelegenheit zum Besuch von Landesdienststellen hatten, war es nicht möglich einzuschätzen, wie solche Informationen aufgenommen werden. Auch erschien den Gutachtern die Abgrenzung der Befugnisse zwischen den Bundesländern nicht ohne Weiteres deutlich.

¹ Diese Zusammenstellung ist für eine wöchentlich im Bundeskanzleramt stattfindende Besprechung über Terrorismusfragen bestimmt.

RESTREINT UE

6.3.8. Grundsätzlich erfragt jedes LKA beim BKA, ob andere Bundesländer von einem ähnlichen Fall betroffen sind. Ein so komplexes System kann gewiss nur dann funktionieren, wenn in der Praxis im ganzen Bundesgebiet systematisch zusammengearbeitet wird. Es fragt sich jedoch, ob alle nötigen Informationen rechtzeitig in das Zentralsystem eingegeben werden. Es wäre sicher nützlich, die Verpflichtung der LKÄ zur systematischen Abfrage im BKA-Index bei Fällen mit internationalen Bezügen auf alle Ermittlungen – mit oder ohne internationale Bezüge – auszudehnen. Im Übrigen gewährleistet dieses Indexabfragesystem nicht, dass das BKA über alle nötigen Informationen verfügt, da nichts die LKÄ daran hindert, einander oder ausländische Partner zu konsultieren, ohne diese Informationen der BKA-Indexdatenbank zu übermitteln. Die Gutachtergruppe ist daher der Ansicht, dass es sinnvoll wäre, ganz abgesehen von Informationen mit internationalen Bezügen, umfassendere Kriterien aufzustellen, um die Verpflichtung zur Übermittlung von Informationen an das BKA zur Abspeicherung in der Indexdatei, die ja das zentrale Verzeichnis für Abfragen ist, zu verschärfen.

6.3.9. Zoll- und Bundesgrenzschutzbeamte sind zum BKA abgeordnet (z.B. arbeiten Zollbeamte in den Diensten, die sich mit Geldwäsche und Ermittlungen bei Finanzdelikten beschäftigen). Da das BKA keinen Zugang zur Zoll-Datenbank hat, ermöglicht die Abordnung von Verbindungsbeamten des Zolls es, Informationen aus der Zoll-Datenbank abzurufen, da diese Zollbeamten bei der Behandlung von individuellen Fällen auf die Zoll-Datenbank zugreifen können (der Polizeibeamte muss den Zollbeamten um die Daten bitten). In gleicher Weise gibt es in den LKÄ Vertreter der verschiedenen Strafverfolgungsbehörden.

6.3.10. Im Hinblick auf gemeinsame Ermittlungsgruppen (insbesondere zwischen der Polizei und dem Zoll) wäre es wahrscheinlich sehr nützlich, auf einer noch festzulegenden Ebene die Abordnung von LKA-Personal zum BKA vorzusehen, was den Informationsaustausch transparenter machen würde.

6.3.11. In diesem Zusammenhang stellt sich angesichts der weit reichenden Befugnisse des ZKA (Zollkriminalamts) – insbesondere hinsichtlich des internationalen Informationsaustausches in Bereichen mit Bezügen zur schweren Kriminalität – auch die Frage, warum die Polizeibeamten des BKA keinen direkten Zugang zu den Datenbanken des ZKA haben. Hierfür ist zunächst ein Antrag erforderlich, und die Datenbank kann dann auch nur von einem Zollbeamten eingesehen werden.

RESTREINT UE

6.3.12. Eine dermaßen radikale Trennung zwischen den Informationssystemen von Polizei und Zoll erscheint für die wirksame Bekämpfung des organisierten Verbrechens ungeeignet. So war die Einlassung eines leitenden Mitarbeiters beim BKA überraschend, wonach "Informationen über Zigarettenschmuggel für die Polizei nicht von Interesse sind". Hierin scheint ein Grund dafür zu liegen, dass der Zoll unsicher ist, wie er die Dienste Europol nutzen kann.

6.3.13. Die Gutachter haben sich eingehender über den Bundesgrenzschutz (BGS) und den Zugang zu seiner Datenbank erkundigt. Der Gruppe wurde mitgeteilt, dass das neue INPOL-System auch Informationen des BGS mit einbeziehen kann.

Im Allgemeinen wurde die Frage der Zugangsbeschränkung als eher theoretisches Problem betrachtet, da in der Praxis bei gemeinsamen Ermittlungsgruppen jeder Beamte auf die Informationen in seiner eigenen Datenbank zugreifen und diese dann den anderen Mitgliedern der Gruppe mitteilen kann.

6.3.14. Das BKA-LKÄ-Datenbanksystem (INPOL) wäre jedoch ein gutes Modell, dem man auf EU-Ebene folgen könnte, insbesondere was den Treffer-kein-Treffer-Zugriff von jedem Mitgliedstaat aus auf die Datenbanken der anderen Mitgliedstaaten und die Arbeitsweise des Zentralsystems (einschließlich Eingaben in das System) angeht. Den Gutachtern wurde gesagt, dass ein Indexsystem auf europäischer Ebene sehr viel einfacher zu verwirklichen wäre als eine gemeinsame Datenbank. Den deutschen Beamten zufolge hat ein solches System den Vorteil, dass es für alle Nutzer zugänglich ist, während auf ein System wie das der AWF nur die Analytiker von Europol zugreifen können.

