



Brüssel, den 10. Dezember 2021  
(OR. en)

14665/21

---

---

**Interinstitutionelles Dossier:**  
**2021/0415 (CNS)**

---

---

ENFOPOL 512  
SCHENGEN 100  
IXIM 289  
COSI 250  
CT 178  
CRIMORG 162  
ENFOCUSTOM 195  
JAI 1406

## VORSCHLAG

---

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	9. Dezember 2021
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 780 final
Betr.:	Vorschlag für eine EMPFEHLUNG DES RATES zur operativen polizeilichen Zusammenarbeit

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 780 final.

---

Anl.: COM(2021) 780 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 8.12.2021  
COM(2021) 780 final

2021/0415 (CNS)

Vorschlag für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zur operativen polizeilichen Zusammenarbeit**

{SWD(2021) 375 final}

## BEGRÜNDUNG

### 1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

- **Gründe und Ziele des Vorschlags<sup>1</sup>**

Nach Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) bietet die EU „ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist“.

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen kann unter anderem durch eine zuverlässige polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gewährleistet werden.<sup>2</sup> Polizeibeamte in einem Mitgliedstaat sollten daher in der gesamten EU wirksam und systematisch zusammenarbeiten. Die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gestaltet sich jedoch nach wie vor sehr unterschiedlich. Ohne ein ausreichendes Maß an Zusammenarbeit zwischen den Polizeidienststellen in den Mitgliedstaaten werden Kriminelle weiterhin ungehindert in allen Mitgliedstaaten tätig sein und dabei die verschiedenen nationalen Gerichtsbarkeiten ausnutzen und unerlaubte Migrationsbewegungen irregulärer Migranten werden weiterhin eine Herausforderung darstellen.

Die jüngsten tragischen Ereignisse im Ärmelkanal haben erneut deutlich gemacht, dass es einer starken polizeilichen Zusammenarbeit bedarf, was sich in dem Beschluss Frankreichs, Belgiens, der Niederlande und Deutschlands vom 28. November 2021 widerspiegelt, mit dem die operative polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Schleusung von Migranten gestärkt werden soll.

Die grenzüberschreitende Kriminalität und die damit verbundenen Sicherheitsbedrohungen haben per definitionem einen internationalen Kontext. Wie in der EU-Strategie für eine Sicherheitsunion<sup>3</sup> dargelegt, ist die EU mit sich wandelnden und immer komplexeren Sicherheitsbedrohungen konfrontiert. Diese Bedrohungen sind grenzüberschreitend und sind auf Kriminelle und kriminelle Vereinigungen zurückzuführen, die ein breites Spektrum krimineller Aktivitäten abdecken. Wie in der EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021–2025<sup>4</sup> hervorgehoben wird, stellt die organisierte Kriminalität eine erhebliche Bedrohung für die Europäerinnen und Europäer, Unternehmen und nationale Institutionen sowie für die Wirtschaft insgesamt dar. Indem sie über verschiedene Gerichtsbarkeiten hinweg operieren, entgehen kriminelle Vereinigungen ihrer Aufdeckung und nutzen die Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsordnungen aus. In Verbindung

---

<sup>1</sup> Im Sinne dieser Empfehlung bezeichnet „polizeiliche Zusammenarbeit“ die Zusammenarbeit aller zuständigen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, einschließlich Polizei, Gendarmerie, Grenzschutz, Zoll und anderer spezialisierter Strafverfolgungsbehörden, die der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung von Straftaten dient. Sofern nicht anders angegeben, umfasst der Begriff „grenzüberschreitend“ i) grenzüberschreitende Maßnahmen zwischen zwei oder mehr benachbarten Mitgliedstaaten (z. B. während einer Nacheile) und ii) grenzüberschreitende Maßnahmen zwischen nicht benachbarten Mitgliedstaaten (z. B. der Einsatz von Polizeibeamten in einem anderen Mitgliedstaat zu Hauptreisezeiten oder während einer Massenveranstaltung) oder benachbarten Mitgliedstaaten in einem Nicht-Grenzgebiet.

<sup>2</sup> COM(2021) 170 final vom 14.4.2021.

<sup>3</sup> COM(2020) 605 final vom 24.7.2020.

<sup>4</sup> COM(2021) 170 final vom 14.4.2021.

mit dem beigefügten Vorschlag für eine Richtlinie über den Informationsaustausch soll mit diesem Vorschlag ein Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit geschaffen werden, und zwar mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen nationalen Behörden im Bereich der Strafverfolgung zu straffen, zu verbessern, auszubauen, zu modernisieren und zu erleichtern und so die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von schwerer und organisierter Kriminalität und Terrorismus zu unterstützen.

Wie in der EU-Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität 2021 (EU SOCTA) hervorgehoben wird, ist die organisierte Kriminalität durch ein vernetztes Umfeld gekennzeichnet, in dem die Zusammenarbeit zwischen Kriminellen fließend und systematisch erfolgt und gewinnorientiert ausgerichtet ist. Fast 70 % der kriminellen Netzwerke sind in mehr als drei Mitgliedstaaten aktiv. Rund 65 % der kriminellen Netzwerke, die in der EU aktiv sind, setzen sich aus Mitgliedern mehrerer Nationalitäten zusammen. Über 80 % der gemeldeten kriminellen Netzwerke sind an schwerer grenzüberschreitender Kriminalität beteiligt, darunter Drogenhandel, Eigentumskriminalität, Menschenhandel und Schleusung von Migranten.<sup>5</sup> In der EU SOCTA und im Europäischen Drogenbericht 2021 der EMCDDA<sup>6</sup> werden Bereiche genannt, in denen die schwere und organisierte Kriminalität offenbar zunimmt. Kriminalitätsschwerpunkten wie Grenzregionen, Flughäfen, Autobahnen oder Fährverbindungen in der EU ziehen Kriminelle an, unter anderem aufgrund ihrer geografischen Lage. Kriminelle nutzen in Grenzregionen die natürliche Abgrenzung der Zuständigkeiten der einzelnen Strafverfolgungsbehörden, durch die sich Möglichkeiten zur Umgehung der Strafverfolgung bieten, und sie profitieren in diesen Regionen von der Nähe zu mehreren Märkten.<sup>7</sup> Die Mobilität von Kriminellen innerhalb der EU führt zu Herausforderungen bei der Verhütung und Bekämpfung krimineller Bedrohungen<sup>8</sup> und bei der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit.

Wie in der Agenda zur Terrorismusbekämpfung<sup>9</sup> aus dem Dezember 2020 dargelegt, ist die terroristische Bedrohung in der EU nach wie vor hoch. Kriminelle und Terroristen nutzen Informations- und Kommunikationstechnologien, um untereinander zu kommunizieren und ihre kriminellen Aktivitäten vorzubereiten und durchzuführen.<sup>10</sup>

Der „Schengen-Raum“<sup>11</sup> ist der weltweite größte Raum, in dem Personen und Waren ohne Grenzkontrollen an den Binnengrenzen frei zirkulieren können. Er ermöglicht Freizügigkeit

---

<sup>5</sup> Europol (2021), EU-Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität – „A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime“ (Ein zersetzender Einfluss: Die Unterwanderung und Aushöhlung der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft durch die organisierte Kriminalität), Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

<sup>6</sup> Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (2021), Europäischer Drogenbericht 2021: Trends und Entwicklungen, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

<sup>7</sup> Europol (2021), EU SOCTA 2021.

<sup>8</sup> Die internationale Mobilität ist ein prägendes Merkmal krimineller Netzwerke. So ist beispielsweise die organisierte Eigentumskriminalität in der EU in erster Linie auf mobile kriminelle Vereinigungen zurückzuführen, die nach wie vor hauptsächlich auf Mobilität bauen, um ihre Aufdeckung zu vermeiden und das Risiko von Festnahmen zu minimieren. Europol (2021), EU SOCTA 2021.

<sup>9</sup> COM(2020) 795 final vom 9.12.2020.

<sup>10</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Folgenabschätzung zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 in Bezug auf die Zusammenarbeit von Europol mit privaten Parteien, die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol zur Unterstützung strafrechtlicher Ermittlungen und die Rolle von Europol in Forschung und Innovation (SWD(2020) 543 final vom 9.12.2020).

<sup>11</sup> Der Schengen-Raum besteht aus 26 europäischen Ländern: Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Island, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg,

für über 420 Millionen Menschen sowie die ungehinderte Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen. Rund 40 % des EU-Gebiets sind Grenzgebiete und im Jahr 2017 lebten hier 30 % der Bevölkerung, d. h. etwa 150 Millionen Menschen. Im Jahr 2017 pendelten fast zwei Millionen Menschen ins Ausland, darunter 1,3 Millionen Grenzgänger.<sup>12</sup> Im Jahr 2018 unternahmen EU-Bürgerinnen und -Bürger 1,1 Milliarden Reisen aus beruflichen oder persönlichen Gründen, was einem Anstieg um 11 % seit 2014 entspricht. Aufgrund der COVID-19-Pandemie ging die Mobilität innerhalb der EU im Zuge von Quarantänemaßnahmen, Reisebeschränkungen, Beschränkungen des öffentlichen Lebens und Lockdowns zurück.<sup>13</sup> Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Menschen auch künftig in erheblichem Umfang mobil sein werden, insbesondere wenn sich das Leben wieder normalisiert. Der Schengen-Raum ist ein Symbol für die Verflechtung der EU und die Beziehungen zwischen den Europäerinnen und Europäern.<sup>14</sup> Er trägt außerdem zum effizienten Funktionieren des Binnenmarkts und damit zum Wachstum der EU-Wirtschaft bei.<sup>15</sup>

In den letzten Jahren wurde der Schengen-Raum jedoch durch eine Reihe von Krisen und Herausforderungen wiederholt auf den Prüfstand gestellt. Mehrere Mitgliedstaaten haben die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen wieder eingeführt, vor allem aufgrund unerlaubter Migrationsbewegungen<sup>16</sup> irregulärer Migranten, die ihrer Ansicht nach eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit darstellen. Unerlaubte Migrationsbewegungen innerhalb des Schengen-Raums, die nicht mit einer größeren Migrationskrise oder strukturellen Mängeln beim Management der Außengrenzen zusammenhängen,<sup>17</sup> sollten mit anderen Mitteln als Grenzkontrollen an den Binnengrenzen bekämpft werden, die nur als letztes Mittel eingesetzt werden dürfen, um konkreten Bedrohungen der inneren Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung zu begegnen. Diese anhaltenden Grenzkontrollen an den Binnengrenzen haben gezeigt, dass es Raum für Verbesserungen in Bezug auf den Einsatz polizeilicher Kontrollen und Zusammenarbeit, die Verfahren für eine vereinfachte Rückübernahme zwischen den Mitgliedstaaten und die Anwendung entsprechender bilateraler Abkommen und Vereinbarungen im Einklang mit Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 2008/115/EG gibt.<sup>18</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass eine wirksame Rückkehrpolitik der Union gemäß Erwägungsgrund 8 der Empfehlung (EU)

---

Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Schweiz, die Tschechische Republik und Ungarn.

<sup>12</sup> Europäische Kommission (2017), Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen. [Link](#).

<sup>13</sup> Pandemic profiteering: How criminals exploit the COVID-19 crisis (Aus der Pandemie Profit schlagen: Wie Kriminelle die COVID-19-Krise ausnutzen), Europol, März 2020.

<sup>14</sup> Eurobarometer Spezial 474: Der Schengen-Raum, [https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218\\_89\\_3\\_474\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG).

<sup>15</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum, COM(2021) 277 final.

<sup>16</sup> Weitere Gründe, die die Mitgliedstaaten am häufigsten meldeten, waren die Migrationskrise 2015/2016, die anhaltende terroristische Bedrohung und die COVID-19-Pandemie.

<sup>17</sup> Gemäß der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) ([ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1](#)) kann die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen nur für einen begrenzten Zeitraum, unter außergewöhnlichen Umständen (wie der Migrationskrise 2015/2016) und als letztes Mittel eingeführt werden.

<sup>18</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger ([ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98](#)).

2017/432<sup>19</sup> der Kommission effiziente und angemessene Maßnahmen für die Festnahme und Identifizierung irregulärer Migranten erfordert. Wenn diese Maßnahmen kombiniert werden, können sie bei der Kontrolle unerlaubter Migrationsbewegungen zu denselben Ergebnissen führen wie vorübergehende Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, wobei sie einen geringeren Eingriff in den freien Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr darstellen.

### ***Instrumente der polizeilichen Zusammenarbeit zur Entwicklung des Schengen-Besitzstands***

Die in dieser Empfehlung enthaltenen Empfehlungen zur operativen polizeilichen Zusammenarbeit sollen einen Beitrag zur Entwicklung der Schengen-Vorschriften leisten.

