



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.12.2012
COM(2012) 735 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**Stärkung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in der EU: Das
Europäische Modell für den Informationsaustausch**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Stärkung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in der EU: Das Europäische Modell für den Informationsaustausch

1. EINLEITUNG

Um ein hohes Maß an Sicherheit innerhalb der EU und im Schengen-Raum gewährleisten zu können, muss Europa gegen kriminelle Netzwerke gemeinsam vorgehen¹. Dies ist nicht nur im Kampf gegen schwere und organisierte Kriminalität wie Menschenhandel, illegaler Drogen- oder Waffenhandel erforderlich, sondern auch bei der Bekämpfung weniger schwerer Straftaten, die in großem Umfang von mobilen kriminellen Organisationen begangen werden.

Dabei spielt der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten eine ganz entscheidende Rolle für die Strafverfolgungsbehörden. Um diesen Informationsaustausch zu gewährleisten, wurden die einschlägigen internationalen und bilateralen Vereinbarungen durch EU-Instrumente und –Systeme wie das Schengener Informationssystem und das Europol-Informationssystem ergänzt, die mit Garantien zum Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten im Einklang mit der Grundrechtecharta versehen sind. In der vorliegenden Mitteilung wird aufgezeigt, **wie der grenzübergreifende Informationsaustausch in der EU heute funktioniert** und wie er verbessert werden kann.

Die Autoren der Mitteilung gelangen zu dem Schluss, dass der Informationsaustausch insgesamt gut funktioniert, und sie zeigen dies anhand von Beispielen auf. **Im derzeitigen Stadium sind weder neue Strafverfolgungsdatenbanken noch neue Instrumente für den Informationsaustausch auf EU-Ebene erforderlich.** Allerdings könnten und sollten die vorhandenen EU-Instrumente besser angewandt werden, und der Informationsaustausch sollte konsequenter organisiert werden.

Die Mitteilung enthält daher Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zur **besseren Anwendung der vorhandenen Instrumente und zur Straffung der genutzten Kommunikationskanäle.** Es wird unterstrichen, wie wichtig die **Gewährleistung einer hohen Datenqualität, der Datensicherheit und des Datenschutzes** ist. Des Weiteren wird aufgezeigt, wie die Kommission die Mitgliedstaaten unterstützen wird, indem sie u.a. zur **Finanzierung und zu Fortbildungsmaßnahmen** beitragen wird. Damit schreibt sie ein Modell für die Steuerung der Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten fest.

Mit dieser Mitteilung kommt die Kommission der Aufforderung des Rates im *Stockholmer Programm* nach, auf der Grundlage der Evaluierung der bestehenden Instrumente zu prüfen, ob die Entwicklung eines europäischen Modells für den Informationsaustausch erforderlich ist. Die Mitteilung basiert auf der Kommissionsmitteilung von 2010 „Überblick über das Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht“² sowie auf der 2009 vereinbarten Strategie der EU für das Informationsmanagement im Bereich der inneren

¹ EU-Strategie im Bereich der inneren Sicherheit, KOM(2010) 673.

² KOM(2010) 385.

Sicherheit³ und den Maßnahmen der Mitgliedstaaten, der Kommission und von Europol zur Umsetzung dieser Strategie (IMS-Maßnahmen). Die Mitteilung stützt sich ferner auf eine Bestandsaufnahme des Informationsaustauschs in der EU, an dem nationale Sachverständige und andere Sachverständige (Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB), EU-Agenturen, Interpol) teilgenommen haben, sowie auf eine Studie zum Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden⁴ und Diskussionen mit beteiligten Kreisen, u.a. mit Datenschutzbehörden.

2. DIE DERZEITIGE SITUATION

Der Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden dient unterschiedlichen Zwecken: zur Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen, der Verhütung von Straftaten, der Aufdeckung von Straftaten (mithilfe polizeilicher Erkenntnisgewinnungsverfahren) sowie zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Zum Umfang des grenzübergreifenden Informationsaustauschs ist anzumerken, dass die im Rahmen der vorstehend genannten Studie aus dem Jahr 2010 befragten nationalen Stellen nach eigenen Angaben in etwa ¼ ihrer Ermittlungen und polizeilichen Erkenntnisgewinnungsverfahren Anfragen an andere EU- oder Schengen-Mitgliedstaaten richten.