6.4. EXTERNER INFORMATIONSAUSTAUSCH

6.4.1. Wie oben bereits dargelegt, ist jedes Bundesland für alle polizeilichen Angelegenheiten in seinem Gebiet zuständig. Erstreckt sich eine Straftat über mehrere Bundesländer, so kann das BKA nach Bundesrecht in bestimmten Sachbereichen zuständig sein. Ferner besitzt das BKA, wenn sich eine Straftat auf das Ausland erstreckt, für bestimmte Verbrechenarten eigene Befugnisse (z.B. illegaler Waffen- oder Drogenhandel usw.). Nach Aussage von Beamten des Bundesinnenministeriums scheint dieser Grundsatz im Allgemeinen von allen Beteiligten beachtet zu werden.

RESTREINT UE

6.4.2. Das Bundeskriminalamt ist grundsätzlich für den Dienstverkehr der Polizeien des Bundes und der Länder mit zuständigen ausländischen Dienststellen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit zuständig. Ein Direktverkehr der Länderpolizeien mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und Drittstaaten ist nur zulässig, soweit sich der Informationsaustausch auf Kriminalität von regionaler Bedeutung im Grenzgebiet bezieht oder sofern Gefahr im Verzug ist. Die Länder unterrichten das Bundeskriminalamt in diesen Fällen unverzüglich über den durchgeführten Dienstverkehr. Darüber hinaus können die Polizeien der Länder bei begrenzten Fällen im Rahmen regionaler Schwerpunktmaßnahmen im Einvernehmen mit dem Bundeskriminalamt den erforderlichen Dienstverkehr mit den zuständigen Behörden anderer Staaten führen.

Im Übrigen ist eine direkte Zusammenarbeit der Länderpolizeien mit den zuständigen ausländischen Behörden zulässig, soweit dies im Rahmen bilateraler Kooperationsabkommen über die Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden in den Grenzgebieten ausdrücklich vorgesehen ist. Diese Abkommen - mit unterschiedlichen inhaltlichen Ausgestaltungen der Zulässigkeit der direkten Zusammenarbeit in den Grenzgebieten - bestehen mit nahezu allen Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland.

6.4.3. Auf verschiedene Fragen nach der Wahl der Informationskanäle hin haben führende Mitarbeiter sowohl des BKA als auch des Bundesinnenministeriums zu erkennen gegeben, dass sie hier keine strikte Linie verfolgen. Allgemein entscheidet jeder leitende Ermittlungsbeamte über die zu nutzenden Kanäle nach den Umständen des Falles auf der Grundlage der bestehenden Abkommen und nach Möglichkeit auch nach Effizienzkriterien

Aus der Bewertungsuntersuchung geht jedoch hervor, dass, wenn es ein Abkommen mit einem bestimmten Land gibt und/oder wenn die Polizei mit einer sensiblen Angelegenheit konfrontiert ist, die allgemeine Tendenz dahin geht, lieber über die Verbindungsbeamten in den Botschaften vorzugehen. Der hierfür angegebene Hauptgrund ist der enge Kontakt zwischen der Polizei und den jeweiligen Verbindungsbeamten. Nach Auskunft der betreffenden Behörden gibt es im BKA keine speziell für die Informationsweitergabe zuständige Stelle.

6.4.4. Die ganze Bedeutung dieses Systems wird klar, wenn man sich bewusst macht, dass Deutschland 59 Verbindungsbeamte im Ausland (EU- und Drittstaaten) hat.

Im Allgemeinen werden Informationen von Verbindungsbeamten im Ausland systematisch an das BKA übermittelt.

RESTREINT UE

Das BKA entscheidet dann, an wen und auf welchem Weg die eingegangene Information weitergeleitet wird. Nach Auskunft von Gesprächspartnern kann es vorkommen, dass LKA-Mitarbeiter direkten Kontakt mit Verbindungsbeamten in Botschaften haben. In diesen Fällen müssen die Verbindungsbeamten ihre Antworten an die jeweilige Polizeistelle über das BKA schicken. Es stellt sich die Frage, ob dieses System nicht zu kompliziert ist und ob die gegenwärtige Uneinheitlichkeit sinnvoll ist, die darin besteht, dass zurückkommende Informationen systematisch über das BKA laufen müssen, die LKÄ aber in der anderen Richtung mehr Spielraum für einen direkten Kontakt mit den Verbindungsbeamten in den Botschaften haben. Dieses System kann gelegentlich Doppelarbeit oder Informationsverlust beim BKA zur Folge haben.

6.4.5. Auf Bundesebene wurde anerkannt, dass die Wahl des Informationskanals weitgehend in den Händen der jeweiligen Polizeidienststelle liegt. Es gibt also keinen spezifischen Vorrang für einen bestimmten Informationskanal, weswegen der Europolkanal nicht automatisch prioritär ist. Diese bewusste Entscheidung wurde insbesondere während der Bewertung der Arbeit der im BKA für die Analyse von Straftaten im Zusammenhang mit Drogen zuständige Gruppe OA 2 deutlich. Diese Gruppe legte dar, dass sie oft auf Interpolkanäle zurückgreift. Hierfür gibt es eine ganze Reihe von Gründen. Die Gruppe erläuterte, dass die Verwendung von Interpoldateien flexibler sei als die der Europoldateien. Ferner liefere Interpol dem BKA Informationen für Beschlagnahmen zu den verschiedenen am Drogenhandel beteiligten Ländern und insbesondere auch in den betreffenden Ländern erhobene Informationen über laufende Vorhaben und Einsätze aus einer globalen Perspektive.

Schließlich habe Interpol auch die Gewohnheit, Treffen zu den von einer Angelegenheit betroffenen Ländern abzuhalten, so dass Informationen weitergereicht werden können. Ja, es sei sogar so, dass Interpol operative Informationen so rechtzeitig liefere, dass Einsätze vor Ort in Echtzeit stattfinden können. Bei der für Drogen zuständigen Gruppe habe dies alles dazu geführt, dass die Zusammenarbeit mit Interpol besser sei als mit Europol.