Erstens wurde eine der Säulen des EU-Rechtsrahmens für die polizeiliche Zusammenarbeit vor 30 Jahren mit dem Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (SDÜ)<sup>20</sup> konzipiert, also lange vor den oben genannten Krisen und Herausforderungen, die die Situation im Schengen-Raum verändert haben. Das SDÜ enthält eine Reihe von Verpflichtungen für die Vertragsparteien im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit, wodurch Sicherheitsdefiziten entgegengewirkt werden soll, die mit der Abschaffung der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen einhergingen. Insbesondere enthält das SDÜ eine Reihe grundlegender Vorschriften für die Durchführung grenzüberschreitender Nacheile und grenzüberschreitender Observationsmaßnahmen.

Zweitens stehen gemeinsame Streifen und sonstige Einsatzformen in direktem Zusammenhang mit der Entwicklung des Schengen-Besitzstands (einschließlich des Artikels 39 Absatz 1 SDÜ über Hilfe, die die Behörden einander gewähren), die die Umsetzung der Strategien im Rahmen des Schengen-Besitzstands ermöglicht. Gemeinsame Streifen und gemeinsame Einsatzformen werden zwischen den Mitgliedstaaten in grenzüberschreitenden Kooperationsabkommen geregelt. Die Beschlüsse zum Prümmer Vertrag<sup>21</sup> aus dem Jahr 2008 enthalten eine Reihe grundlegender Vorschriften für die Durchführung gemeinsamer Streifen und sonstiger gemeinsamer Einsatzformen über die Binnengrenzen der EU hinweg sowie für grenzüberschreitende Hilfe bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen. Während der Schwerpunkt der Beschlüsse zum Prümmer Vertrag auf dem automatisierten Austausch von DNA-, Fingerabdruck- und Fahrzeugregisterdaten lag und die Abschnitte über gemeinsame Streifen und Einsatzformen folglich nicht als Entwicklung des Schengen-Besitzstands gekennzeichnet wurden, hätten sie angesichts ihres grenzüberschreitenden Charakters wahrscheinlich eine Entwicklung des Schengen-Besitzstands dargestellt, wenn sie gesondert angenommen worden wären.

Drittens findet auch nach nationalem Recht eine operative polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten statt, wobei nicht verbindliche Ratsdokumente berücksichtigt werden, darunter bewährte Verfahren („Schengener Katalog“<sup>22</sup>) und Leitlinien (Leitlinien für zentrale Kontaktstellen, Leitlinien für die Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und

<sup>19</sup> Empfehlung (EU) 2017/432 der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

<sup>20</sup> ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19.

<sup>21</sup> Beschluss 2008/615/JI des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und Beschluss 2008/616/JI des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI (Beschluss des Rates zum Prümmer Vertrag). Artikel 17 des Beschlusses 2008/615/JI des Rates betrifft gemeinsame Einsatzformen und Artikel 18 betrifft die Unterstützung im Zusammenhang mit Massenveranstaltungen, Katastrophen und schweren Unglücksfällen.

<sup>22</sup> Schengen Catalogue. Recommendations and best practices. Police cooperation (Schengen-Katalog: Empfehlungen und bewährte Verfahren, polizeiliche Zusammenarbeit), 15785/3/10 REV 3, Brüssel, 15.11.2011.

Zoll, Handbücher für den Austausch von strafverfolgungsrelevanten Informationen und grenzüberschreitende Einsätze). Zentrale Kontaktstellen<sup>23</sup> und Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll<sup>24</sup> wurden geschaffen, um nach der Beseitigung der Binnengrenzen einschlägige Informationen austauschen zu können. Die assoziierten Schengen-Länder<sup>25</sup> haben ebenfalls nationale Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll geschaffen und zentrale Kontaktstellen eingerichtet.

Viertens haben die Mitgliedstaaten diesen „grundlegenden“ Schengen-Rechtsrahmen systematisch untereinander durch bilaterale und multilaterale Kooperationsabkommen ergänzt und erweitert. Die Kommission hat in der gesamten EU mindestens 60 dieser Abkommen identifiziert, die sich alle voneinander unterscheiden. Die assoziierten Schengen-Länder haben ebenfalls entsprechende Abkommen über die operative Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten geschlossen.

### ***Ermittelte Probleme***

Erstens bietet der derzeitige EU-Rechtsrahmen eine Reihe von Möglichkeiten, zwischen denen die Mitgliedstaaten bei der Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten wählen können (z. B. können die Mitgliedstaaten gemäß dem SDÜ für Nachteile in ihrem Hoheitsgebiet Kilometerbegrenzungen festlegen oder nicht<sup>26</sup>). Dies führt zu Unsicherheit und Unklarheit darüber, welche Vorschriften für Polizeibeamte gelten, wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat einschreiten. Darüber hinaus führen einige der diesbezüglich getroffenen Entscheidungen zu Hindernissen, die nicht bestanden hätten, wenn andere, nach dem EU-Rechtsrahmen zulässige Entscheidungen getroffen worden wären.

Zweitens sind die bilateralen und multilateralen Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten für die Mitgliedstaaten in der Verhandlung, Unterzeichnung und Ratifizierung sehr zeitaufwendig, wenngleich sie regionale Besonderheiten bei der Zusammenarbeit mit benachbarten Mitgliedstaaten ermöglichen. Die Verbreitung dieser bilateralen Abkommen hat zu einem komplexen Netz mehrerer unterschiedlicher Vereinbarungen geführt, die unterschiedliche anwendbare Vorschriften enthalten, was zu einer Fragmentierung und Hindernissen bei der Zusammenarbeit geführt hat. In kleineren Ländern oder Binnenstaaten müssen grenzüberschreitend tätige Strafverfolgungsbeamte bei ihrem Einsatz in manchen Fällen beispielsweise bis zu sieben

---

<sup>23</sup> Die zentrale Kontaktstelle ist die nationale zentrale Stelle, die für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit gemäß Artikel 39 Absatz 3 SDÜ zuständig ist. Gemäß dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, der zusammen mit dem vorliegenden Vorschlag für eine Empfehlung des Rates vorgelegt wurde, wären die Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtet, eine zentrale Kontaktstelle zu benennen, der bestimmte Mindestaufgaben im Zusammenhang mit dem Informationsaustausch übertragen werden. Sobald die Mitgliedstaaten diese Stelle benannt haben, ist die Bezugnahme auf die zentrale Kontaktstelle in dieser Empfehlung als Bezugnahme auf die in der entsprechenden Richtlinie genannte zentrale Kontaktstelle zu verstehen.

<sup>24</sup> Die Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll vereinen verschiedene Strafverfolgungsbehörden der teilnehmenden Mitgliedstaaten an einem einzigen Ort und sind eng mit der zentralen nationalen Behörde verbunden, die für die internationale Zusammenarbeit zuständig ist – zentrale Kontaktstelle.

<sup>25</sup> Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein sind assoziierte Mitglieder des Schengen-Raums.

<sup>26</sup> Artikel 41 Absatz 3 SDÜ lautet: „Die in den Absätzen 1 und 2 vorgesehene Nachteile wird gemäß einer der nachfolgenden Modalitäten ausgeübt, die in der Erklärung nach Absatz 9 festgelegt werden: a) innerhalb eines in der Erklärung bestimmten Gebietes oder während einer darin bestimmten Zeit vom Überschreiten der Grenze an; b) ohne räumliche oder zeitliche Begrenzung.“

verschiedene Regelwerke beachten.<sup>27</sup> Infolgedessen sind einige Maßnahmen wie die Nacheile von Verdächtigen über die Binnengrenzen hinweg nicht erlaubt oder sie erfolgen in unkoordinierter suboptimaler Weise, was Kriminelle zu ihrem Vorteil nutzen. Auch die operative Zusammenarbeit, bei der neue Technologien wie Drohnen zum Einsatz kommen, wird von den geltenden Vorschriften nicht ausreichend abgedeckt.

Drittens haben die Schengen-Evaluierungen<sup>28</sup>, die in den letzten sechs Jahren zur polizeilichen Zusammenarbeit durchgeführt wurden, ergeben, dass einige der bilateralen oder multilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten veraltet sind oder nicht ausreichend genutzt werden. Andere Abkommen gehen weit über die Vorschriften für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hinaus und ermöglichen die Festlegung bewährter Verfahren zur wirksameren Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität (z. B. gemeinsame Polizeidienststellen mit grenzüberschreitenden strafrechtlichen Ermittlungsbefugnissen oder gemeinsame Aus- und Fortbildung); diese werden jedoch nicht systematisch in der gesamten EU angewandt.

Viertens funktioniert die Kommunikationsausrüstung einiger Polizeibeamten, die z. B. an Nacheilen beteiligt sind, bei einem Grenzübertritt nicht mehr, da die sichere Kommunikationsausrüstung, die die verschiedenen Mitgliedstaaten nutzen, nicht kompatibel ist. Dies macht es für die Beamten unmöglich, sich mit ihren eigenen Behörden oder mit den Behörden des Mitgliedstaats, in den sie sich begeben, in Verbindung zu setzen. Darüber hinaus erhalten Beamte, die für gemeinsame Streifen oder Einsatzformen in anderen Mitgliedstaaten eingesetzt werden, häufig keine mobile Ausrüstung, die ihnen einen sicheren Fernzugang zu ihren eigenen nationalen sowie zu EU- und internationalen Datenbanken ermöglicht.

Fünftens werden gemeinsame Streifen und sonstige gemeinsame Einsatzformen in Grenzgebieten innerhalb der EU und in anderen Gebieten der EU häufig ad hoc durchgeführt. Oft mangelt es dabei an Koordinierung und die Streifen und Einsätze erfolgen ohne vorherige Risikoanalyse, die einen gezielteren Einsatz ermöglichen würde. Es gibt kein Forum für die Mitgliedstaaten, um sich über eine solche Risikoanalyse auszutauschen oder andere Mitgliedstaaten über ihren Bedarf und ihre Schwerpunktbereiche zu informieren. Dies könnte z. B. der gezielteren Ausrichtung gemeinsamer Streifen oder sonstiger gemeinsamer Einsatzformen in der gesamten EU während Großveranstaltungen (z. B. große Sportveranstaltungen, internationale Gipfeltreffen), zu bestimmten Zeiten (z. B. Hauptreisezeiten) oder angesichts spezifischer Kriminalitätswellen (z. B. Terrorismus, Drogenhandel, Spielabsprachen, Handel mit nachgeahmten Waren, Kreditkartenbetrug, Taschendiebstahl und sonstige Eigentumskriminalität) dienen.

Sechstens erleichtern kriminelle Netzwerke, die im Bereich der Schleusung von Migranten und des Menschenhandels tätig sind, unerlaubte Migrationsbewegungen irregulärer

---

<sup>27</sup> Nachbarland 1 lässt beispielsweise die grenzüberschreitende Nacheile zu, jedoch nur innerhalb von 5 km hinter der Grenze und ohne Möglichkeit, den Verdächtigen zu stoppen oder festzunehmen, während Nachbarland 2 die Nacheile innerhalb von 10 km hinter der Grenze zulässt, jedoch das Tragen verschiedener (möglicherweise schwererer) Dienstwaffen nicht erlaubt; Nachbarland 3 lässt die Nacheile nur für eine Stunde zu usw. Aufgrund der Komplexität dieser zahlreichen unterschiedlichen Beschränkungen weisen einige Mitgliedstaaten ihre Polizeibeamten an, die Nacheile immer aufzugeben, wenn ein Verdächtiger die Grenze einer dieser Mitgliedstaaten überquert, auch wenn die Nacheile grundsätzlich zulässig ist. Kriminelle wissen dies und nutzen ihr Wissen, um der Polizei nahezu systematisch zu entgehen.

<sup>28</sup> Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands (...).

Migranten, nutzen die prekäre Lage von Opfern aus und behandeln Menschen wie Rohstoffe. Die organisierte Schleusung von Migranten ist eine der hauptsächlich kriminellen Aktivitäten und erleichterte unerlaubte Migrationsbewegungen stellen ein großes Problem für die Sicherheit der EU dar. Der Menschenhandel stellt einen weiteren Kernbereich der schweren und organisierten Kriminalität dar und dürfte in absehbarer Zukunft eine Bedrohung bleiben.<sup>29</sup> Fast die Hälfte der Opfer von Menschenhandel in der EU sind EU-Bürger, und die meisten Menschenhändler sind EU-Bürger.<sup>30</sup> Solche Straftaten sind im Wesentlichen durch ihren grenzüberschreitenden Charakter geprägt und ihre Aufdeckung und Ermittlung erfordern gezielte polizeiliche Maßnahmen vor Ort in Grenzgebieten innerhalb der EU. Insbesondere sind koordinierte gemeinsame Streifen und sonstige gemeinsame Einsatzformen auf der Grundlage von Risikoanalysen wünschenswert, bei denen Beamte aus den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten (z. B. in einem Streifenwagen) und deren Schwerpunkt gegebenenfalls auf der Aufdeckung der Schleusung von Migranten und von Menschenhandel liegen sollte.