2.1. Instrumente

Die Kommissionsmitteilung von 2010 bietet einen Überblick über die Instrumente der Europäischen Union, die die Erhebung, Speicherung oder den grenzübergreifenden Austausch von personenbezogenen Daten zum Zwecke der Strafverfolgung oder Migrationssteuerung regeln. In der vorliegenden Mitteilung liegt der Schwerpunkt auf den **Instrumenten, die für den grenzübergreifenden Austausch zwischen den Mitgliedstaaten genutzt werden**. Die nachstehenden Beispiele für die Anwendung der Instrumente wurden von den Mitgliedstaaten geliefert.

Die **schwedische Initiative**⁵ beispielsweise umfasst Regeln, einschließlich Fristen, für den Austausch von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zum Zwecke der Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen und polizeilicher Erkenntnisgewinnungsverfahren. Im Rahmen der schwedischen Initiative kommt das Prinzip des „gleichberechtigten Zugangs“ zur Anwendung, wonach die Bedingungen für die Bereitstellung von Informationen für ersuchende Mitgliedstaaten nicht strenger sein dürfen als die auf nationaler Ebene geltenden Bedingungen. Die Informationen müssen auch an Europol und Eurojust weitergeleitet werden, sofern sie sich auf Straftaten in deren Zuständigkeitsbereich beziehen.

Im Jahr 2012 wurde ein schwedischer Unternehmensleiter von einem bekannten italienischen Betrüger überredet, 65 000 EUR auf ein italienisches Bankkonto einzuzahlen. Die schwedische nationale Kontaktstelle (s. Punkt 3.2) wurde über den SIRENE-Kanal (s. unten) von den italienischen Behörden aufgefordert, Kontakt zum Unternehmensleiter aufzunehmen und zu prüfen, ob die Zahlung bereits getätigt wurde. In diesem Fall würde Italien das Geld einfrieren. Schweden wurde tätig und reagierte im Rahmen der schwedischen Initiative in weniger als 24 Stunden. Dank des raschen Handelns wurde die schwedische Polizei darüber informiert, dass ein Unternehmen einem Betrug zum Opfer gefallen war und die italienischen

³ Schlussfolgerungen des Rates 16637/09 vom 30. November 2009.

⁴ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies/index_en.htm

⁵ Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates.

Behörden erhielten die zum Eingreifen erforderlichen Informationen. Der Unternehmer wird das Geld aller Voraussicht nach zurückerhalten.

Im Jahr 2012 gab ein Mann mit belgischer Nationalität in der Notaufnahme eines Krankenhauses in der Nähe von Paris verwirrte Erklärungen darüber ab, wie er zu einer ernsthaften Schusswunde gekommen war. Die Erklärungen seines Begleiters führten die Ermittler auf die Spur möglicher Straftaten in Belgien. Die ersten Ermittlungen ergaben, dass der Mann in Belgien u.a. für Totschlag bekannt war. Im Rahmen der schwedischen Initiative übermittelten die französischen Behörden unverzüglich Informationen an die belgische Polizei, die rasch eine Verbindung zu einem zwei Tage zuvor in Belgien stattgefundenen Überfall herstellte, bei dem vier bewaffnete Männer einen Angestellten eines Juwelierladens gekidnappt hatten. Bei Eintreffen der Polizei hatten die Männer die Flucht ergriffen; die Männer flohen zwar, aber einer von ihnen wurde bei einem Schusswechsel mit der Polizei angeschossen. Diese Informationen veranlassten die französischen Behörden, den Mann unter Beobachtung zu stellen, bis ein europäischer Haftbefehl vorliegt. Der Haftbefehl wurde noch am gleichen Tag in Belgien ausgestellt und über SIRENE an die französischen Behörden übermittelt.

Der Beschluss von **Prüm**⁶ enthält Regeln für die automatisierte Übermittlung von DNA-Profilen, Fingerabdrücken (FP) und Daten aus nationalen Fahrzeugregistern (VRD) zum Zweck der Ermittlung von Straftaten (DNA, FP, VRD), der Verhinderung von Straftaten (FP, VRD) und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit (VRD). Beim Abgleich biometrischer Daten (DNA, FP) wird ein „Treffer/kein-Treffer“-System angewandt: Ein automatisierter Abgleich anonymer Profile führt zu einem „Treffer“, wenn die DNA- oder FP-Daten des ersuchenden Mitgliedstaats mit den Daten eines anderen Mitgliedstaats übereinstimmen. Zusätzliche personen- oder fallbezogene Daten werden nur auf ein gesondertes Folgeersuchen hin übermittelt.