RESTREINT UE

6.4.6. Diese Ansichten mögen nicht von allen geteilt werden, da Deutschland ja offensichtlich einen der größten Beiträge im Informationsaustausch mit Europol leistet, wie es der Bericht des Verbindungsbüros für 2002 zeigt. Die Gutachter verstehen diese Ansichten so, dass hier eine Diskrepanz zwischen dem wirklichen Bedarf bei den spezialisierten Polizeidiensten einerseits und dem von Europol – insbesondere in operativer Hinsicht – tatsächlich Geleisteten besteht. Hinzu kommt, dass es eine Vorliebe für den Rückgriff auf Verbindungsbeamte in den Botschaften gibt, die sich möglicherweise dadurch erklärt, dass die führenden Mitarbeiter des BKA deren Antworten nützlicher finden und dass sie deswegen in diese mehr Vertrauen haben.

6.4.7. Was den Zoll betrifft, so muss darauf hingewiesen werden, dass hier oft von den strategischen Analysen nichtpersonenbezogene Daten durch die WZO Gebrauch gemacht wird. In operativer Hinsicht ist der Zoll bereit, bilateral oder multilateral im Rahmen bestehender internationaler Übereinkünfte, durch die Deutschland gebunden ist, mit ausländischen Zolldienststellen zusammenzuarbeiten. Der bevorzugte Rückgriff auf internationale Übereinkünfte hängt wesentlich damit zusammen, dass in deren Rahmen Informationen gesammelt werden können, die auch später vor Gericht verwendbar sind.

6.4.8. Ohne dass dies zwingend die Wahl eines bestimmten Übermittlungskanals bedeutet, wäre es für das föderale System und das BKA vielleicht zweckmäßig, die Idee einer einzigen Anlaufstelle erneut zu überdenken, um auf diese Weise sowohl für die LKÄ als auch für die wichtigsten BKA-Dienststellen mit Blick auf die Wahl der Kanäle für ihre Zusammenarbeit zu verdeutlichen, welche Rolle die jeweiligen Kooperationswege spielen. Insbesondere ist zu empfehlen, jede LKA-Initiative zu vermeiden, die nicht mit den Bundesrichtlinien für die internationale Zusammenarbeit im Einklang stehen. Diese Problematik ist allerdings für die deutschen Behörden nach wie vor heikel. Auf Bundesebene wird es als normal betrachtet, dass die Polizeien einen spezifischen Bedarf haben, Informationen über andere Kanäle als Europol einzuholen. Dort denkt man, dass eine systematischere Einbeziehung Europols möglich wäre, indem Kopien bestimmter Informationen vom BKA oder den LKÄ an Europol übermittelt werden, damit das Europäische Polizeiamt sie für die strategische Analyse in seine Datenbanken eingeben kann.

Das Bundeskriminalamt hebt zwar hervor, dass das gesamte BKA als eine nationale Europol-Stelle anzusehen ist, aber dieser Anspruch entspricht nach den Erkenntnissen der Gutachtergruppe nicht der bestehenden Struktur und dem tagtäglichen Arbeitsablauf. So ist es z.B. doch sehr merkwürdig, dass BKA-Beamte sich bei Kontakten mit externen Stellen als "Interpol Wiesbaden" vorstellen.

RESTREINT UE

Das Konzept der einzigen Anlaufstelle bedeutet nicht, dass nicht mehr zwischen Nationaler Europol-Stelle, Nationalem Zentralbüro und SIRENE-Büro zu unterscheiden wäre; organisatorisch sollten deren spezifische Merkmale daher besser herausgestellt werden.

6.5. EUROPOL

6.5.1. In Deutschland ist die Nationale Europol-Stelle beim BKA Wiesbaden eingerichtet. Die Europol-Ansprechstellen der 16 Bundesländer befinden sich in dem jeweiligen Landeskriminalamt. Bei Europol gibt es sieben Verbindungsbeamte (einschließlich jeweils eines Vertreters des Zolls und des Bundesgrenzschutzes), jedoch gibt es andererseits im BKA keine Europol-Verbindungsbeamten. Das große Interesse Deutschlands an Europol zeigt sich auch daran, dass Polizeiführungskräfte an allen derzeit von Europol und den übrigen Mitgliedstaaten durchgeführten Projekten teilnehmen. Beispielsweise war 2002 hinsichtlich der Zahl und Qualität der Fälle und anderer Tätigkeitsbereiche wieder ein deutlicher Aufwärtstrend festzustellen. Insgesamt waren über 7000 Vorgänge zu verzeichnen, was einer Steigerung um 40 % gegenüber 2001 entspricht. Die Anzahl der eingereichten Fälle betrug 451, d.h. 29 % mehr als 2001.

6.5.2. Während es sich 2001 bei einem Drittel aller eingereichten Fälle um multilaterale Fälle handelte, war 2002 über die Hälfte dieser Fälle multilateraler Art, was für die wachsende Komplexität der Fälle spricht. Die meisten Anfragen betrafen die Bereiche Drogen und illegale Einwanderung, an zweiter Stelle stand Geldfälschung. Infolge des Informationsaustausches wurden etliche operative Treffen abgehalten. Im Rahmen der Mandatsbereiche lagen die meisten Fälle auf den Gebieten Betrug und Euro-Fälschung.

6.5.3. Deutschland beteiligt sich derzeit an allen Arbeitsdateien zu Analysezwecken (AWF) mit Ausnahme einer einzigen, und ist eines der Länder mit den meisten Beiträgen zu allen Dateien mit Ausnahme von AWF SUSTRANS. Die Verbindungsbeamten spielen in diesem Zusammenhang eine aktive Rolle. Am erfolgreichsten war die Beteiligung an AWF in den Bereichen Euro-Fälschung, osteuropäische organisierte Kriminalität, kriminelle Motorradbanden und Heroinhandel.