Siebtens sind Beamte, die an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung in der EU beteiligt sind, nicht immer angemessen geschult, um über die erforderlichen Kenntnisse und operativen Fähigkeiten zu verfügen, die sie benötigen, um die Aufgaben so wirksam und effizient wie möglich erfüllen zu können. In der 2021 für die Kommission durchgeführten Studie wurde festgestellt, dass für Strafverfolgungsbedienstete, die an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beteiligt sind, nur in begrenztem Umfang Aus- und Fortbildungen angeboten werden. Schulungen werden nicht regelmäßig durchgeführt und beinhalten nicht immer die jüngsten Entwicklungen. Außerdem sind die einschlägigen Datenbanken und die von verschiedenen Mitgliedstaaten übertragenen hoheitlichen Befugnisse nur in begrenztem Maße bekannt. Auch behindern Sprachbarrieren eine wirksame grenzüberschreitende operative polizeiliche Zusammenarbeit.

### *Das weitere Vorgehen*

Wie in der Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Strategie für einen reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum“<sup>31</sup> aus dem Juni 2021 dargelegt, soll mit dieser Empfehlung ein Beitrag zur Schaffung gemeinsamer Standards geleistet werden, damit Polizeibeamte wirksam mit ihren Kollegen in anderen Mitgliedstaaten zusammenarbeiten können. Unter Beachtung der geltenden EU-Rechtsvorschriften und aufbauend auf bewährten Verfahren aus bilateralen oder multilateralen Kooperationsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten sollten Polizeibeamte gezielte gemeinsame Einsätze durchführen, einschließlich gemeinsamer Streifen<sup>32</sup>, insbesondere in Grenzgebieten innerhalb der EU. Da Terroristen und andere Kriminelle über Grenzen hinweg in den Mitgliedstaaten tätig sind, sollten die Polizeibehörden in der Lage sein, sie besser zu überwachen und sie im Rahmen der Nachteile erforderlichenfalls in allen nationalen Hoheitsgebieten festzunehmen oder zu observieren. Darüber hinaus können gemeinsame Einsatzformen dazu beitragen, das Problem der unerlaubten Migrationsbewegungen irregulärer Migranten wirksam anzugehen.

---

<sup>29</sup> Europol (2021), EU SOCTA 2021.

<sup>30</sup> Datenerhebung zum Menschenhandel in der EU (2020). COM(2020) 661 final vom 20.10.2020.

<sup>31</sup> COM(2021) 277 final vom 2.6.2021.

<sup>32</sup> Artikel 17 des Beschlusses des Rates zum Prümmer Vertrag lautet wie folgt: „Zur Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit können die von den Mitgliedstaaten benannten zuständigen Behörden gemeinsame Streifen sowie sonstige gemeinsame Einsatzformen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie zur Verhinderung von Straftaten einführen, in denen benannte Polizeibeamte oder sonstige staatliche Bedienstete (nachstehend „Beamte“ genannt) anderer Mitgliedstaaten bei Einsätzen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats mitwirken.“

Unter Berücksichtigung der Rolle der Mitgliedstaaten im Bereich der inneren Sicherheit und der notwendigen Flexibilität bei der regionalen Zusammenarbeit werden in dieser Empfehlung Maßnahmen im Rahmen der operativen polizeilichen Zusammenarbeit festgelegt, mit denen Folgendes erreicht werden soll:

- Präzisierung und Angleichung der Einsatzregeln für grenzüberschreitende Strafverfolgungsmaßnahmen zur Überwachung und Festnahme von Kriminellen und Terroristen bei der Observation, Nacheile, gemeinsamen Streifen und sonstigen gemeinsamen Einsatzformen über nationale Hoheitsgebiete hinweg.
- Fernzugang zu eigenen Datenbanken durch Polizeibeamte, wenn diese in anderen Mitgliedstaaten tätig werden, und Nutzung sicherer Kommunikationsmittel, die auch in einem grenzüberschreitenden Kontext funktionieren.
- Ausweitung der Rolle der bestehenden Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll, die zu gemeinsamen Polizeidienststellen ausgebaut werden, die nicht nur Informationen austauschen, sondern auch gemeinsame Streifen und sonstige gemeinsame Einsatzformen auf der Grundlage gemeinsamer Risikoanalysen planen, unterstützen und koordinieren können.
- Einsatz gezielter gemeinsamer Streifen und sonstiger gemeinsamer Einsatzformen in bestimmten Grenzgebieten innerhalb der EU auf der Grundlage vorheriger Analysen, um die Schleusung von Migranten zu bekämpfen und den illegalen Aufenthalt von Migranten und die grenzüberschreitende Kriminalität im Zusammenhang mit irregulärer Migration zu verhindern und aufzudecken.
- Einsatz gezielter gemeinsamer Streifen und sonstiger gemeinsamer Einsatzformen in bestimmten Grenzgebieten innerhalb der EU auf der Grundlage vorheriger Analysen, um Menschenhandel zu bekämpfen und Opfer zu identifizieren und zu schützen.
- Einrichtung einer Koordinierungsplattform zusammen mit der Kommission und Europol<sup>33</sup>, um gemeinsame Streifen und sonstige gemeinsame Einsatzformen in der gesamten EU zu unterstützen und gezielt einzusetzen, um die öffentliche Ordnung und Sicherheit aufrechtzuerhalten und zu verbessern, Kriminalität zu verhindern oder die Bekämpfung spezifischer Kriminalitätswellen an wichtigen Orten oder zu bestimmten Zeiten (z. B. touristische Gebiete, wichtige kriminelle Knotenpunkte, Feriensaison) zu unterstützen sowie Unterstützung bei Massenveranstaltungen (z. B. große Sportveranstaltungen, internationale Gipfeltreffen) oder bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen zu bieten.
- Ausweitung gemeinsamer Aus- und Fortbildungsprogramme sowie gemeinsamer Austauschprogramme für Polizeischüler und lebenslanges Lernen für Beamte, die an der operativen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beteiligt sind, sowie Überlegungen zur Schaffung eines umfassenden europaweiten gemeinsamen Aus-

---

<sup>33</sup> Die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung, errichtet durch die Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates. ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53.

und Fortbildungsprogramms für die operative grenzüberschreitende Zusammenarbeit, um eine echte EU-Polizeikultur zu etablieren.

Wie in der vorgeschlagenen Empfehlung dargelegt, sollten die Mitgliedstaaten gegebenenfalls ihre nationalen Vorschriften und ihre bilateralen und multilateralen Abkommen mit anderen Mitgliedstaaten ändern, um die in der Empfehlung enthaltenen Maßnahmen umzusetzen.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich**

Diese Empfehlung steht im Einklang mit bestehenden und künftigen Vorschriften für die Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung.

Wie im Abschnitt „Gründe und Ziele des Vorschlags“ hervorgehoben, werden die Bemühungen der Kommission um eine verbesserte Effizienz und Wirksamkeit der Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung in der EU durch bestehende Strategiepapiere der Kommission untermauert. Dazu gehören die Strategie für eine Sicherheitsunion<sup>34</sup>, die EU-Agenda zur Terrorismusbekämpfung<sup>35</sup>, die EU-Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 2021–2025<sup>36</sup>, die EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels 2021–2025<sup>37</sup>, die EU-Strategie für eine wirksamere Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern<sup>38</sup>, die EU-Drogenstrategie 2021–2025<sup>39</sup> und die neue Schengen-Strategie<sup>40</sup>.

Der Rat vertritt einen vergleichbaren Standpunkt, insbesondere in den Schlussfolgerungen des Rates aus dem November 2020 zur inneren Sicherheit und zu einer Europäischen Polizeipartnerschaft, in denen er die Kommission auffordert, „in Erwägung zu ziehen, den Rechtsrahmen der EU zu konsolidieren, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung weiter zu stärken“<sup>41</sup>.

Mit dieser Empfehlung wird auch ein Beitrag zu einem reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum geleistet, wie er in der Schengen-Strategie dargelegt ist, in der „die Notwendigkeit gemeinsamer Standards [bekräftigt wird], damit Polizeibeamte wirksam mit ihren Kollegen in den Nachbarländern zusammenarbeiten können“. Die Empfehlung soll zu einem hohen Maß an Sicherheit im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und somit zu einem Schengen-Raum ohne Grenzkontrollen an den Binnengrenzen beitragen. Sie dient außerdem als Ergänzung zum Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodexes.

Da die beiden Zweige der Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung im Wesentlichen i) die operative grenzüberschreitende Zusammenarbeit (die im Mittelpunkt dieses Vorschlags steht) und ii) den Informationsaustausch betreffen, bildet diese Empfehlung zusammen mit dem Vorschlag für eine Richtlinie über den Informationsaustausch und die Kommunikation zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und dem Vorschlag zur Überarbeitung des Mechanismus für den automatisierten Datenaustausch für die polizeiliche Zusammenarbeit („Prüm-II-Verordnung“) ein kohärentes Paket.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

---

<sup>34</sup> COM(2020) 605 final vom 24.7.2020.

<sup>35</sup> COM(2020) 795 final vom 9.12.2020.

<sup>36</sup> COM(2021) 170 final vom 14.4.2021.

<sup>37</sup> COM(2021) 171 final vom 14.4.2021.

<sup>38</sup> COM(2020) 607 final vom 24.7.2020.

<sup>39</sup> Schlussfolgerungen des Rates zur EU-Drogenstrategie 2021–2025, 14178/20 vom 18. Dezember 2020.

<sup>40</sup> COM(2021) 277 final vom 2.6.2021.

<sup>41</sup> Schlussfolgerungen des Rates zur inneren Sicherheit und zu einer europäischen Polizeipartnerschaft, 13083/1/20 vom 24. November 2020.

Mit dieser Empfehlung soll ein positiver Beitrag zu einem reibungslos funktionierenden und resilienten Schengen-Raum geleistet werden, der Freizügigkeit für 420 Millionen Menschen sowie einen ungehinderten Waren- und Dienstleistungsverkehr ermöglicht. Dies wiederum trägt zum effizienten Funktionieren des Binnenmarkts und damit zum Wachstum der EU-Wirtschaft bei. Diese Empfehlung steht daher voll und ganz im Einklang mit anderen EU-Strategien in den Bereichen Beschäftigung, Verkehr und letztlich dem Wirtschaftswachstum in Grenzgebieten innerhalb der EU sowie darüber hinaus in der gesamten EU.

## **2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT**

### **• Rechtsgrundlage**

Die Rechtsgrundlage für Maßnahmen der EU im Bereich der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung bildet Titel V Kapitel 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Gemäß Artikel 87 AEUV entwickelt die Union „eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden“.

Artikel 87 Absatz 3 AEUV bezieht sich im Konkreten auf Maßnahmen, die die operative Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden betreffen. Diese Empfehlung enthält entsprechende Maßnahmen. Sie umfasst außerdem Maßnahmen, die unter Artikel 89 AEUV fallen und die Bedingungen und Begrenzungen betreffen, innerhalb derer die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats tätig werden dürfen. Soweit die Empfehlung auch Maßnahmen enthält, die möglicherweise unter Artikel 87 Absatz 2 AEUV fallen (z. B. in Bezug auf Informationsaustausch und Aus- und Fortbildung), sind diese Maßnahmen im betreffenden Fall eine Ergänzung zu den Maßnahmen gemäß Artikel 87 Absatz 3 und Artikel 89 AEUV.

Diese Empfehlung ist daher auf Artikel 87 Absatz 3 und Artikel 89 AEUV in Verbindung mit Artikel 292 AEUV gestützt, in dem es heißt: „Der Rat gibt Empfehlungen ab. Er beschließt auf Vorschlag der Kommission in allen Fällen, in denen er nach Maßgabe der Verträge Rechtsakte auf Vorschlag der Kommission erlässt. In den Bereichen, in denen für den Erlass eines Rechtsakts der Union Einstimmigkeit vorgesehen ist, beschließt er einstimmig.“

### **• Wahl des Instruments**

Die Intensivierung der operativen polizeilichen Zusammenarbeit in der EU erfordert ein starkes politisches Engagement aller einschlägigen Akteure, insbesondere in den Mitgliedstaaten.

Die grenzüberschreitende operative polizeiliche Zusammenarbeit umfasst in der Regel den physischen Eingriff uniformierter und bewaffneter Polizeikräfte eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten. Die Intervention besteht in der Durchführung präventiver und repressiver Missionen, die zur vorläufigen Festnahme und Inhaftierung von Personen bis zur Ankunft der Behörden des anderen Mitgliedstaats führen können.