In einer Wohnung in einer deutschen Stadt wurde ein Mann erstochen aufgefunden. An einem Türrahmen wurde ein Fingerabdruck entdeckt. Eine automatisierte Prüm-Abfrage führte zu einem „Treffer“ in der bulgarischen Datenbank. Die am nächsten Tag von Bulgarien angeforderten Zusatzinformationen wurden innerhalb von drei Stunden übermittelt und unverzüglich in das Schengener Informationssystem (SIS s. unten) eingegeben. Am nächsten Tag wurde die betreffende Person in Österreich festgenommen.

Im Jahr 2007, zu Beginn des Prüm-Informationsaustauschs, wurden Ausrüstungsgegenstände aus einem Polizeiauto in Wien gestohlen. Ein Abgleich zwischen einer DNA-Spur aus dem Auto und einer DNA-Spur von einem ähnlichen Fall aus der australischen Datenbank führte zu einem „Treffer“. Letztendlich konnte der polnische Serieneinbrecher aber dank eines Prüm-„Treffers“ in der deutschen Datenbank identifiziert werden. In Australien wurde ein Europäischer Haftbefehl ausgestellt. Die verdächtige Person wurde in Polen festgenommen (dank eines „Treffers“ bei einer SIS-Ausschreibung) und später in Österreich bestraft.

Europol unterstützt die Maßnahmen der Mitgliedstaaten sowie deren Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Terrorismus und anderen Formen schwerer Kriminalität (s. Anhang zum Beschluss des Rates zur Einrichtung von Europol⁷), wenn zwei oder mehr Mitgliedstaaten betroffen sind. Die nationalen Stellen von Europol bieten den Mitgliedstaaten eine Plattform für den Austausch von Informationen und

⁶ Beschluss 2008/615/JI des Rates.

⁷ 2009/371/JI.

polizeilichen Erkenntnissen. Das Europol-Informationssystem ist eine Datenbank mit von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen (183 000) zu grenzübergreifenden, in die Zuständigkeit von Europol fallenden Straftaten, den beteiligten Personen (41 000) und sonstigen Daten. Europol nutzt die Informationsdatenbank für seine Analysen; die Mitgliedstaaten können sie zum Zwecke ihrer Ermittlungen nutzen. Seit 2011 können die Mitgliedstaaten neben den nationalen Stellen von Europol andere Strafverfolgungsbehörden benennen, die befugt sind, Daten auf der Grundlage des „Treffer/kein Treffer“-Systems abzurufen. Dank ihrer Arbeitsdateien zu Analysezielen kann Europol operative Analysen zur Unterstützung von grenzübergreifenden Ermittlungen bereitstellen.

In ganz Slowenien wurden mithilfe gefälschter Bankkarten große Geldsummen von Geldautomaten abgehoben. In dieser Sache wurde gegen zwei bulgarische Bürger ermittelt. Das Europol-Informationssystem führte zu einem „Treffer“, wonach einer von ihnen ähnliche Straftaten in Frankreich und Italien verübt hatte. Frankreich übermittelte detaillierte Informationen an das Europol-Informationssystem. Dank einer raschen Antwort Frankreichs über SIENA, der eine Fingerabdruckkontrolle und die Aufhebung einer Einschränkung in Bezug auf die Datenverarbeitung folgten, konnten die slowenischen Behörden die Daten als Beweismittel vor Gericht nutzen. Mithilfe der Europol-Arbeitsdatei zu Analysezielen konnten Verbindungen zu Fällen in SI, BG, FR, IE, IT und NO aufgedeckt werden.