RESTREINT UE

6.5.4. Auf operativer Ebene stellt die Struktur etwas Besonderes dar, weist jedoch eine gewisse Komplexität auf. Die deutschen Behörden betrachten das deutsche VB-Büro bei Europol als Außenstelle des BKA. Dank dieser rechtlichen Fiktion können die Vertreter der nationalen Europol-Stellen in den Bundesländern direkten Kontakt mit dem deutschen VB-Büro bei Europol unterhalten und umgekehrt. Ursprünglich war beabsichtigt worden, die Wege der Informationsübermittlung zu oder von Europol zu beschleunigen. Andererseits hat diese Situation einen großen Nachteil hinsichtlich des Informationsaustauschs auf der Grundlage von Arbeitsdateien zu Analysezwecken. Wenn ein Bundesland eine AWF errichtet oder an ihr beteiligt ist, haben nur die Polizeibeamten im betreffenden LKA Zugang zu den von Europol bereitgestellten Informationen. Andererseits laufen für Einträge in die Indexdatei des BKA alle an Europol gerichteten oder von Europol stammenden Informationen über das BKA. Mit anderen Worten: aufgrund der Regeln über die Arbeitsdateien zu Analysezwecken und der internen Struktur der über das deutsche Hoheitsgebiet verstreuten nationalen Europol-Stellen befinden sich die Polizeibehörden hinsichtlich des Zugangs zu dem Informationsfluss zwischen den LKÄ und dem BKA in einer schwierigen Lage. Dieses System ist nicht ohne Gefahr und könnte, wie ein Vertreter des BKA betonte, zu einer immer direkteren Zusammenarbeit zwischen den LKÄ und Europol führen, mit der Folge schließlich, dass zwischen dem BKA und Europol immer weniger Informationen ausgetauscht werden. In der Perspektive einer Zunahme der operativen Aufgaben von Europol sollte diese Struktur auf technischer Ebene überprüft werden. Dies scheint umso notwendiger als die LKÄ im Rahmen des Projekts der EIS-Installierung bei Europol direkten Zugang zu dieser künftigen Europol-Datenbank haben sollen.

6.5.5. Dieses besondere System findet sich auch bei anderen Arten des Informationsaustauschs als den AWF wieder. Die operativen Strafverfolgungsbehörden können das deutsche VB-Büro bei Europol direkt über eine gesicherte Verbindung kontaktieren. Angesichts dessen kann das BKA nachträglich von einer Anfrage seitens der Polizei eines Bundeslandes an einen anderen Mitgliedstaat informiert werden. In der Gegenrichtung verlaufen Anfragen aus den übrigen Mitgliedstaaten aber automatisch über das BKA, und zwar aus dem einfachen Grund, dass es keine gesicherte Verbindung zwischen den nationalen Europol-Stellen der übrigen Mitgliedstaaten und der Europol-Ansprechstelle in jedem LKA gibt.

RESTREINT UE

6.5.6. Allgemein ist das BKA dafür zuständig, Europol alle ihm vorliegenden Informationen zu übermitteln, die von Nutzen sein könnten oder in den Zuständigkeitsbereich des Europäischen Polizeiamtes fallen. Laut Aussagen von leitenden Beamten im BKA wird so vorgegangen, dass möglichst viel Information uneingeschränkt zur Verfügung gestellt wird. Fachbezogen gesehen, versucht das BKA, den einschlägigen Bedarf der LKÄ zu ermitteln. Dennoch bringen leitende Mitarbeiter des BKA in Wiesbaden zweierlei Kritik an Europol vor. Zum einen übermittelte Europol Informationen, die nicht die organisierte Kriminalität betreffen und somit von der Polizei nicht genutzt werden könnten; zum anderen seien die von Europol gelieferten und für die Ermittlungsdienste bestimmten Informationen von wenig zusätzlichem Nutzen. Was schließlich die AWF angeht, so gibt es nach Ansicht des BKA zu viele davon und erforderlichenfalls sollten offene AWF geschlossen werden, wenn ihr Nutzen fraglich oder die Bereitstellung oder Verwendung von Daten problematisch ist. Hinsichtlich der AWF möchte Deutschland Europols Rolle dadurch verstärkt sehen, dass das Europäische Polizeiamt zunehmend operativ tätig wird. Die BKA-Bediensetzten haben beispielsweise erklärt, dass sie in der Lage sein möchten, Europol AWF-Informationen direkt zuzuleiten.

6.5.7. Die deutschen Behörden bedauern ferner, dass die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen einer AWF mitunter durch das restriktive Verhalten einiger Mitgliedstaaten behindert wird. So wird die Weigerung einiger Mitgliedstaaten, Europol aus AWF stammende Informationen zuzuleiten, als Hindernis für die europäische Zusammenarbeit im Polizeibereich betrachtet.

6.5.8. In allen diesen Fällen stellten die Gutachter fest, dass die Mitgliedstaaten zwischen weichen und harten Daten unterscheiden. Derzeit ist deutlich, dass einige Mitgliedstaaten hinsichtlich der Verarbeitung und der Verwendung von Informationen weder zu Europol noch zu den zu Europol abgeordneten nationalen Vertretern rechtes Vertrauen haben. Dadurch sind die deutschen Beamten mitunter gezwungen, auf die bilaterale Zusammenarbeit zurückzugreifen, damit nicht später die Erlaubnis verweigert wird, die ursprünglich von einem Mitgliedstaat zur Verfügung gestellten Informationen zu verwenden.