Diese Einsatzformen berühren den Kern der Souveränität der Mitgliedstaaten und können verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen, weshalb neue EU-Rechtsvorschriften in diesem Bereich eine sensible Angelegenheit sind. Aus diesem Grund ist bei der Abstimmung über

EU-Rechtsvorschriften im Bereich der operativen Zusammenarbeit im Rat in der Regel Einstimmigkeit erforderlich.

Die Kommission ist der Auffassung, dass ein Vorschlag für einen verbindlichen EU-Rechtsakt zur Harmonisierung dieser Art der operativen polizeilichen Zusammenarbeit zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfrüht ist. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass Empfehlungen nach dem AEUV in der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union zwar nicht rechtsverbindlich sind, aber als Rechtsakte zu werten sind, weshalb ihnen eine Rechtswirkung zuzuschreiben ist und sie gegebenenfalls auf nationaler Ebene zu berücksichtigen sind.

Aufbauend auf früheren einschlägigen Schlussfolgerungen des Rates<sup>42</sup> und bewährten Verfahren, die einige Mitgliedstaaten bereits umgesetzt haben, hat die Kommission beschlossen, eine Empfehlung des Rates vorzuschlagen, die eine Reihe empfohlener Maßnahmen enthält, mit denen die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten verbessert werden soll. Die Kommission plant, die Umsetzung dieser Empfehlung zu überwachen und zu bewerten, ob es künftig eines verbindlichen EU-Rechtsaktes für die grenzüberschreitende operative polizeiliche Zusammenarbeit bedarf.

- **Subsidiarität**

Die EU muss tätig werden, um die im ersten Abschnitt dieser Begründung aufgezeigten Probleme angemessen anzugehen. Ohne Maßnahmen auf EU-Ebene werden die Mitgliedstaaten für sich weiterhin mit Unsicherheiten und Hindernissen konfrontiert sein, die sich aus unterschiedlichen Vorschriften in Bezug auf die Rechte von Beamten ergeben, die in anderen Mitgliedstaaten tätig werden. Ein Ansatz auf EU-Ebene ist ebenfalls erforderlich, um seit Langem bestehende Probleme im Zusammenhang mit der technischen Vernetzung zu lösen, die die Attraktivität gemeinsamer Einsatzformen verringern. Angesichts des grenzüberschreitenden Charakters der schweren und organisierten Kriminalität muss eine rasche Zusammenarbeit zwischen Polizei- und Justizbehörden in Bezug auf operative Maßnahmen in einem grenzüberschreitenden Kontext sichergestellt werden.

Die EU ist besser als die einzelnen Mitgliedstaaten in der Lage, die Kohärenz der auf nationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen sicherzustellen, die unterschiedlichen Verfahren anzugehen, Doppelarbeit und Unsicherheiten zu vermeiden und schließlich eine wirksame Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität sicherzustellen. Die Maßnahmen, die die EU als Reaktion auf die festgestellten Probleme ergreift, dürften einen Mehrwert für die EU und damit für ihre Bürgerinnen und Bürger bringen.

- **Verhältnismäßigkeit**

In diesem Vorschlag wird empfohlen, dass die Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen ergreifen, um Hindernisse zu beseitigen und die bestehenden einschlägigen Mechanismen und Instrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu stärken. Er enthält keine Empfehlungen, die im Widerspruch zu den geltenden EU-Rechtsvorschriften stehen. Vielmehr sollten die Mitgliedstaaten die empfohlenen Maßnahmen unter Einhaltung der entsprechenden EU-Rechtsvorschriften ergreifen. Darüber hinaus wird von den Mitgliedstaaten nicht erwartet, dass sie die im nationalen Recht enthaltenen Bedingungen und Garantien in Bezug auf die abgedeckten operativen Tätigkeiten ändern, sofern diese mit den EU-Rechtsvorschriften im Einklang stehen und in dieser Empfehlung nicht ausdrücklich

---

<sup>42</sup> Schlussfolgerungen des Rates zu bestimmten Aspekten der europäischen präventiven Polizeiarbeit, 10062/19 vom 6. Juni 2019; Schlussfolgerungen des Rates zur inneren Sicherheit und zu einer europäischen Polizeipartnerschaft, 13083/1/20 vom 24. November 2020.

behandelt werden; vielmehr wird erwartet, dass die Mitgliedstaaten diese Bedingungen und Garantien weiter anwenden.

Angesichts der Sensibilität der Maßnahmen für die operative grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit und der von den Mitgliedstaaten zum Ausdruck gebrachten Bereitschaft, einen weiteren Dialog darüber aufzunehmen, welche Maßnahmen zur Stärkung der operativen polizeilichen Zusammenarbeit ergriffen werden sollten, ist ein Vorschlag für eine Empfehlung des Rates die am besten geeignete und verhältnismäßigste Wahl. Dies liegt darin begründet, dass er nicht über das hinausgeht, was zum gegenwärtigen Zeitpunkt erforderlich ist, um die Ziele der Verbesserung der operativen polizeilichen Zusammenarbeit in der gesamten EU zu verwirklichen.

### 3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

#### • Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften

Für diesen Vorschlag wurde keine Eignungsprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften im Bereich der operativen Zusammenarbeit durchgeführt. Dies liegt darin begründet, dass die grundlegenden EU-Rechtsvorschriften sehr begrenzt sind und systematisch durch bilaterale und multilaterale Kooperationsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten ergänzt werden.

#### • Konsultation der Interessenträger

Die Interessenträger wurden im **Zeitraum** Juli 2019 bis Juli 2021 konsultiert. Die Konsultation **richtete sich an Interessenträger**, die ein breites Spektrum an Fachexperten, nationalen Behörden, Organisationen der Zivilgesellschaft und Vertretern der Öffentlichkeit umfassten; die Interessenträger wurden zu ihren Erwartungen und Bedenken im Zusammenhang mit der Stärkung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in der EU befragt.

Die Kommission nutzte verschiedene **Möglichkeiten der Einbeziehung**, wie etwa gezielte Fragebögen, führte Expertenbefragungen durch und organisierte mehrere thematische Workshops mit Vertretern der Mitgliedstaaten und der assoziierten Schengen-Länder. Der Gegenstand dieser Empfehlung wurde auch in den **Arbeitsgruppen des Rates** erörtert (z. B. Gruppe „Strafverfolgung“ – Untergruppen Polizei und Zoll, Ständiger Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit).

Darüber hinaus leitete die Kommission eine **öffentliche Konsultation** ein, die acht Wochen lang vom 19. April 2021 bis zum 14. Juni 2021 auf der Website der Kommission in allen Amtssprachen der EU lief.

Im Zuge der Vorbereitung der externen „**Study to support the preparation of an impact assessment on EU policy initiatives facilitating cross-border law enforcement cooperation**“ (Studie zur Unterstützung der Vorbereitung einer Folgenabschätzung zu politischen Initiativen der EU zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung) **führte der Auftragnehmer** ebenfalls zahlreiche Konsultationstätigkeiten durch.

**Ziel der Konsultation** war es, einschlägige Beiträge von Interessenträgern einzuholen, um für die Ausarbeitung der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Strafverfolgung einen faktengestützten Ansatz zu ermöglichen.

Die **Ergebnisse all dieser Konsultationstätigkeiten** wurden bei der Ausarbeitung dieser Empfehlung gebührend berücksichtigt.<sup>43</sup> Bei den Konsultationstätigkeiten wurden die wichtigsten Elemente der bei einer Folgenabschätzung verwendeten Methodik herangezogen, angefangen bei der Definition des Problems bis hin zur Sondierung der am besten geeigneten Möglichkeiten.

- **Folgenabschätzung**

Die vorgeschlagenen Empfehlungen werden, wenn sie in ihrer derzeitigen Form angenommen und wirksam umgesetzt werden, die grenzüberschreitende operative polizeiliche Zusammenarbeit verbessern und sich sehr positiv auf die Verhütung und Aufdeckung von Straftaten in den Mitgliedstaaten auswirken.

Angesichts des Einstimmigkeitsprinzips, das für die entsprechenden operativen Maßnahmen der polizeilichen Zusammenarbeit greift, und der von einigen Mitgliedstaaten in der Konsultationsphase geäußerten Bedenken hinsichtlich der Souveränität, ist die Kommission allerdings der Auffassung, dass ein Vorschlag für einen verbindlichen EU-Rechtsakt zur Regelung einer solchen Zusammenarbeit zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfrüht ist.

Stattdessen werden die Mitgliedstaaten in dieser Empfehlung aufgefordert, bestehende Aspekte der grenzüberschreitenden operativen polizeilichen Zusammenarbeit zu stärken und dabei auf bewährten Verfahren aufzubauen, die von den Mitgliedstaaten bereits umgesetzt und erprobt wurden, unter anderem in einem bilateralen und multilateralen Kontext.

Dieser Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur grenzüberschreitenden operativen polizeilichen Zusammenarbeit wird daher nicht durch eine Folgenabschätzung gestützt.

#### **4. GRUNDRECHTE**

Mit dieser Empfehlung wird ein Beitrag zum besseren Schutz des Lebens und der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger geleistet, indem die Fähigkeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit innerhalb der EU im Rahmen der einschlägigen EU- und nationalen Rechtsvorschriften verbessert wird. Jeder Eingriff in die Grundrechte, der sich aus der Empfehlung ergibt, ist gerechtfertigt und geht nicht über das erforderliche und verhältnismäßige Maß hinaus.

In Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten werden die Auswirkungen als neutral angesehen. Diese Empfehlung dürfte im Zuge der erwarteten Zunahme der grenzüberschreitenden operativen polizeilichen Zusammenarbeit zu einer quantitativen Zunahme des Austauschs personenbezogener Daten zwischen den Mitgliedstaaten führen. Dieser zusätzliche Austausch personenbezogener Daten unterliegt jedoch denselben strengen Vorschriften und Verfahren, die bereits für die Verarbeitung solcher Daten im Einklang mit dem EU-Recht, insbesondere der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung<sup>44</sup>, gelten.

---

<sup>43</sup> SWD(2021) 375, Konsultation der Interessenträger, Übersicht.

<sup>44</sup> Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates.

In Bezug auf andere Grundrechte wie Mindestverfahrensrechte von Verdächtigen und beschuldigten Personen gemäß den EU-Richtlinien über Verfahrensrechte<sup>45</sup> (Recht auf Belehrung bei der Festnahme eines Verdächtigen, Recht auf Dolmetschleistungen und Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand) sind die Auswirkungen neutral. Mit dieser Empfehlung, die zu einer Zunahme der bestehenden grenzüberschreitenden Polizeieinsätze führen würde, werden die geltenden Vorschriften über die Verfahrensrechte nicht untergraben oder geändert. Ebenso gelten weiterhin die in anderen Bereichen des EU-Rechts festgelegten Vorschriften und Standards, und zwar im Einklang mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundrechte zu achten.

## 5. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die Auswirkungen dieser Empfehlung auf den Haushalt hängen insbesondere davon ab, wie der Rat auf diesen Vorschlag für eine Empfehlung reagiert und inwieweit die Mitgliedstaaten diese Empfehlungen anschließend umsetzen.

Da einige Mitgliedstaaten ihre Zusammenarbeit weiter ausgebaut haben als andere, werden sich die Kosten für die Umsetzung der vorgeschlagenen Empfehlungen je nach Mitgliedstaat unterscheiden. In den Kosten wird sich eine sukzessive und schrittweise Zunahme der bestehenden operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten niederschlagen, da sich die Wirkung der Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen mit der Zeit entfaltet.

Angesichts der Art der zu ergreifenden Maßnahmen könnten die Kosten auf nationaler Ebene in erheblichem Umfang und gemäß den geltenden Bedingungen durch Programme der Mitgliedstaaten gedeckt werden, die unter den Fonds für die innere Sicherheit fallen.<sup>46</sup> Der Fonds für die innere Sicherheit enthält spezifische Ziele zur „Verbesserung und Erleichterung des Informationsaustauschs“, zur „Verbesserung und Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“ und zur „Unterstützung der Stärkung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität, Terrorismus und Radikalisierung sowie zur Bewältigung sicherheitsrelevanter Vorfälle, Risiken und Krisen“.<sup>47</sup> Abgesehen von den Kosten, die möglicherweise durch die Programme der Mitgliedstaaten im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit gedeckt werden, entstehen auf EU-Ebene keine weiteren Kosten.