Das **Schengen Informationssystem (SIS)** enthält Ausschreibungen zu Personen und Sachen. Das als Ausgleichsmaßnahme für die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen eingerichtete Informationssystem wird sowohl innerhalb des Schengen-Raums als auch an den Außengrenzen der EU genutzt, um ein hohes Maß an Sicherheit in dem Raum aufrechtzuerhalten. Bei SIS handelt es sich um ein Großsystem (mehr als 43 Millionen Ausschreibungen), auf das die Polizeibehörden auf der Grundlage des „Treffer/kein Treffer“-Systems Zugriff haben. Nach einem „Treffer“ (d.h. eine Person oder eine Sache entsprechen einer Ausschreibung) können über die SIRENE-Büros (s. unten) zusätzliche Informationen angefordert werden. SIS wird durch **SIS II** ersetzt werden, das Verbesserungen mit sich bringen wird wie die Möglichkeit, Ausschreibungen miteinander zu verknüpfen (beispielsweise die Ausschreibung zu einer Person und die zu einem Fahrzeug), neue Kategorien von Ausschreibungen und die Möglichkeit, Fingerabdrucke, Lichtbilder und Kopien von Europäischen Haftbefehlen zu speichern. Im Ratsbeschluss zu SIS II⁸ sind Kategorien von Ausschreibungen festgelegt, die die Zusammenarbeit zwischen Polizei- und Justizbehörden in Strafsachen unterstützen sollen. Alle Mitgliedstaaten der EU werden sich an SIS II anschließen; Europol und Eurojust werden weiterhin Zugriff auf die Datenbank haben. Die Verwaltung der zentralen Komponenten des SIS II wird auf die IT-Agentur⁹ übertragen.

Andere EU-Instrumente oder IT-Systeme ermöglichen den Austausch strafrechtlicher Informationen zwischen Zollbehörden (Übereinkommen Neapel II; das Zollinformationssystem als Teil des Informationssystems für die Betrugsbekämpfung, das vom Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung – OLAF – betrieben wird), Finanzfahndungsstellen, Vermögensabschöpfungsstellen und Plattformen gegen Cyber-Kriminalität¹⁰. Zum Zweck der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung von Terrorismus und

⁸ 2007/533/JI.

⁹ Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht.

¹⁰ Die künftige Europäische Strategie für Computersicherheit wird Gelegenheit bieten, den künftigen Bedarf an Informationsaustausch zwischen dem Netzwerk und den für Informationssicherheit zuständigen Behörden und der Strafverfolgung, z.B. über das Europäische Zentrum für Cyberkriminalität, abzuschätzen.

anderen Formen schwerer Kriminalität ist der Zugang der Strafverfolgungsbehörden zu anderen großen EU-Systemen gewährleistet (Visainformationssystem) oder wird vorgeschlagen (EURODAC¹¹). Die Frage, ob die Strafverfolgungsbehörden Zugang erhalten sollen, und wenn ja, unter welchen Bedingungen, ist auch Gegenstand der gegenwärtigen Vorarbeiten für den Vorschlag für ein Einreise-/Ausreisensystem, der in Kürze vorgelegt werden soll.

Gegenwärtig wird an der Entwicklung eines europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) für den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit zwischen den nationalen Koordinierungszentren und Frontex gearbeitet. Ziel ist es, die Lagebeurteilung und Reaktionsfähigkeit zu verbessern, um die irreguläre Migration und grenzübergreifende Kriminalität an den Außengrenzen der EU zu verhindern. Des Weiteren wird derzeit ein gemeinsamer Informationsraum für die Überwachung des maritimen Bereichs der EU entwickelt, der u.a. zur Verbesserung des maritimen Lagebewusstseins beitragen, den grenzübergreifenden Informationsaustausch zwischen den Behörden von sieben relevanten Bereichen (einschließlich Strafverfolgung) ermöglichen und die Interoperabilität zwischen vorhandenen und künftigen Überwachungssystemen wie EUROSUR herstellen soll.

Der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten erfolgt auch auf der Grundlage von Verfahren, die in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und bilateralen Abkommen vorgesehen sind. Alle Mitgliedstaaten sind Mitglieder der Internationalen kriminalpolizeilichen Organisation (Interpol), über die Informationen entweder über Interpol-Ausschreibungen und Datenbanken (z.B. gestohlene und verlorene Reiseunterlagen) mit Ländern weltweit oder bilateral über den Interpol-Kanal ausgetauscht werden können.

2.2. Kommunikationskanäle und Kommunikationsmittel

Der grenzübergreifende Informationsaustausch erfolgt **im Wesentlichen** über **drei** bei den nationalen Stellen in den Mitgliedstaaten eingerichtete **Kanäle** unter Verwendung des passenden Kommunikationsmittels:

- (1) **SIRENE**¹²-Büros können im Fall eines „Treffers“ bei einer von SIS übertragenen Ausschreibung von dem Mitgliedstaat, der die Ausschreibung eingegeben hat, Zusatzinformationen anfordern. Die SIRENE-Büros sind rund um die Uhr in Betrieb; sie folgen den im SIRENE-Handbuch beschriebenen Verfahren. Der Informationsaustausch erfolgt derzeit über das System SISNET, das Ende März 2013 durch das SIS II Kommunikationsnetzwerk ersetzt werden wird.
- (2) Die nationalen **Europol**-Stellen (ENU) tauschen Informationen mit Europol aus. Sie dürfen strafrechtliche Informationen, die nicht in die Zuständigkeit von Europol fallen und ohne Europol in den Austausch einzubeziehen, auch bilateral austauschen. Die nationalen Europol-Stellen können Informationen entweder direkt oder über Europol-Verbindungsbeamte austauschen, die zu einer ENU gehören, aber am Sitz von Europol stationiert sind. Für den Austausch von Informationen zwischen Europol und den Mitgliedstaaten hat Europol ein sicheres Kommunikationssystem mit Namen **SIENA**¹³ entwickelt. Im Jahr 2011 haben die Mitgliedstaaten 222 000

¹¹ EU-Datenbank mit Fingerabdrücken von Asylbewerbern und Personen, die irregulär die Grenzen überschritten haben.

¹² Antrag auf Zusatzinformationen bei der nationalen Eingangsstelle.

¹³ Netzanwendung für sicheren Informationsaustausch.

Informationen mittels SIENA ausgetauscht, 53 % der Informationen wurden an Europol weitergeleitet.

- (3) Die nationalen Zentralbüros der **Interpol**, die rund um die Uhr in Betrieb sind, tauschen Informationen sowohl mit Interpol als auch bilateral ohne Beteiligung von Interpol aus. Die nationalen Zentralbüros verwenden das von Interpol entwickelte Kommunikationssystem I-24/7.

Weitere Kanäle umfassen bilaterale Verbindungsbeamte (die in anderen Mitgliedstaaten „stationiert“ sind und gewöhnlich in komplexeren Fällen zum Einsatz kommen) und Zentren für die Zusammenarbeit von Polizei- und Zollbehörden (in benachbarten Mitgliedstaaten zur Unterstützung des Informationsaustauschs und der operativen Zusammenarbeit in Grenzgebieten eingerichtet).

Die **Kanalwahl** ist zum Teil durch EU-Recht geregelt. SIS-Anfragen zwecks Zusatzinformationen nach einem „Treffer“ sind über die SIRENE-Büros, der Informationsaustausch mit Europol ist über die nationalen Europol-Stellen abzuwickeln. Darüber hinaus steht den Mitgliedstaaten die Entscheidung frei.

2.3. Interaktion zwischen den verschiedenen Kommunikationsinstrumenten, -kanälen und -mitteln

Es gibt eine Vielfalt von Kommunikationsinstrumenten, -kanälen und -mitteln, die jeweils für bestimmte Zwecke zu verwenden sind. Bei einer strafrechtlichen Ermittlung können mehrere Instrumente parallel oder nacheinander zum Einsatz kommen. Bei einem grenzübergreifenden schweren Straftat oder organisierter Kriminalität könnten Informationen zu einer Person oder einer Sache sowohl im Europol-Informationssystem als auch im SIS abgerufen werden, und im Trefferfall könnten Folgeersuchen über die Europol- oder SIRENE-Kanäle übermittelt werden. Zu biometrischen Spuren könnte ein Informationsaustausch nach dem Prümer Beschluss stattfinden; an den sich nach einem „Treffer“ Folgeersuchen im Rahmen der schwedischen Initiative mittels SIENA anschließen könnten.

Unabhängig von der Kombination oder Sequenz sind die für jedes Instrument geltenden Regeln einzuhalten. Diese umfassen Regeln zum Datenschutz, zur Datensicherheit und Datenqualität sowie Bestimmungen zur Zweckbestimmung des Instruments. Bei der nationalen Verarbeitung von Daten für den grenzübergreifenden Austausch müssen auch die EU-Rechtsvorschriften für den Schutz personenbezogener Daten¹⁴ eingehalten werden. Auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss eingehalten werden: so können beispielsweise Anfragen im Rahmen der schwedischen Initiative abgelehnt werden, wenn die Übermittlung von Informationen im Hinblick auf den Zweck der Anfrage unverhältnismäßig ist. Die Einhaltung dieser Regeln setzt voraus, dass Anfragen und Antworten von hochqualifizierten Bediensteten validiert werden, die mit den geeigneten Informationsinstrumenten arbeiten.