6.5.9. Europol sollte seine Politik in Bezug auf die Aufnahme operativer Arbeiten ändern. Die derzeitige Praxis des "von oben nach unten" sollte durch Initiativen "von unten nach oben" ersetzt werden, die vom Bedarf der operativen Benutzer ausgehen. In diesem Zusammenhang hielten mehrere BKA-Fachabteilungen es für wesentlich, Europol mit qualifizierten und erfahrenen Experten für vorrangige Aufgaben auszustatten.

RESTREINT UE

6.5.10. Deutschland bedauert, dass das Zulieferungsverhalten hinsichtlich der Analysedateien immer noch sehr uneinheitlich ist und Europol insbesondere aktuelle Daten nicht übermittelt werden. Deutschland hält die personelle Ausstattung Europols zur Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben für ausreichend. Aktuell sollten Europols operative Kompetenzen im bestehenden rechtlichen Rahmen gestärkt werden. Perspektivisch ist vorstellbar, Europol Koordinierungs- und Ermittlungsbefugnisse nach Schaffung des notwendigen rechtlichen Rahmens zu übertragen.

6.5.11. Die Gutachter konnten einen leitenden Mitarbeiter der Abteilung "Staatsschutz" des BKA treffen. Dieser Experte erklärte, dass die Zusammenarbeit mit dem SC5 von Europol sich sehr positiv entwickelt hat. Es wurde der Wunsch geäußert, dass diese Spezialeinheit bei der Terrorismusbekämpfung eine größerer Rolle spielen sollte.¹ Die deutschen leitenden Beamten betonten, wie wichtig es sei, Europol mit ausreichenden finanziellen und personellen Mitteln auszustatten, um die von EU-Ministerrat definierten und beschlossenen Ziele zu verfolgen. So sei es ihres Erachtens speziell im Bereich der AWF immer schwieriger für Europol, seine Aufgabe zu erfüllen. Einige Mitgliedstaaten, aber auch die Leitung Europols selbst, stellten immer höhere Anforderungen, während Europol nicht die Ressourcen habe, um die eingehenden Informationen zu verarbeiten. Dies erkläre das Image-Problem Europols; es liefere den von ihm erwarteten Mehrwert nicht in angemessener Zeit.

6.5.12. Hinsichtlich Sicherheit und Terrorismus erklärten die deutschen Behörden, dass sie von anderen Mitgliedstaaten möglichst viel Informationen erhalten möchten. Insbesondere erwarten sie, dass das von Europol angefertigte Informationsmaterial möglichst viel Informationen der Behörden der übrigen Mitgliedstaaten und möglichst wenig aus allgemein zugänglichen Quellen enthält, die für die Polizeidienste von geringerem Mehrwert sind. In dieser Perspektive übermittelt Deutschland Europol wöchentlich eine Zusammenfassung der polizeilichen Lage in Deutschland. Deutschland nimmt an der AWF über Terrorismus teil und wird sich aktiv an der AWF "Dolphin" beteiligen.

¹ In der vorliegenden Begutachtung werden Fragen im Zusammenhang mit dieser Tätigkeit nicht behandelt, da diese an anderer Stelle auf EU-Ebene evaluiert wird.

RESTREINT UE

6.5.13. Es ist vom Einzelfall abhängig, welche Informationen über oder von Europol den deutschen Verbindungsbeamten übermittelt werden. Grundsätzlich erhalten die Verbindungsbeamten alle Informationen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

6.5.14. Die deutschen Behörden bedauern, dass das Zusatzprotokoll, das Europol die Zuständigkeit für Geldwäsche verleiht, ¹ noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. Dadurch werden die Belieferung der Europol-Datei und die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der mit der Geldwäsche verknüpften Straftaten behindert.

6.5.15. Nach Ansicht der Zolldienste erscheint Europol nicht als das, was es sein sollte: eine behördenübergreifende Stelle der gegenseitigen Zusammenarbeit. Viele Zollbeamten betrachten Europol noch zu sehr als einen rein auf die polizeiliche Zusammenarbeit beschränkten Dienst, was zweifellos einer engeren Zusammenarbeit zwischen Polizei und Zoll im Wege steht. Außerdem würde der Zoll eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen OLAF und Europol begrüßen, um eindeutig feststellen zu können, bei welcher Stelle je nach Fall einzelstaatlich vorliegende Informationen eher zu erhalten und zu verarbeiten sind. Die Unterscheidung zwischen den Zuständigkeiten der ersten und der dritten Säule sei mitunter schwierig, vor allem im Zusammenhang mit Betrug, z.B. beim Zigarettenschmuggel. Da dieses Thema derzeit in einer Reihe von Mitgliedstaaten immer wieder zur Sprache gebracht wird, wird es sicherlich nützlich sein, auf Gemeinschaftsebene Initiativen zu ergreifen, um die notwendige Abgrenzung zwischen der Zuständigkeit des OLAF und von Europol bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität vorzunehmen. ²

Es wäre zumindest hilfreich, die Verpflichtungen und die Beschaffenheit der Informationen, die an die beiden europäischen Stellen zu übermitteln sind, z.B. in Bezug auf mit Straftaten verknüpfte Betrugsdelikte oder auf internationalen Schmuggel im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität klarzustellen.

¹ Beschluss des JI-Rates vom 30.11.2000, ABl. Nr. 358 vom 13.12.2000.

² Rolle und Aufgaben von Eurojust in diesem Bereich könnten ebenfalls behandelt werden.

RESTREINT UE

6.5.16. Außerdem scheinen mitunter beim Informationsaustausch zwischen Verbindungsbeamten über Europol Schwierigkeiten aufzutreten, weil die nationalen Verbindungsbüros unterschiedlich zusammengesetzt sind und es oft auf der anderen Seite keinen behördenübergreifenden Vertreter gibt (z.B. gibt es einen Polizisten, der keinen Zugriff auf die Datenbanken des Zolls hat). Auf dieser Ebene sollte jeder Bereich vertreten sein.