---

<sup>45</sup> Richtlinie 2010/64/EU über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren, Richtlinie 2012/13/EU über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren, Richtlinie 2013/48/EU über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren und in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls sowie über das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten bei Freiheitsentzug und das Recht auf Kommunikation mit Dritten und mit Konsularbehörden während des Freiheitsentzugs, Richtlinie (EU) 2016/1919 über Prozesskostenhilfe für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren sowie für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls, Richtlinie (EU) 2016/343 über die Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren, Richtlinie (EU) 2016/800 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind.

<sup>46</sup> Verordnung (EU) 2021/1149.

<sup>47</sup> Siehe Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/1149.

## 6. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die Kommission fordert den Rat auf, die vorgeschlagene Empfehlung bis spätestens **Juni 2022** anzunehmen.

Nach Ansicht der Kommission sollte es in der zuständigen Arbeitsgruppe des Rates einen ständigen Diskussionspunkt über die grenzüberschreitende operative polizeiliche Zusammenarbeit geben, damit diese Arbeitsgruppe als ständiges Forum dienen kann, in dem die Mitgliedstaaten die in dieser Empfehlung behandelten Fragen und insbesondere die entsprechenden Folgemaßnahmen diskutieren können.

Die Kommission sollte **ein Jahr** nach Annahme dieser Empfehlung über die Fortschritte Bericht erstatten, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung erzielt haben. In dem Bericht sollte bewertet werden, ob EU-Rechtsvorschriften erforderlich sind, die in Bezug auf die betreffenden Formen der grenzüberschreitenden operativen polizeilichen Zusammenarbeit verbindlich sind.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

In **Abschnitt 1** werden die in der Empfehlung verwendeten Schlüsselbegriffe definiert.

**Abschnitt 2** enthält Empfehlungen zur **Beseitigung der Hindernisse, die beim Eingriff durch Polizeibeamte in anderen Mitgliedstaaten** im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Nacheilen, grenzüberschreitenden Observationen, gemeinsamen Streifen und anderen gemeinsamen Einsatzformen bestehen. Mit den Empfehlungen soll der derzeitige Katalog der Straftaten<sup>48</sup>, für die grenzüberschreitende Nacheile und Observationen in Betracht kommen, erweitert und die geografischen und zeitlichen Begrenzungen beseitigt werden, die einige Mitgliedstaaten eingeführt haben und die die entsprechenden Einsätze behindern. Mit den Empfehlungen sollen die Vorschriften über die Übertragung von Exekutivbefugnissen zwischen den Mitgliedstaaten angeglichen werden, um mehr Klarheit und Sicherheit darüber zu schaffen, was Polizeibeamte bei grenzüberschreitenden Nacheilen, Observationen und gemeinsamen Einsatzformen tun dürfen.

Die Empfehlungen für die grenzüberschreitende Nacheile beziehen sich nicht nur auf das Überschreiten der Landgrenzen, sondern auch auf das Überschreiten von Grenzen im Wasser (Meer, Fluss, See) und in der Luft. Sie beziehen sich auch auf den Einsatz der Dienstwaffe durch die beteiligten Polizeibeamten nicht nur zur Notwehr, sondern auch zur Verteidigung anderer. In diesen Punkten gehen die Empfehlungen über das hinaus, was in Artikel 41 Absatz 5 Buchstaben b und e SDÜ vorgesehen ist. Nach Artikel 41 Absatz 10 SDÜ können jedoch zur Durchführung von Artikel 41 zusätzliche Vorschriften erlassen werden. Dies schließt in diesem Fall auch diejenigen Vorschriften ein, unter denen die Nacheile durchgeführt werden kann.

**Abschnitt 3** enthält Empfehlungen zur **Förderung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit als Instrument zur Bekämpfung der Schleusung von Migranten und zur Unterstützung der Prävention und Aufdeckung irregulärer Migration**. Die

---

<sup>48</sup> Artikel 40 Absatz 7 und Artikel 41 Absatz 4 SDÜ enthalten einen Katalog der Straftaten, bei denen grenzüberschreitende Observationen bzw. Nacheile eingeleitet werden können. Diese Kataloge finden sich auch in den verschiedenen bilateralen und multilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten.

Mitgliedstaaten sollten gezielte gemeinsame Einsatzformen in bestimmten Grenzgebieten innerhalb der EU auf der Grundlage vorheriger Analysen<sup>49</sup> nutzen, um die Schleusung von Migranten zu bekämpfen und den illegalen Aufenthalt von Migranten und grenzüberschreitende Kriminalität im Zusammenhang mit irregulärer Migration zu verhindern und aufzudecken. Die Mitgliedstaaten sollten außerdem auf nationaler Ebene für die Koordinierung zwischen den an gemeinsamen Einsatzformen beteiligten zuständigen Behörden und den Behörden, die für den weiteren Umgang mit Drittstaatsangehörigen zuständig sind, die aufgrund eines illegalen Aufenthalts festgenommen wurden, sorgen. Dabei sollten sie insbesondere die in Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 2008/115/EG genannten Mechanismen nutzen.<sup>50</sup>

**Abschnitt 4** enthält Empfehlungen zur **Verbesserung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie zur Identifizierung und zum Schutz der Opfer**. Die Mitgliedstaaten sollten gemeinsame Einsatzformen nutzen, um den Menschenhandel zu bekämpfen und Opfer zu identifizieren, zu schützen und zu unterstützen. Potenzielle Opfer des Menschenhandels können mithilfe gemeinsamer Einsatzformen entdeckt und identifiziert werden. Sie sollten unverzüglich an Hilfs-, Unterstützungs- und Schutzdienste verwiesen werden, gegebenenfalls auch in Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft. Die frühzeitige Identifizierung von Opfern ist auch entscheidend, wenn es darum geht, die Polizeibehörden in die Lage zu versetzen, Menschenhändler besser zu ermitteln und zu bestrafen. In diesem Zusammenhang ist es zwingend erforderlich, dass die Strafverfolgungsbehörden in Bezug auf die Aufdeckung von Fällen von Menschenhandel geschult werden.

**Abschnitt 5** enthält Empfehlungen zur **Umwandlung bestehender Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll in Grenzgebieten innerhalb der EU in gemeinsame Polizei- und Zolldienststellen (GPZD)**. Zusätzlich zu den derzeitigen Aufgaben des regionalen grenzüberschreitenden Informationsaustauschs sollten die gemeinsamen Polizei- und Zolldienststellen die Kapazitäten zur Einrichtung, Unterstützung, Koordinierung und Durchführung dauerhafter Formen der operativen Zusammenarbeit in Grenzgebieten, wie gemeinsame Streifen und sonstige gemeinsame Einsatzformen, ausbauen. Sie sollten eine gemeinsame Analyse grenzüberschreitender Kriminalität erstellen, die für ihr Grenzgebiet spezifisch ist, und diese über die nationale zentrale Kontaktstelle an alle Mitgliedstaaten und die zuständigen EU-Agenturen wie Europol weitergeben. Für solche gezielten gemeinsamen Einsatzformen würden die Vorschriften zur Ausübung der polizeilichen Befugnisse in den Grenzgebieten innerhalb der EU gelten, insbesondere diejenigen aus Artikel 23 des Schengener Grenzkodexes. Damit soll sichergestellt werden, dass diese Einsatzformen nicht die gleiche Wirkung wie Grenzkontrollen haben. Die Mitgliedstaaten sollten außerdem Kapazitäten zur gemeinsamen Unterstützung von Ermittlungen zu grenzüberschreitender Kriminalität in ihrer Region aufbauen, und zwar im

---

<sup>49</sup> Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe f der Europol-Verordnung (EU) 2016/794 erstellt Europol Bedrohungs-, strategische und operative Analysen und Lageberichte. Europols Leitbericht ist die EU-Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (SOCTA), in der unter anderem die Kriminalitätsschwerpunkte in der EU dargestellt werden. Auch Frontex legt gemäß Artikel 29 Absatz 1 der Frontex-Verordnung (EU) 2019/1896 Risikoanalysen vor. In Erwägungsgrund 11 der Frontex-Verordnung wird klargestellt, dass sich die Risikoanalyse im Rahmen der integrierten europäischen Grenzverwaltung auf den Schengen-Raum erstreckt.

<sup>50</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger. ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.

Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften und auf der Grundlage einschlägiger gesetzlicher Genehmigungen, die nach diesen Rechtsvorschriften erforderlich sind.

**Abschnitt 6** enthält Empfehlungen für eine **bessere Planung, Koordinierung und Unterstützung gemeinsamer Einsatzformen in der gesamten EU**. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten eine Koordinierungsplattform einrichten, auf der die Mitgliedstaaten Informationen über ihren Bedarf und ihre Prioritäten austauschen können. Ziel ist es, gemeinsame Einsatzformen insbesondere während Großveranstaltungen (z. B. große Sportveranstaltungen, internationale Gipfeltreffen) und zu bestimmten Zeiten (z. B. Hauptreisezeiten) gezielter auszurichten und zur Bekämpfung spezifischer Kriminalitätswellen (z. B. Terrorismus, Drogenhandel, Spielabsprachen, Handel mit nachgeahmten Waren, Kreditkartenbetrug, Taschendiebstahl und sonstige Eigentums kriminalität) beizutragen, die insbesondere auf Vereinigungen im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität zurückzuführen sind, wobei gegebenenfalls auf bestehende EU-Finanzierungen und die Ergebnisse von Sicherheitsforschungs- und Innovationsprojekten der EU zurückzugreifen ist. Die Mitgliedstaaten sollten ihre nationalen zentralen Kontaktstellen anweisen, solche gemeinsamen Einsatzformen, einschließlich gemeinsamer Streifen, von und in andere Mitgliedstaaten zu koordinieren. Darüber hinaus sollten sie gemeinsame Bedrohungs- und Risikoanalysen sowie jährliche Bedarfsanalysen auf der Basis von Informationen entwickeln, die sie über bevorstehende Großveranstaltungen, Bedrohungen für die öffentliche Ordnung, die Sicherheit und die innere Sicherheit sowie Mobilitätsmuster der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere zu Hauptreisezeiten, austauschen. Dieser Ansatz sollte dazu beitragen, gezieltere gemeinsame Streifen und sonstige gemeinsame Einsatzformen, einschließlich koordinierter Polizeikontrollen in Grenzgebieten innerhalb der EU, vorzubereiten und einzurichten. Im Laufe der Zeit sollte dies eine gezielte Ausrichtung auf die Kriminalitätsschwerpunkte in der EU ermöglichen, die in der EU SOCTA 2021 beschrieben werden.

**Abschnitt 7** enthält Empfehlungen, mit denen eine **wirksame Verfügbarkeit von Informationen und Kommunikationsmitteln bei grenzüberschreitenden Einsätzen** sichergestellt werden soll. Die Mitgliedstaaten sollten ihre Polizeibeamten mit Instrumenten ausstatten, die ihnen im Einklang mit ihrem nationalen Recht Fernzugang zu ihren eigenen Datenbanken sowie über das Europäische Suchportal Fernzugang zu EU- und internationalen Datenbanken ermöglichen. So soll ihnen die Wahrnehmung ihrer polizeilichen Aufgaben bei grenzüberschreitenden Einsätzen ermöglicht werden, z. B. in Bezug auf Identitätsfeststellungen. Die Mitgliedstaaten sollten ihre an grenzüberschreitenden Einsätzen beteiligten Polizeibeamten außerdem mit sicheren Kommunikationsmitteln (z. B. Instant Messenger) ausstatten, die grenzüberschreitend funktionieren und eine direkte Verbindung und Kommunikation mit den Beamten des Einsatzmitgliedstaats in Echtzeit ermöglichen. Die Mitgliedstaaten sollten die vom Innovationslabor von Europol bereitzustellenden technischen Lösungen nutzen, um die Vernetzung sicherer Kommunikationsmittel über Grenzen hinweg sicherzustellen.