2.4. Schnittstelle mit der justiziellen Zusammenarbeit

An einem Strafverfahren sind sowohl die Strafverfolgungs- als auch die Justizbehörden beteiligt. Allerdings bestehen zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede in Bezug auf das Ausmaß, in dem die Leitung oder Überwachung strafrechtlicher Ermittlungen den Justizbehörden (einschließlich Staatsanwaltschaft) obliegt. In den Fällen, in denen die Justizbehörden eine führende Stellung innehaben, und in den Fällen, in denen Informationen

¹⁴ Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates.

als Beweismaterial gebraucht werden, sind in der Regel Verfahren für die justizielle Zusammenarbeit im Wege der Rechtshilfe erforderlich.

Ferner haben die Strafverfolgungsbehörden in einigen Mitgliedstaaten direkten Zugriff auf die Informationen, während sie in anderen Mitgliedstaaten dafür einen richterlichen Beschluss benötigen. Im Rahmen der schwedischen Initiative muss in den Fällen, in denen für die angeforderten Informationen ein richterlicher Beschluss nötig ist, die ersuchte Strafverfolgungsbehörde ein Ersuchen an die Justizbehörde richten, die die gleichen Regeln wie in einem rein internen Fall anwenden muss.

Die Bestandsaufnahme hat allerdings gezeigt, dass die unterschiedlichen Regeln Strafverfolgungsexperten zufolge die Ursache für Verzögerungen bei grenzübergreifenden Ermittlungen sind. Obwohl dies nicht in den Rahmen dieser Mitteilung gehört, ist festzustellen, dass Eurojust zur Erleichterung der justiziellen Zusammenarbeit beitragen kann. Ebenfalls relevant wäre die derzeit diskutierte Europäische Ermittlungsanordnung, welche die derzeitigen Regeln zur grenzüberschreitenden Erlangung von Beweisen, mit denen der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung rechtskräftiger Entscheidungen umgesetzt wird, ersetzen könnte. Die Europäische Ermittlungsanordnung müsste anerkannt und im gleichen Tempo wie ein ähnlicher nationaler Fall, in jedem Fall aber innerhalb bestimmter Fristen, durchgesetzt werden.

2.5. Grundsätze

In ihrer Mitteilung von 2010 hat die Kommission materiellrechtliche und prozessorientierte Grundsätze für die Entwicklung neuer Initiativen und die Bewertung der vorhandenen Instrumente aufgezeigt.

Die materiellrechtlichen Grundsätze umfassen u.a.:

- (1) *Schutz der Grundrechte, insbesondere des Rechts auf Privatsphäre und Datenschutz*
Diese Rechte sind in den Artikeln 7 und 8 der Charta und Artikel 16 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU verankert.
- (2) *Erforderlichkeit.* Eine Einschränkung des Rechts auf Privatsphäre ist nur dann gerechtfertigt, wenn der Eingriff rechtmäßig ist, mit ihm ein legitimes Ziel verfolgt wird und er in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist.
- (3) *Subsidiarität:*
- (4) *Sorgfältiges Risikomanagement* Die Überprüfung der Notwendigkeit und die Zweckbindung sind unerlässlich.

Zu den prozessorientierten Grundsätzen zählen:

- (5) *Kosteneffizienz.* Dabei werden schon bestehende Lösungen berücksichtigt, und es wird bewertet, ob die Zielvorgaben eines Vorschlags durch bessere Nutzung der vorhandenen Instrumente erreicht werden könnten.
- (6) *Politikgestaltung nach dem Bottom-up-Prinzip* Ein Beispiel dafür ist die Bestandsaufnahme, an der Strafrechtsexperten im Rahmen der Vorbereitung der vorliegenden Mitteilung beteiligt waren.

- (7) *Klare Zuständigkeiten* In der Mitteilung von 2010 wird festgestellt, dass die Mitgliedstaaten keinen Projektleiter haben, an den sie sich hinsichtlich der Umsetzung des Prüm-Beschlusses wenden und von dem sie sich beraten lassen können. Im Bericht der Kommission über den Prüm-Beschluss wird festgestellt, dass diese Lücke heute zum Teil durch Unterstützung seitens Europol gefüllt wird. Was den in der Mitteilung von 2010 enthaltenen Vorschlag anbelangt, die IT-Agentur könne technische Beratung leisten, ist anzumerken, dass die Agentur derzeit andere Prioritäten hat. Die nach drei Jahren gegen Ende 2015 durchzuführende Bewertung wird Gelegenheit bieten, sich mit diesem Thema erneut zu befassen.
- (8) *Überprüfungs- und Beendigungsklauseln* Die Kommission hat Berichte über die schwedische Initiative und den Prüm-Beschluss erstellt, die in diese Mitteilung eingeflossen sind.