6.5.17. Der Vertreter der Leipziger Staatsanwaltschaft, der während des Gutachterbesuchs im Bundesinnenministerium anwesend war, führte aus, dass die Justizbehörden regelmäßig über den Europol-Kanal um Informationen ersuchten. Die Entscheidung über die Weiterleitung von Informationen an Europol oder über Europol an einen anderen Mitgliedstaat liege jedoch nach wie vor beim Staatsanwalt oder einem zuständigen Richter im Rahmen der Bearbeitung einer Rechtssache. Vom Standpunkt der gemeinsamen Ermittlungsteams aus, die in Zukunft operativ werden sollen, und unter Berücksichtigung einer künftigen Übereinkunft zwischen Europol und Eurojust müssten die institutionellen Entwicklungen in diesem Bereich weiter verfolgt werden.

6.5.18. Hinsichtlich der stärkeren Sensibilisierung der einschlägigen Referate für Europol ist der große Einsatz des Bundesinnenministeriums anzuerkennen. Ein Viertel aller Fortbildungszeit ist Europol gewidmet. Alle Ebenen der Hierarchie (mittlere und höhere Führungsebenen bei der Polizei) engagieren sich für Inhalte, die von allgemeinen Schulbildungskursen bis zur Spezialistenausbildung in Bereichen wie Drogen oder Euro-Fälschung alles abdecken. Diese Tätigkeit findet vor Ort bei Europol statt, und insbesondere die Beamten des deutschen Verbindungsbüros sind daran beteiligt. Im Inland fungieren Polizeibeamte aus den Großstädten und die Europol-Kontaktstellen der LKÄ als Ansprechstellen. Sie sind für die Weitergabe und Verteilung aller erforderlichen Informationen zuständig. Auf diese Weise erhalten diese verschiedenen Kanäle direkt online alle von Europol bereitgestellten Informationen (Schlussfolgerungen des Verwaltungsrates von Europol, Informationsschriften usw.).

Nach Ansicht Deutschlands sollten möglichst viele einschlägige Informationen an alle Stellen übermittelt werden. Da alle von Europol ausgehenden Informationen auf Englisch abgefasst sind, werden manche unübersetzt weitergeleitet, während Informationsschriften über mehr fachlich ausgerichtete Themen wie beispielsweise Einwanderungsnetze übersetzt werden. Bei manchen, Spezialbereiche betreffenden Themen leitet das Verbindungsbüro des BKA bei Europol die Informationen zweimal weiter: zum einen an die Kontaktstellen und zum anderen an das Fachreferat.

RESTREINT UE

6.5.19. Diese Einbeziehung der Hierarchie, jedoch auch aller Referate wird auch in der Verbreitung des Berichts über organisierte Kriminalität auf dem Intranet der Polizei deutlich. Schließlich finden jedes Jahr zahlreiche Vorträge und Besuche bei Europol statt, und die Auszubildenden können 1 bis 3 Monate vor Ort in Den Haag bleiben.¹ Das deutsche Verbindungsbüro und die nationale Stelle haben als Beitrag zu dem Programm zur Sensibilisierung für Europol fast 100 Präsentationen bei Europol selbst und in Deutschland für viele spezialisierte Beamte und teilweise hochrangige Delegationen veranstaltet.

6.5.20. Deutlich wurde außerdem, dass die deutschen Behörden zahlreiche andere Kanäle der Zusammenarbeit nutzen (insbesondere Interpol und die Verbindungsbeamten in den Botschaften). Dennoch haben die leitenden Beamten der Strafverfolgungsbehörden den Wunsch geäußert, dass die Zusammenarbeit mit Europol flexibler gestaltet wird. Unter diesem Aspekt wird das Fehlen des von Europol noch aufzubauenden EIS als Hindernis für eine echte praktische Zusammenarbeit empfunden. In demselben Sinne äußerten die deutschen Behörden den Wunsch, dass Europol sich stärker mit strategischen Analysen für Gruppen von Mitgliedstaaten befassen soll, die alle mit demselben Thema befasst sind oder dasselbe Anliegen haben.

7. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN DES GUTACHTERTEAMS

Die Gutachter stellten fest, dass die deutschen Polizeibehörden wirklich motiviert sind, den internationalen Informationsaustausch zu intensivieren. Zwar wird nach wie vor aus Gründen der Effizienz und Pragmatik oft auf das Interpol-Netz zurückgegriffen, aber die deutschen Behörden ließen keinen Zweifel daran, dass es für sie weiterhin vorrangig ist, Europol eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des internationalen Terrorismus in Europa zuzuweisen.

Außerdem wurde deutlich, dass die föderale Struktur trotz der zahlreichen technischen Mittel, die den deutschen Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung stehen, manche Komplikationen hervorruft, die mitunter schwer zu beheben sind. Obwohl die Gutachter keine Länderpolizei besuchen konnten, scheint diese Struktur jedoch kein Hinderungsgrund für internationale Zusammenarbeit zu sein. Denn es wurde festgestellt, dass die LKÄ oftmals direkte Kontakte mit dem Ausland und ausländischen Stellen unterhalten.

¹ Das deutsche VB-Büro bei Europol ist für den Empfang der Auszubildenden zuständig.

RESTREINT UE

Die Gutachter stellten fest, dass es an systematischen Überlegungen über die Verwendung der Kanäle für den internationalen Informationsaustausch mangelt, was bei den Strafverfolgungsbehörden unvermeidlich zu unnötigem Arbeitsaufwand und zu Effizienzverlust führen muss.