**Abschnitt 8** enthält Empfehlungen für den **Übergang zu einer gemeinsamen EU-Polizeikultur, die durch den erheblichen Ausbau gemeinsamer Aus- und Fortbildung** im Bereich der operativen polizeilichen Zusammenarbeit geschaffen werden soll. Die Mitgliedstaaten sollten gemeinsame Aus- und Fortbildungsprogramme sowie gemeinsame Austauschprogramme für Polizeischüler einrichten, damit langfristiges Wissen vermittelt wird und Vertrauen zwischen den Polizeidienststellen in der EU entsteht. Die gemeinsame Aus- und Fortbildung sollte dem erfolgreichen Beispiel des gemeinsamen französisch-spanischen Aus- und Fortbildungsprogramms Gendarmerie Nationale/Guardia Civil folgen. Die

Mitgliedstaaten sollten gemeinsame Fortbildungen und Austauschprogramme für an vorderster Front tätige Polizeibeamte und strafrechtliche Ermittler entwickeln, um deren Fähigkeiten und Kenntnisse im Bereich der grenzüberschreitenden operativen Zusammenarbeit zu verbessern. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die einschlägigen Rechtsvorschriften, Einsatzregeln, Instrumente, Mechanismen, Berufsstandards und -ethik, Verfahren und bewährten Verfahren. Die Kurse und Programme könnten mit Unterstützung der CEPOL<sup>51</sup> von Onlineschulungsmodulen bis hin zum Austausch von Beamten reichen und sollten reale Situationen simulieren. Die Sprachkurse für Beamte aus Grenzgebieten innerhalb der EU sollten erheblich intensiviert werden. Die Mitgliedstaaten sollten das Programm ihrer nationalen Polizeiakademien um akkreditierte europäische Kurse zur grenzüberschreitenden operativen polizeilichen Zusammenarbeit ergänzen. Sie sollten darüber nachdenken, umfassende und langfristige gemeinsame Aus- und Fortbildungsprogramme sowie Austauschprogramme für Polizeischüler und Beamte der Mitgliedstaaten zur operativen polizeilichen Zusammenarbeit zu schaffen.

**Abschnitt 9** enthält **abschließende Empfehlungen**. Die Mitgliedstaaten werden ersucht, das oben genannte Forum, das die zuständige Arbeitsgruppe des Rates zur Verfügung stellt, zu nutzen, um Fragen im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden operativen polizeilichen Zusammenarbeit im Sinne dieser Empfehlung zu erörtern, insbesondere Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung dieser Empfehlung.

Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, innerhalb von sechs Monaten nach Annahme dieser Empfehlung ein Verfahren zur **Änderung ihrer nationalen Vorschriften sowie ihrer bilateralen und multilateralen Abkommen mit anderen Mitgliedstaaten** einzuleiten, um die Maßnahmen aus dieser Empfehlung umzusetzen. Ein Jahr nach Annahme der Empfehlung sollte die Kommission einen Bericht veröffentlichen, in dem die Umsetzung dieser Empfehlung durch die Mitgliedstaaten bewertet wird.

---

<sup>51</sup> Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung, errichtet durch Verordnung (EU) 2015/2219 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über die Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (EPA) und zur Ersetzung sowie Aufhebung des Beschlusses 2005/681/JI des Rates. ABl. L 319 vom 4.12.2015, S. 1.

Vorschlag für eine

## **EMPFEHLUNG DES RATES**

### **zur operativen polizeilichen Zusammenarbeit**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 87 Absatz 3 und Artikel 89 in Verbindung mit Artikel 292,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,<sup>52</sup>

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Grenzüberschreitende Observationen und Nacheile sind unverzichtbare operative Instrumente der polizeilichen Zusammenarbeit, ohne die Kriminelle der Polizei entkommen können, indem sie die Grenze überschreiten und die Änderung der gerichtlichen Zuständigkeit und die fehlende Kontinuität der polizeilichen Maßnahmen ausnutzen. Die bestehenden Begrenzungen, die einige Mitgliedstaaten eingeführt haben, sollten angegangen werden, da sie Hindernisse für die entsprechenden Einsatzformen in ihrem Hoheitsgebiet schaffen. Außerdem müssen bestimmte Einsatzregeln für grenzüberschreitende Polizeieinsätze angepasst werden, damit Kriminelle im Zuge von Observation, Nacheile und gemeinsamen Einsatzformen überwacht und festgenommen werden können.
- (2) Die Einrichtung dauerhafter gemeinsamer Streifen und sonstiger gemeinsamer Einsatzformen in Grenzgebieten innerhalb der EU ist notwendig, um den kriminellen Aktivitäten und Herausforderungen zu begegnen, die die dauerhafte und zunehmende Mobilität von Personen, Waren und Dienstleistungen innerhalb der Union für die Polizei mit sich bringt. Bestehende Strukturen wie die Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll sollten ihre derzeitige Rolle ausweiten, damit sie in der Lage sind, gemeinsame Streifen und sonstige gemeinsame Einsatzformen auf der Grundlage gemeinsamer Risiko- und Bedarfsanalysen im Einklang mit den geltenden rechtlichen Anforderungen zu planen, zu unterstützen, zu koordinieren und durchzuführen, um grenzüberschreitende Kriminalität in Grenzgebieten innerhalb der EU zu verhindern und aufzudecken und entsprechende Ermittlungen zu unterstützen.
- (3) Kriminelle Netzwerke, die im Bereich der Schleusung von Migranten und des Menschenhandels tätig sind, nutzen das Fehlen von Binnengrenzen im Raum ohne Binnengrenzkontrollen (im Folgenden „Schengen-Raum“) aus, um die unerlaubte

---

<sup>52</sup> ABl. C [...] vom [...], S. [...].

Migrationsbewegungen irregulärer Migranten zu erleichtern und die prekäre Lage der Opfer auszunutzen. Eine wirksame Rückkehrpolitik der Union erfordert effiziente und verhältnismäßige Maßnahmen zur Festnahme und Identifizierung irregulärer Migranten. In diesem Zusammenhang sollte die Koordinierung, insbesondere durch den Einsatz der in Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>53</sup> genannten Mechanismen, gefördert werden, um zur Verhinderung und Reaktion auf unerlaubte Migrationsbewegungen irregulärer Migranten und zur Abwehr von Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit beizutragen und gleichzeitig die Auswirkungen auf die Freizügigkeit von Bona-Fide-Reisenden zu begrenzen. In Ermangelung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen sind gezielte gemeinsame Streifen und sonstige gemeinsame Einsatzformen in Grenzgebieten innerhalb der EU ein wertvolles Instrument, um die Schleusung von Migranten und den Menschenhandel zu bekämpfen, den illegalen Aufenthalt und die grenzüberschreitende Kriminalität im Zusammenhang mit irregulärer Migration zu verhindern und aufzudecken und die wirksame praktische Umsetzung bilateraler Rückübernahmeabkommen unter Berücksichtigung der Empfehlung (EU) 2017/432 der Kommission<sup>54</sup> zu erleichtern. Die wirksame Bekämpfung des Menschenhandels erfordert eine polizeiliche Zusammenarbeit sowohl im nationalen als auch im transnationalen Kontext, um die Opfer zu identifizieren und zu unterstützen sowie die Strafverfolgung und Verurteilung von Menschenhändlern zu verbessern.

- (4) Die begrenzte Verfügbarkeit von Polizeikräften, die die Mitgliedstaaten ins Ausland entsenden können, und das Fehlen eines koordinierten Einsatzes auf der Grundlage vorhergehender gemeinsamer Analysen können Polizeieinsätze in anderen Mitgliedstaaten unwirksam machen. Eine Koordinierungsplattform der Union, auf der sich die Mitgliedstaaten über ihren Bedarf und Prioritäten für gemeinsame Streifen und sonstige gemeinsame Einsatzformen mit europaweiter Dimension austauschen können, könnte die notwendige Struktur dafür schaffen, solche Einsätze effizient und wirksam durchzuführen, um die öffentliche Ordnung und Sicherheit aufrechtzuerhalten und zu verbessern, Kriminalität – auch durch Vereinigungen im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität – zu verhindern und dazu beizutragen, spezifische Kriminalitätswellen an wichtigen Orten, zu bestimmten Zeiten und in spezifischen Situationen zu bekämpfen.
- (5) Kommunikation und Zugang zu verfügbaren Informationen sind für eine erfolgreiche grenzüberschreitende operative Zusammenarbeit von entscheidender Bedeutung. Beamte an vorderster Front, die in einem anderen Mitgliedstaat tätig werden, sollten über mobile Lösungen wie tragbare Geräte oder im Fahrzeug installierte Polizeicomputer über das Europäische Suchportal (ESP) Echtzeitzugang zu den in den Informationssystemen der Union gespeicherten Informationen und zu ihren einschlägigen nationalen Datenbanken haben, und zwar im Einklang mit den geltenden Zugangsrechten und den geltenden Rechtsvorschriften der Union und der Mitgliedstaaten. Sie sollten außerdem mit zuverlässigen und sicheren vernetzten

---

<sup>53</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98).

<sup>54</sup> Empfehlung (EU) 2017/432 der Kommission vom 7. März 2017 für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates. ABl. L 66 vom 11.3.2017, S. 15.

mobilen Kommunikationsmitteln, wie etwa Instant Messengern, ausgestattet sein, die eine Kommunikation in Echtzeit ermöglichen und die grenzüberschreitend funktionieren, um direkt mit ihren Behörden und denen des Einsatzmitgliedstaats kommunizieren zu können. Die Mitgliedstaaten sollten die vom Innovationslabor von Europol bereitzustellenden technischen Lösungen nutzen, um die Vernetzung sicherer Kommunikationsmittel über Grenzen hinweg sicherzustellen; die Vernetzung sollte während eines grenzüberschreitenden Polizeieinsatzes mindestens die sichere Nutzung mobiler Kommunikationsmittel in Echtzeit sowie die Geolokalisierung von Polizeifahrzeugen ermöglichen, z. B. durch GPS-Tracking oder Drohnen.

- (6) Eine wirksame grenzüberschreitende operative polizeiliche Zusammenarbeit erfordert den Übergang zu einer gemeinsamen unionsweiten Polizeikultur. Die Einrichtung gemeinsamer Erstausbildungs- und Austauschprogramme für Polizeischüler in Bezug auf eine entsprechende Zusammenarbeit und kontinuierliche Fortbildungen für an vorderster Front tätige Beamte und strafrechtliche Ermittler in den entsprechenden Bereichen sind für den Aufbau von Fähigkeiten, Kenntnissen und Vertrauen entscheidend. Die Mitgliedstaaten sollten die Lehrpläne ihrer nationalen Polizeiakademien auf allen Ausbildungsebenen anpassen und angleichen, um akkreditierte Kurse für die grenzüberschreitende operative polizeiliche Zusammenarbeit zu integrieren; auch sollten die beruflichen Laufbahnen für Schüler und Beamte angepasst und angeglichen werden, die diese Aus- und Fortbildungen absolvieren. Die Mitgliedstaaten sollten außerdem die Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL) bestmöglich nutzen, indem sie der Agentur ihren Aus- und Fortbildungsbedarf mitteilen und die Tätigkeiten der Agentur unterstützen, indem sie ihr Aus- und Fortbildungsportfolio an die Prioritäten im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit anpassen, die in der Bewertung des strategischen Schulungsbedarfs auf EU-Ebene (EU-STNA) festgelegt sind. Sie sollten darüber nachdenken, umfassende und langfristige gemeinsame europaweite Aus- und Fortbildungsprogramme sowie Austauschprogramme für Polizeischüler und Beamte der Mitgliedstaaten zur operativen polizeilichen Zusammenarbeit zu schaffen.
- (7) Angesichts der Bedeutung, die die Koordinierung und Zusammenarbeit in Bezug auf die in dieser Empfehlung behandelten Fragen und insbesondere die Umsetzung der Empfehlung haben, wird es in der zuständigen Arbeitsgruppe des Rates einen ständigen Diskussionspunkt zur grenzüberschreitenden operativen polizeilichen Zusammenarbeit geben. Diese Arbeitsgruppe sollte den Mitgliedstaaten als ständiges Forum dienen, um diese Fragen zu erörtern, einschließlich der Angleichung der Vorschriften und Vereinbarungen der Mitgliedstaaten, sonstiger Maßnahmen zur Beseitigung von Hindernissen für die Wirksamkeit und Effizienz grenzüberschreitender polizeilicher Zusammenarbeit, der Berichterstattung über die erzielten Fortschritte sowie Fragen im Zusammenhang mit den erforderlichen Leitlinien und bewährten Verfahren.
- (8) Diese Empfehlung sollte innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens umgesetzt werden. Innerhalb von sechs Monaten nach ihrer Annahme sollten die Mitgliedstaaten ein Verfahren zur Änderung ihrer nationalen Vorschriften und gegebenenfalls ihrer bilateralen und multilateralen Abkommen mit anderen Mitgliedstaaten einleiten, um den empfohlenen Maßnahmen Wirkung zu verleihen und dieses Verfahren anschließend so bald wie nach vernünftigem Ermessen möglich abzuschließen.