3. BEWERTUNG UND EMPFEHLUNGEN

Im Mittelpunkt dieses Abschnitts stehen die schwedische Initiative, der Prüm-Beschluss und der Europol-Kanal. Obwohl ein großer Teil des Informationsaustauschs über die Kanäle SIS und SIRENE erfolgt, enthält diese Mitteilung keine Empfehlungen zu diesen Kanälen, da sie mit Blick auf den Übergang zu SIS II derzeit Gegenstand umfassender Änderungen sind.

3.1. Bessere Nutzung der vorhandenen Instrumente

Abgesehen von der anstehenden Europol-Reform wird die Kommission kurzfristig weder Änderungen an den genannten EU-Instrumenten noch die Einführung neuer Instrumente vorschlagen. Zunächst **müssen die vorhandenen Instrumente angewandt werden**.

Dies gilt in besonderem Maße für den Prüm-Beschluss. Laut dem dieser Mitteilung beigefügten Kommissionsbericht über Prüm wird der Austausch von Prüm-Daten für Ermittlungszwecke sehr geschätzt; allerdings werden die Prüm-Verfahren nur sehr schleppend angewandt. **Obwohl die Frist für die Umsetzung des Prüm-Beschlusses am 26. August 2011¹⁵ abgelaufen ist, tauschen viele Mitgliedstaaten noch immer keine Daten auf der Grundlage des Prüm-Verfahrens aus.** Die Hauptgründe dafür sind technischer Art und auf mangelnde Human- und Finanzressourcen in den Mitgliedstaaten zurückzuführen. Angesichts der verschiedenen Möglichkeiten der EU-Unterstützung (Finanzmittel, mobiles Unterstützungsteam, Helpdesk) scheint es vor allem an politischem Willen zur Umsetzung dieses Beschlusses zu fehlen. Wie in dem Bericht festgehalten, wird die Kommission ihre Unterstützung durch Bereitstellung von EU-Finanzmitteln fortsetzen. Allerdings wird sich der Kontext 2014 ändern, wenn die Kommission Vertragsverletzungsverfahren einleiten kann. Regeln zur Kontrolle der Umsetzung in den Mitgliedstaaten gelten bis dahin nicht, da Prüm ebenso wie die schwedische Initiative im Rahmen der dritten Säule angenommen wurde.

Zur **schwedischen Initiative** stellte die Kommission 2011 fest, dass das Instrument sein volles Potenzial noch nicht erreicht habe, seine Bedeutung aber zunehmen werde¹⁶. Diese Einschätzung ist auch heute noch gültig; noch haben nicht alle Mitgliedstaaten die

¹⁵ Folgende Mitgliedstaaten haben den Beschluss umgesetzt:
DNA: BG/CZ/DE/ES/EE/FR/LV/LT/LU/HU/NL/AT/PT/RO/SI/SK/FI;
FP: BG/CZ/DE/ES/FR/LT/LU/HU/NL/AT/SI/SK;
VRD: BE/DE/ES/FR/LU/NL/AT/PL/RO/SI/FI.

¹⁶ Weitere Informationen sind dem Prüm-Bericht zu entnehmen.
SEK(2011) 593.

schwedische Initiative durchgeführt¹⁷. Während die meisten Mitgliedstaaten mitgeteilt haben, dass sie die Initiative in innerstaatliches Recht umgesetzt haben¹⁸ gaben andere Mitgliedstaaten bekannt, dass eine Umsetzung der Initiative für sie nicht erforderlich ist, da ihr innerstaatliches Recht bereits in Einklang mit der Initiative steht¹⁹. Dessen ungeachtet findet die Initiative trotz ihrer Vorteile, einschließlich des Prinzips des „gleichberechtigten Zugangs“ und genauer Fristen, in der Praxis noch immer keine breite Anwendung. Zu den dafür angeführten Gründen gehört, dass es angemessene Alternativen gibt und dass das Ausfüllen des Antragsformulars (sogar die vereinfachte Form von 2010²⁰) aufwändig ist