Die Begutachtung Deutschlands zeigt außerdem, dass der Ausbau der rechtlichen und technischen Möglichkeiten Europol nur dann seine volle Wirkung entfalten kann, wenn alle Mitgliedstaaten dieselben Ziele verfolgen. So bleibt für Deutschland die Notwendigkeit, dass die Mitgliedstaaten Europol regelmäßig mit neuen Informationen über aktuelle Fälle versorgen, die Voraussetzung dafür, dass Europol ein effizientes Instrument wird, das für die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten einen wirklichen Mehrwert besitzt.

7.1. FÜR DEUTSCHLAND

7.1.1. Fortsetzung des bereits begonnenen Reflexionsprozesses über die Errichtung einer gemeinsamen Datenbank für die Länderpolizeibehörden und das BKA, insbesondere für multidisziplinäre Fälle (siehe 6.3.6)

7.1.2. Verbesserung des Indexdateisystems des BKA durch erneute Überprüfung des Protokolls für die Weiterleitung von Informationen von den LKÄ an das BKA und Einführung einer systematischen Weiterleitung von Informationen nicht nur über Fälle, die im Zusammenhang mit internationaler Kriminalität stehen, sondern auch darüber hinaus (siehe 6.3.7).

7.1.3. Prüfung, ob die Abordnung von Vertretern der LKÄ zum BKA als Ansprechpartner für die Bundesländer wünschenswert wäre (siehe 6.3.9).

7.1.4. Ausbau und Vereinfachung des Zugangs von Zoll und Polizei zu den Datenbanken, um die operative Nutzung von Informationen durch die einzelnen Behörden (insbesondere das BKA und das ZKA) zu verbessern (siehe 6.3.10 - 6.3.11).

7.1.5. Sondierung der Möglichkeit, Regeln für die Wahl der Informationskanäle international festzulegen und nach Möglichkeit Harmonisierung der Vorgehensweise zwischen den LKÄ und dem BKA (siehe 6.4.3).

7.1.6. Mithilfe des Konzepts "einer einzigen Anlaufstelle" sollten die erforderlichen Maßnahmen getroffen werden, um gegenüber externen Partnern Verwirrung hinsichtlich der Nationalen Europol-Stellen, den Nationalen Zentralbüros der Interpol und den Sirene-Büros zu vermeiden (siehe 6.4.8).

RESTREINT UE

7.1.7. Ergreifen der notwendigen Maßnahmen, um alle für die Bekämpfung der internationalen Kriminalität zuständigen Stellen zu motivieren, erforderlichenfalls Europol einzuschalten (siehe 6.4.8).

7.1.8. Zahlenmäßige Verstärkung des BKA-Personals, das sich mit internationaler Zusammenarbeit befasst, sowie insbesondere der mit Europol arbeitenden Abteilung (siehe 2.2.3.1).

7.1.9. Schaffung eines statistischen Mittels zur Messung der Beschaffenheit der Informationen, die mit den einzelnen internationalen Strafverfolgungsstellen ausgetauscht werden (siehe 4.1.2 und 5.4.3).

7.2. FÜR EUROPOL

7.2.1. Möglichst umfangreiche Bereitstellung operativer und strategischer Analysen für die Mitgliedstaaten (siehe 6.5.20).

7.2.2. Im Rahmen der abschließenden Arbeiten zum EIS insbesondere Prüfung des Netzes für den künftigen Informationsaustausch, damit hinsichtlich des Informationsstands kein Rückstand zwischen dem BKA und den LKÄ entsteht (siehe 6.5.4).

7.2.3. Möglichst baldige Errichtung des EIS (siehe 6.5.20).

7.3. FÜR DIE ÜBRIGEN MITGLIEDSTAATEN

7.3.1. Die übrigen Mitgliedstaaten sollten sich möglichst stark dafür engagieren, Europol so viel Informationen wie möglich zu übermitteln, die in den Zuständigkeitsbereich von Europol fallen, in erster Linie Informationen über laufende Ermittlungen und Analysen (siehe 6.5.6 und 6.5.10).

7.3.2. Es sollte versucht werden, die Zusammensetzung der nationalen Verbindungsbüros durch eine entsprechende Vertretung der wichtigsten zuständigen Behörden einheitlich zu gestalten (siehe 6.5.16).

RESTREINT UE

7.3.3. Die Mitgliedstaaten, die das Zusatzprotokoll, durch das Europol die Zuständigkeit für Geldwäsche erhält, noch nicht ratifiziert haben, sollten dies unverzüglich tun (siehe 6.5.14).

7.3.4. Es sollte versucht werden, zu klären, welche Zollinformationen im Rahmen der Bekämpfung der organisierten Kriminalität an Europol und an das OLAF weitergeleitet werden sollten (siehe 6.5.15).

7.3.5. Es sollte die Möglichkeit geprüft werden, die Praxis des "von oben nach unten" durch Initiativen "von unten nach oben" zu ersetzen, die vom Bedarf der operativen Benutzer ausgehen (siehe 6.5.9).