- (9) Die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlung sollten nach Ablauf einer bestimmten Frist überprüft werden. Daher sollte die Kommission ein Jahr nach Annahme der Empfehlung diese Fortschritte bewerten, um unter anderem zu entscheiden, ob in diesem Bereich verbindliche Rechtsakte der Union erforderlich sind.
- (10) Da diese Empfehlung nicht verbindlich ist, sollten die Mitgliedstaaten die empfohlenen Maßnahmen im Einklang mit den geltenden – und insbesondere den verbindlichen – Rechtsakten der Union umsetzen. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten die empfohlenen Maßnahmen im Einklang mit dem Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (SDÜ)<sup>55</sup> umsetzen, vornehmlich indem sie die empfohlenen Möglichkeiten wählen, wenn das SDÜ mehrere Möglichkeiten enthält, indem sie den Anwendungsbereich erweitern und zusätzliche Bestimmungen zur Durchführung des SDÜ und im Einklang mit den einschlägigen Artikeln des SDÜ erlassen.
- (11) Diese Empfehlung sollte nicht so verstanden werden, dass sie Vorschriften zu Beschränkungen, Garantien und Bedingungen beeinträchtigt, die in dieser Empfehlung nicht im Speziellen behandelt werden und die für die einschlägigen grenzüberschreitenden operativen polizeilichen Kooperationsmaßnahmen gemäß verbindlichen Rechtsakten der Union, einschließlich des SDÜ, und nationalem Recht im Einklang mit dem Unionsrecht gelten. So können beispielsweise das Tragen und der Gebrauch von Dienstwaffen, die Ausübung von Sonderrechten für den Straßenverkehr, der Einsatz technischer Mittel für die Durchführung grenzüberschreitender Observationen, die Durchführung von Identitätsfeststellungen und das Abfangen von Personen, die versuchen, sich solchen Feststellungen zu entziehen, gemäß dieser Empfehlung den entsprechenden Vorschriften unterliegen.
- (12) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Empfehlung und ist weder durch diese Empfehlung gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet. Da diese Empfehlung den Schengen-Besitzstand ergänzt, sollte Dänemark gemäß Artikel 4 des genannten Protokolls innerhalb von sechs Monaten, nachdem der Rat die Empfehlung angenommen hat, entscheiden, ob es sie in nationales Recht umsetzt.
- (13) Diese Empfehlung stellt mit Ausnahme der Abschnitte 2.1 und 2.2 eine Entwicklung derjenigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, an denen sich Irland gemäß dem Beschluss 2002/192/EG<sup>56</sup> des Rates beteiligt; Irland beteiligt sich daher an der Annahme dieser Empfehlung und ist mit Ausnahme der genannten Abschnitte durch diese Empfehlung gebunden.

---

<sup>55</sup> Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19).

<sup>56</sup> Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland (ABl. L 64 vom 7.3.2002).

- (14) Für Island und Norwegen stellt diese Empfehlung eine Entwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands<sup>57</sup> dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstabe A und H des Beschlusses 1999/437/EG<sup>58</sup> des Rates genannten Bereich gehören.
- (15) Für die Schweiz stellt diese Empfehlung eine Entwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands<sup>59</sup> dar, die in den in Artikel 1 Buchstaben A und H des Beschlusses 1999/437/EG in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2008/146/EG<sup>60</sup> des Rates und mit Artikel 3 des Beschlusses 2008/149/JI des Rates genannten Bereich fallen.<sup>61</sup>
- (16) Für Liechtenstein stellt diese Empfehlung eine Entwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands<sup>62</sup> dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstaben A und H des Beschlusses 1999/437/EG des Rates in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2011/350/EU des Rates und mit Artikel 3 des Beschlusses 2011/349/EU<sup>63</sup> genannten Bereich gehören.<sup>64</sup>

---

<sup>57</sup> ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 36.

<sup>58</sup> Beschluss 1999/437/EG des Rates vom 17. Mai 1999 zum Erlass bestimmter Durchführungsvorschriften zu dem Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 176 vom 10.7.1999).

<sup>59</sup> ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 52.

<sup>60</sup> Beschluss 2008/146/EG des Rates vom 28. Januar 2008 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Gemeinschaft — des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 53 vom 27.2.2008).

<sup>61</sup> Beschluss 2008/149/JI des Rates vom 28. Januar 2008 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Union — des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 53 vom 27.2.2008).

<sup>62</sup> ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 21.

<sup>63</sup> Beschluss 2011/350/EU des Rates vom 7. März 2011 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Union — des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands in Bezug auf die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und den freien Personenverkehr (ABl. L 160 vom 18.6.2011).

- (17) Für Bulgarien und Rumänien stellt diese Empfehlung mit Ausnahme der Abschnitte 2.1 und 2.2 einen auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden oder anderweitig damit zusammenhängenden Rechtsakt im Sinne des Artikels 4 Absatz 2 der Beitrittsakte von 2005 in Verbindung mit den Beschlüssen 2010/365/EU<sup>65</sup> und (EU) 2018/934 des Rates<sup>66</sup> dar.
- (18) Für Kroatien stellt diese Empfehlung mit Ausnahme der Abschnitte 2.1 und 2.2 einen auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden oder anderweitig damit zusammenhängenden Rechtsakt im Sinne des Artikels 4 Absatz 2 der Beitrittsakte von 2011 in Verbindung mit dem Beschluss (EU) 2017/733<sup>67</sup> des Rates dar.
- (19) Für Zypern stellt diese Empfehlung mit Ausnahme der Abschnitte 2.1 und 2.2 einen auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden oder anderweitig damit zusammenhängenden Rechtsakt im Sinne des Artikels 3 Absatz 2 der Beitrittsakte von 2003 dar.

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

## 1. BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Für die Zwecke dieser Empfehlung bezeichnet der Ausdruck

- a) „grenzüberschreitende Nacheile“ einen Polizeieinsatz, bei dem Beamte einer zuständigen Strafverfolgungsbehörde eines Mitgliedstaats in diesem Mitgliedstaat eine oder mehrere Personen verfolgen, die auf frischer Tat bei der Begehung einer Straftat oder der Teilnahme an einer Straftat betroffen werden, und bei dieser Nacheile eine Grenze zu einem anderen Mitgliedstaat überschreiten und die Nacheile im Hoheitsgebiet dieses anderen Mitgliedstaats fortsetzen;
- b) „grenzüberschreitende Observation“ einen Polizeieinsatz, bei dem Beamte einer zuständigen Strafverfolgungsbehörde eines Mitgliedstaats im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen in diesem Mitgliedstaat eine oder mehrere

---

<sup>64</sup> Beschluss 2011/349/EU des Rates vom 7. März 2011 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Union — des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, insbesondere in Bezug auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit (ABl. L 160 vom 18.6.2011).

<sup>65</sup> Beschluss 2010/365/EU des Rates vom 29. Juni 2010 über die Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über das Schengener Informationssystem in der Republik Bulgarien und Rumänien (ABl. L 166 vom 1.7.2010, S. 17).

<sup>66</sup> Beschluss (EU) 2018/934 des Rates vom 25. Juni 2018 über das Inkraftsetzen der übrigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über das Schengener Informationssystem in der Republik Bulgarien und in Rumänien (ABl. L 165 vom 2.7.2018, S. 37).

<sup>67</sup> Beschluss (EU) 2017/733 des Rates vom 25. April 2017 über die Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über das Schengener Informationssystem in der Republik Kroatien (ABl. L 108 vom 26.4.2017, S. 31).

Personen observieren, die verdächtigt werden, eine Straftat begangen oder sich daran beteiligt zu haben, oder die zur Identifizierung oder Aufspürung solcher Verdächtigen beitragen können, und die Beamten die Observation im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats fortsetzen, nachdem die observierte(n) Person(en) die Grenze zu diesem anderen Mitgliedstaat überschritten haben;

- c) „gemeinsame Einsatzformen“ Polizeieinsätze, einschließlich gemeinsamer Streifen und sonstiger gemeinsamer Einsatzformen im Bereich der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit und der Verhütung von Kriminalität, die entweder in Grenzgebieten innerhalb der EU oder in anderen Gebieten der Union gemeinsam von Beamten der zuständigen Strafverfolgungsbehörden von zwei oder mehr Mitgliedstaaten durchgeführt werden, wobei Beamte eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats tätig werden;
- d) „zentrale Kontaktstelle“ die zentrale nationale Stelle, die für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit gemäß Artikel 39 Absatz 3 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen zuständig ist;
- e) „Zentrum für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll“ eine gemeinsame Struktur für die Strafverfolgung, über die Informationen ausgetauscht und andere Strafverfolgungsmaßnahmen in Grenzgebieten innerhalb der EU unterstützt werden, die ein Mitgliedstaat auf der Grundlage eines bilateralen oder multilateralen Abkommens mit einem oder mehreren benachbarten Mitgliedstaaten eingerichtet hat und die sich in unmittelbarer Nähe der Grenze zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten befindet;
- f) „Grenzgebiet innerhalb der EU“ das geografische Gebiet in unmittelbarer Nähe der Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten.

## **2. BESEITIGUNG VON HINDERNISSEN FÜR DIE OPERATIVE ZUSAMMENARBEIT, WENN POLIZEIBEAMTE IN EINEM ANDEREN MITGLIEDSTAAT TÄTIG WERDEN**

### **2.1. Grenzüberschreitende Nacheile:**

- a) Die Mitgliedstaaten sollten
  - i. sicherstellen, dass die Arten von Straftaten, die für grenzüberschreitende Nacheile in ihrem Hoheitsgebiet in Betracht kommen, die im Anhang dieser Empfehlung aufgeführten Straftaten umfassen,
  - ii. die Durchführung grenzüberschreitender Nacheile in ihrem Hoheitsgebiet über Land-, Meeres-, Fluss-, See- und Luftgrenzen hinweg ermöglichen,
  - iii. die grenzüberschreitende Nacheile ohne geografische oder zeitliche Begrenzung in ihrem Hoheitsgebiet bis zur Ankunft ihrer zuständigen Strafverfolgungsbehörde ermöglichen,

- iv. Statistiken über die von ihren zuständigen Strafverfolgungsbehörden durchgeführten grenzüberschreitenden Nacheilen erheben und diese Statistiken jährlich an das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission berichten.
- b) Die Mitgliedstaaten sollten Beamten der zuständigen Strafverfolgungsbehörde eines anderen Mitgliedstaats, die eine grenzüberschreitende Nacheile in ihrem Hoheitsgebiet durchführen, gestatten,
- i. ihre Dienstwaffe und Munition mit sich führen,
  - ii. ihre Dienstwaffe zur Notwehr und erforderlichenfalls zur Verteidigung anderer einzusetzen,
  - iii. einen Verdächtigen auch durch Zwang und körperlichen Einsatz bis zur Ankunft der Beamten der zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet die Nacheile stattgefunden hat, anzuhalten, festzunehmen oder vorläufig festzunehmen,
  - iv. die in den Mitgliedstaaten, in denen die Nacheile stattfindet, geltenden Sonderrechte für den Straßenverkehr auszuüben,
  - v. ihre GPS-Systeme zu nutzen, um die Fahrzeuge der betreffenden Beamten von der zuständigen Strafverfolgungsbehörde des anderen Mitgliedstaats orten und verfolgen zu lassen.

## 2.2. Grenzüberschreitende Observation

- a) Die Mitgliedstaaten sollten
- i. sicherstellen, dass die Arten von Straftaten, die für grenzüberschreitende Observation in ihrem Hoheitsgebiet in Betracht kommen, die im Anhang dieser Empfehlung aufgeführten Straftaten umfassen,
  - ii. die Durchführung einer grenzüberschreitenden Observation in ihrem Hoheitsgebiet in Bezug auf Personen, die verdächtigt werden, eine oder mehrere dieser Straftaten begangen zu haben oder daran beteiligt gewesen zu sein, sowie in Bezug auf Personen, die zur Identifizierung oder zur Aufspürung solcher Verdächtiger beitragen können, ermöglichen,
  - iii. die Durchführung grenzüberschreitender Observation in ihrem Hoheitsgebiet über Land-, Meeres-, Fluss-, See- und Luftgrenzen hinweg ermöglichen,
  - iv. die Bündelung von Material, auch im Rahmen kurz- oder langfristige Leihgaben auf der Grundlage gemeinsam vereinbarter Verfahren, ermöglichen und erleichtern, damit grenzüberschreitende Observationen effizienter durchgeführt werden können,

- v. ihre zentrale Kontaktstelle als diejenige zentrale Behörde benennen, die für die Koordinierung grenzüberschreitender Observationen zuständig ist, unter anderem indem sie sie in die Lage versetzt, Anträge auf Genehmigung rund um die Uhr und sieben Tage in der Woche zu bearbeiten und zu stellen,
  - vi. Statistiken über die von ihren zuständigen Strafverfolgungsbehörden durchgeführten grenzüberschreitenden Observationen erheben und diese Statistiken jährlich an das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission berichten.
- b) Die Mitgliedstaaten sollten es Beamten der zuständigen Strafverfolgungsbehörde eines anderen Mitgliedstaats, die grenzüberschreitende Observationen in ihrem Hoheitsgebiet durchführen, gestatten,
- i. ihre Dienstwaffe und Munition mit sich führen,
  - ii. ihre Dienstwaffe zur Notwehr und erforderlichenfalls zur Verteidigung anderer einzusetzen,
  - iii. technische Mittel einzusetzen, die für die Durchführung grenzüberschreitender Observationen erforderlich sind, einschließlich GPS-Trackern, Drohnen, Audio- und Videoausrüstung.