DECLASSIFIED

RESTREINT UE

ANLAGE A

PROGRAMME OF VISITS

- **Monday 10 November 2003**

08.45 Team picked up at hotel
09.00 - 09.15 Welcome
BKA Wiesbaden
09.15 - 10.45 International Cooperation
NCB - Interpol / Schengen / Europol
11.00 - 12.15 Organised Crime
12.30 - 14.30 Lunch
Restaurant "Orangerie", Wiesbaden
15.00 - 16.30 Drug-Related Crime
16.45 - 18.15 Specific Areas of Crime
19.00 Team picked up at hotel
19.30 - 22.30 Dinner hosted by the BKA
"Rieslingstuben", Hochheim

- **Tuesday 11 November 2003**

08.45 Team picked up at hotel
09.00 - 10.00 Police Work in the Field of State Security
10.15 - 11.30 Customs
12.00 Lunch
Restaurant "M", Wiesbaden
14.30 - 18.00 Transfer to airport, flight to Berlin
Arrival at Tegel Airport, transfer to Hotel Sorat
19.00 Team picked up at hotel for dinner
19.30 - 22.00 Dinner hosted by the Ministry of the Interior
Restaurant "Reichstag", Berlin

- **Wednesday 12 November 2003**

09.00 Team picked up at hotel
09.15 - 09.45 Welcome - Federal Ministry of the Interior (BMI)
09.45 - 10.15 Public Prosecutors Office
10.15 - 12.15 Talks with the director of the Police Affairs Directorate,
Ministerialdirigent Reinhard Peters and other representatives from the BMI
12.30 - 14.00 Lunch
International Club in the Foreign Office
14.00 - 14.30 Transfer to airport

LIST OF PERSONS MET

Federal Ministry of the Interior

- Reinhard Peters, Director of the Police Affairs Directorate
- Peter Beiderwieden, Head of Section P I 2, Organized Crime
- Michael Niemeier, Head of Section P I 4, EU-Cooperation, Europol
- Dietrich Neumann, Officer in Charge of Europol, P I 4

Federal Criminal Police Office (Bundeskriminalamt)

Division ZD - Central CID Services, Identification of Persons

- Rainer Hofmeyer, Head of Division ZD
- Karl-Heinz Dufner, Head of Subdivision ZD 3 - International Cooperation, Interpol NCB
- Jörg Wolters, Head of Section ZD 32 - International Legal Assistance, International Searches for Persons
- Rainer Buchholz, Head of Section ZD 34 - Europol, Coordination Office for EU Bodies

Division OA - Organized and General Crime

- Peter Hauk, Head of Subdivision OA 1 - Organized Crime Analysis
- Klaus Heil, Head of Section OA 11 - OC-Related Coordination, Investigative Unit
- Carl-Ernst Brisach, Head of Subdivision OA 2 - Drug-Related Crime Analysis
- Dieter Potzel, Head of Section OA 21 - Coordination Drug-Related Crime, Investigative Unit
- Richard Mörbel, Head of Subdivision OA 3 - Major Crime Categories Analysis
- Albert Märkl, Head of Section OA 36 - Illegal Immigration, Document-Related Offences

Division ST - State Security

- Steffen Russ, Head of Section ST 41 - General Affairs, International Cooperation

Central Office of the German Customs Investigation Service (Zollkriminalamt)

- Heike Barczyk, Head of Drug Department Unit III/4
- Norbert Steilen, Officer in Charge of Synthetic Drugs Sector Unit III/4

Public Prosecutor's Office

- Steffen Barthel, Senior Prosecutor, Public Prosecutor's Office Leipzig

RESTREINT UE

ANLAGE C

LIST OF ABBREVIATIONS/GLOSSARY OF TERMS

ACRONYM ABBREVIATION TERM	GERMAN	ENGLISH TRANSLATION OR EXPLANATION
ASF	Datenbanken	Data banks
AWF	-	Europol's Analytical Work Files
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz	Federal Data Protection Law
BGS	Bundesgrenzschutz	Federal Border Police
BKA	Bundeskriminalamt	Federal Bureau of Criminal Investigation
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz	Law on the Federal Bureau of Criminal Investigation
CC	-	Candidate Countries
CNP-ON	Corporate Network der Polizeien - obere Netzwerkebene	Corporate Police Network - upper level
CTTF	-	Counter Terrorism Task Force
EILT	-	Urgent
EJUP	-	European Joint Unit on Precursors
ELO	-	Europol Liaison Officers
EuFid	Europäische Fahrzeugidentifizierungsdatei	European Vehicle Identification Database
FIU	-	Financial Intelligence Unit
GZ	Gemeinsames Zentrum	Joint Centre
HC	-	Handling codes
HENU	Leiter der Nationalen Stelle für Europol	Head of the Europol National Unit

RESTREINT UE

ACRONYM ABBREVIATION TERM	GERMAN	ENGLISH TRANSLATION OR EXPLANATION
IE	-	Information Exchange
INPOL	-	BKA-LKA database
IP	-	Interpol
LKA	Landeskriminalämter	Länder Bureaux of criminal Investigation
MOLDUK	Schleusungskriminalität	Illegal Immigration Networks
MUSTARD	RG-Kriminalität	Drugs trafficking
OA	Organisierte und Allgemeine Kriminalität	Organised and General Crime
OP	-	Keyboard operation
PWGT	-	Police Working Group on Terrorism
RiVAsT	Richtlinien für das Verfahren mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten	Guidelines for procedures with foreign countries in criminal matters
SC	-	Serious Crime
SC 1, SC 2, SC 3, SC 4, SC 5, SC 6, SC 7, SC 8		Main department divisions at Europol
SIS	-	System Information Schengen
SISNET	-	Schengen VPN
SMTP	Mailverkehr	Mail traffic
ST	Staatsschutz	State Security
TWINS	Kinderpornographie	Child Pornography
VPN	geschlossenes Netzwerk	Closed network
VS-NfD	Verschlusssache -nur für den Dienstgebrauch	Classified information - only for official use
WACN	-	West African Criminal Networks

RESTREINT UE

ACRONYM ABBREVIATION TERM	GERMAN	ENGLISH TRANSLATION OR EXPLANATION
ZD	Zentrale Dienste	Central Service
ZKA	Zollkriminalamt	Central office of the Customs Investigation Service

DECLASSIFIED