### 2.3. Gemeinsame Einsatzformen

- a) Die Mitgliedstaaten sollten es Beamten der zuständigen Strafverfolgungsbehörde eines anderen Mitgliedstaats, die an gemeinsamen Einsatzformen in ihrem Hoheitsgebiet beteiligt sind, gestatten,
- i. Identitätsfeststellungen durchzuführen und Personen abzufangen, die versuchen, sich einer Identitätsfeststellung zu entziehen,
  - ii. ihre Uniform zu tragen und ihre Dienstwaffen und Munition mit sich zu führen,
  - iii. ihre Dienstwaffe zur Notwehr und erforderlichenfalls zur Verteidigung anderer einzusetzen,
  - iv. ihre Funkgeräte in Grenzgebieten innerhalb der EU zu verwenden.
- b) Die Mitgliedstaaten sollten
- i. Sprachkurse sowie Aus- und Fortbildungen für Beamte der zuständigen Strafverfolgungsbehörden anbieten, die voraussichtlich an gemeinsamen Einsatzformen beteiligt sein werden, und zwar zu operativen Verfahren, Verwaltungs- und Strafrecht sowie zu Strafverfahren anderer Mitgliedstaaten, die in Grenzgebieten innerhalb der EU zum Einsatz kommen, einschließlich zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Schleusung von

Migranten sowie zur Verhütung und Aufdeckung illegaler Aufenthalte und grenzüberschreitender Kriminalität im Zusammenhang mit irregulärer Migration sowie anderer schwerer und organisierter Kriminalität mit grenzüberschreitendem Charakter,

- ii. Statistiken über die von ihren zuständigen Strafverfolgungsbehörden im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten durchgeführten grenzüberschreitenden gemeinsamen Streifen und Einsatzformen erheben und diese Statistiken jährlich an das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission berichten.

**3. GRENZÜBERSCHREITENDE OPERATIVE POLIZEILICHE ZUSAMMENARBEIT ZUR BEKÄMPFUNG DER SCHLEUSUNG VON MIGRANTEN UND DER GRENZÜBERSCHREITENDEN KRIMINALITÄT IM ZUSAMMENHANG MIT IRREGULÄRER MIGRATION**

- a) Die Mitgliedstaaten sollten gemeinsame Einsatzformen in Grenzgebieten innerhalb der EU anwenden, um
  - i. die Schleusung von Migranten zu bekämpfen,
  - ii. den illegalen Aufenthalt von Migranten und grenzüberschreitende Kriminalität im Zusammenhang mit irregulärer Migration zu verhindern und aufzudecken.
- b) Die Mitgliedstaaten sollten auf nationaler Ebene eine Koordinierung sicherstellen zwischen den an gemeinsamen Einsatzformen beteiligten zuständigen Behörden und denjenigen Behörden, die für den weiteren Umgang mit Drittstaatsangehörigen zuständig sind, die aufgrund eines illegalen Aufenthalts aufgegriffen wurden, insbesondere durch Anwendung von Mechanismen nach Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie [2008/115/EG](#).

**4. GRENZÜBERSCHREITENDE OPERATIVE POLIZEILICHE ZUSAMMENARBEIT ZUR BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS SOWIE ZUR IDENTIFIZIERUNG UND ZUM SCHUTZ DER OPFER**

- a) Die Mitgliedstaaten sollten grenzüberschreitende gemeinsame Einsatzformen in Grenzgebieten innerhalb der EU anwenden, um
  - i. den Menschenhandel zu bekämpfen,
  - ii. Opfer von Menschenhandel zu identifizieren, zu schützen und zu unterstützen.

## 5. GEMEINSAME POLIZEI- UND ZOLLDIENSTSTELLEN

- a) Die Mitgliedstaaten sollten die derzeitigen Aufgaben ihrer bestehenden Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll um folgende Aufgaben erweitern:
  - i. Durchführung, Unterstützung und Koordinierung gemeinsamer Einsatzformen in Grenzgebieten innerhalb der EU,
  - ii. Erstellung gemeinsamer Analysen zu grenzüberschreitender Kriminalität, die für ihr Grenzgebiet innerhalb der EU spezifisch ist, und Austausch dieser Analysen über die nationale zentrale Kontaktstelle mit allen anderen Mitgliedstaaten und den zuständigen Agenturen und Einrichtungen der Union wie Europol und gegebenenfalls dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF),
  - iii. Unterstützung von Ermittlungen zu grenzüberschreitender Kriminalität in ihren Grenzgebieten innerhalb der EU.
- b) Angesichts dieser erweiterten Aufgaben ihrer bestehenden Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei und Zoll sollten die Mitgliedstaaten die Zentren in „gemeinsame Polizei- und Zolldienststellen“ umbenennen.

## 6. EINE KOORDINIERUNGSPLATTFORM FÜR GEMEINSAME EINSATZFORMEN

- a) Die Mitgliedstaaten sollten zusammen mit der Kommission und Europol
  - i. gemeinsam eine zentrale Koordinierungsplattform einrichten für den Austausch der Mitgliedstaaten untereinander zu ihrem Bedarf und ihren Schwerepunktbereichen für gemeinsame Einsatzformen
    - an Orten, die für die Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität von besonderer Bedeutung sind, wie z. B. wichtige Kriminalitätsschwerpunktgebiete oder touristische Gebiete, die von Touristen aus anderen Mitgliedstaaten besucht werden,
    - bei Massen- und Großveranstaltungen, die Besucher aus anderen Mitgliedstaaten anziehen könnten, wie z. B. große Sportveranstaltungen oder internationale Gipfeltreffen,
    - im Falle von Katastrophen und schweren Unglücksfällen in Abstimmung mit dem Katastrophenschutzverfahren der Union (UCPM), insbesondere mit dem Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC),<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Bei Krisen und Notfällen (hauptsächlich im Zusammenhang mit Katastrophen oder schweren Unglücksfällen) kann jeder betroffene Mitgliedstaat oder jedes betroffene Drittland im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union Katastrophenschutz oder humanitäre Hilfe anfordern. Das Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC) koordiniert, erleichtert und kofinanziert dann die Reaktion der Mitgliedstaaten auf das Ersuchen um Hilfe ([Zentrum für die Koordination von](#)

- im Falle anderer schwerer und organisierter Kriminalität mit grenzüberschreitendem Charakter.
  - ii. auf der Grundlage der von den zuständigen Agenturen der Union und den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen und unter Berücksichtigung der Beiträge ihrer gemeinsamen Polizei- und Zolldienststellen gemeinsam einen einzigen regelmäßigen Bericht erstellen, in dem die Risiken und der Bedarf an gemeinsamen Einsatzformen analysiert werden und der von den Mitgliedstaaten zur gezielteren Ausrichtung ihrer gemeinsamen Einsatzformen herangezogen werden kann.
- b) Die Mitgliedstaaten sollten
- i. der Koordinierungsplattform Informationen übermitteln zu allen ernststen Bedrohungen für die öffentliche Ordnung und Sicherheit, von denen sie Kenntnis haben, zu bevorstehenden Massen- und Großveranstaltungen, die wahrscheinlich eine erhebliche Zahl von Besuchern aus anderen Mitgliedstaaten anziehen werden, und über die Mobilitätsmuster ihrer Bürgerinnen und Bürger, insbesondere zu Hauptreisezeiten,
  - ii. die zentrale Kontaktstelle als nationale Kontaktstelle für die Koordinierung der entsprechenden gemeinsamen Einsatzformen benennen.

## **7. GEWÄHRLEISTUNG EINES WIRKSAMEN ZUGANGS ZU INFORMATIONEN UND KOMMUNIKATIONSMITTELN**

- a) Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Beamte ihrer zuständigen Strafverfolgungsbehörde, die an der grenzüberschreitenden operativen polizeilichen Zusammenarbeit im Sinne dieser Empfehlung beteiligt sind und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats tätig werden,
- i. im Einklang mit ihrem nationalen Recht Fernzugang zu ihren eigenen Datenbanken sowie über das Europäische Suchportal Zugang zu EU- und internationale Datenbanken haben, damit sie im Rahmen entsprechender Einsätze im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ihre polizeilichen Aufgaben wahrnehmen können, wie etwa die Durchführung von Identitätsfeststellungen,
  - ii. sichere Kommunikationsmittel verwenden können, die eine Kommunikation in Echtzeit ermöglichen, die im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats funktionieren und die es den Beamten ermöglichen, direkt mit der zuständigen Strafverfolgungsbehörde ihres Mitgliedstaats und mit den Beamten der zuständigen

Strafverfolgungsbehörden des anderen betroffenen Mitgliedstaats oder der anderen betroffenen Mitgliedstaaten zu kommunizieren.

- b) Die Mitgliedstaaten sollten die vom Innovationslabor von Europol bereitzustellenden technischen Lösungen nutzen, um eine sichere Kommunikation über Grenzen hinweg sicherzustellen.

## **8. GEMEINSAME AUS- UND FORTBILDUNG UND BERUFLICHE WEITERBILDUNG IM BEREICH DER GRENZÜBERSCHREITENDEN OPERATIVEN POLIZEILICHEN ZUSAMMENARBEIT**

- a) Die Mitgliedstaaten sollten
- i. zusammen mit ihren benachbarten Mitgliedstaaten gemeinsame Erstausbildungs- und Austauschprogramme zur grenzüberschreitenden operativen polizeilichen Zusammenarbeit für ihre Polizeischüler einrichten,
  - ii. die Lehrpläne ihrer nationalen Polizeiakademien auf allen Ausbildungsebenen um akkreditierte europäische Kurse zur grenzüberschreitenden operativen polizeilichen Zusammenarbeit erweitern,
  - iii. Laufbahnen für Schüler und Beamte entwickeln und umsetzen, die gemeinsame Erstausbildungs- oder Austauschprogramme oder spezielle Kurse für die grenzüberschreitende operative polizeiliche Zusammenarbeit absolviert haben,
  - iv. gemeinsame Fortbildungen und Initiativen für an vorderster Front tätige Polizeibeamte und strafrechtliche Ermittler schaffen, um Fähigkeiten und Kenntnisse im Bereich der grenzüberschreitenden operativen polizeilichen Zusammenarbeit zu vermitteln, insbesondere in Bezug auf einschlägige Rechtsvorschriften, Einsatzregeln, Instrumente, Techniken, Mechanismen, Verfahren und bewährte Verfahren,
  - v. vermehrt Sprachkurse für ihre Polizeibeamten anbieten, damit diese sich wirksam an der grenzüberschreitenden operativen polizeilichen Zusammenarbeit beteiligen können,
  - vi. ihr Aus- und Fortbildungsportfolio an die Prioritäten im Bereich der grenzüberschreitenden operativen Zusammenarbeit anpassen, die in der Bewertung des strategischen Schulungsbedarfs auf EU-Ebene (EU-STNA) festgelegt sind,
  - vii. CEPOL ihren Aus- und Fortbildungsbedarf im Bereich der grenzüberschreitenden operativen Zusammenarbeit mitteilen und die einschlägigen Tätigkeiten der Agentur unterstützen,
  - viii. darüber nachdenken, umfassende und langfristige gemeinsame europaweite Aus- und Fortbildungsprogramme sowie

Austauschprogramme für Polizeischüler und Beamte der Mitgliedstaaten zur operativen polizeilichen Zusammenarbeit zu schaffen.

## 9. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

- a) Die Mitgliedstaaten sollten die in dieser Empfehlung behandelten Punkte, insbesondere Punkte im Zusammenhang mit der Umsetzung der Empfehlung, erörtern und angehen.
- b) Die Mitgliedstaaten sollten die finanzielle Unterstützung aus dem Fonds für die innere Sicherheit – Polizei in vollem Umfang nutzen, um die grenzüberschreitende operative Zusammenarbeit zu verbessern und zu intensivieren.
- c) Innerhalb von sechs Monaten nach Annahme dieser Empfehlung sollten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um dieser Empfehlung nachzukommen, gegebenenfalls auch durch Änderung ihrer nationalen Vorschriften und bilateraler und multilateraler Abkommen mit anderen Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Unionsrecht.
- d) Ein Jahr nach Annahme dieser Empfehlung sollte die Kommission bewerten, welche Wirkung die Mitgliedstaaten der Empfehlung verliehen haben, und einen entsprechenden Bericht veröffentlichen.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*