Die Kommission wurde aufgefordert, zu prüfen, wie sinnvoll die schwedische Initiative beim Austausch zusätzlicher Informationen (im Anschluss an einen „Treffer“) auf der Grundlage des Prümer-Beschlusses ist²¹. In den Fällen, in denen zusätzliche Informationen als Beweismittel vor einem Gericht benötigt werden, ist in der Regel ein Antrag auf justizielle Zusammenarbeit erforderlich. In denjenigen Fällen aber, in denen Beweismittel nicht oder noch nicht benötigt werden, sollte die systematische Verwendung der schwedischen Initiative als Rechtsgrundlage und von SIENA als Kommunikationsinstrument gefördert werden, um die jeweiligen Vorteile in vollem Umfang zu nutzen und um dazu beizutragen, dass die Mitgliedstaaten einheitliche bewährte Verfahren anwenden.

Eine 2012 durchgeführte Bewertung von **Europol**²² hat die Erkenntnis bestätigt, dass der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und Europol (und damit auch zwischen ihnen) nicht in angemessenem Umfang erfolgt. Die Kommission wird in einem Vorschlag zur Änderung der Rechtsgrundlage von Europol auf diesen Aspekt eingehen. Der Rat seinerseits hat die Mitgliedstaaten zur stärkeren Nutzung des Europol-Informationssystems aufgefordert²³.

Wie im Stockholmer Programm vorgesehen, hat die Kommission eine Studie zu einem **Europäischen Kriminalaktennachweis**²⁴ in Auftrag gegeben. Mit dem Europäischen Kriminalaktennachweis soll darauf reagiert werden, dass angesichts der zunehmend grenzüberschreitenden Prägung der Straftaten ein Polizeibeamter in einem Mitgliedstaat wissen muss, ob eine verdächtige Person in einem anderen Mitgliedstaat polizeilich gesucht wird. Ausgehend vom Grundsatz des Kosten-Nutzen-Verhältnisses **lässt sich** ein europäischer Kriminalaktennachweis nach Auffassung der Kommission **derzeit nicht rechtfertigen**, da die vorhandenen Kommunikationsinstrumente und –mittel, die diesen Zweck teilweise oder vollständig erfüllen könnten, nicht in vollem Umfang genutzt werden. Dies betrifft insbesondere das Europol Informationssystem (Hochladen relevanter Daten und erweiterte Zugriffsmöglichkeiten auf nationaler Ebene), SIS II (zunehmende Nutzung von Ausschreibungen zu Personen oder Fahrzeugen, um Kontrollen zum Zwecke der Strafverfolgung und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit durchzuführen), SIENA (Entwicklung weiterer Zugriffsmöglichkeiten auf nationaler Ebene, Vernetzung mit nationalen Systemen und gegebenenfalls Automatisierung von Aufgaben) und Prüm (vollständige Umsetzung, um die Identifizierung von Straftätern, die in mehreren Mitgliedstaaten agieren, zu verbessern).

¹⁷ Folgende Mitgliedstaaten müssen die Durchführungsvorschriften noch annehmen: BE/EL/IT/LU.

¹⁸ BG/CZ/DK/DE/EE/ES/FR/CY/HU/LT/LV/NL/PL/PT/RO/SI/SK/FI/SE.

¹⁹ IE/MT/AT/UK.

²⁰ 9512/1/10.

²¹ Schlussfolgerungen des Rates vom 27./28. Oktober 2011, 15277/11.

²² https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/rand_evaluation_report.pdf

²³ Schlussfolgerungen des Rates vom 7./8. Juni 2012.

²⁴ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies/index_en.htm

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert,

- die schwedische Initiative in vollem Umfang, einschließlich des Prinzips des „gleichberechtigten Zugangs“, anzuwenden;
- den Beschluss von Prüm uneingeschränkt durchzuführen und dabei die zur Verfügung stehende EU-Unterstützung zu nutzen;
- für Folgeersuchen nach einem „Prüm Treffer“ die schwedische Initiative und SIENA zu nutzen.

Die Kommission wird

- weiterhin Finanzmittel der EU bereitstellen, um die Durchführung des Prüm-Beschlusses zu unterstützen;
- bis Dezember 2014 vorbereiten, dass in diesem Bereich die Vorschriften angewandt werden, die die Durchsetzung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten garantieren.

3.2. Straffung und Verwaltung der Kommunikationskanäle

Kanalwahl Die Mitgliedstaaten, die freie Kanalwahl haben (d.h. abgesehen von den für die SIRENE-Büros und nationalen Europol-Stellen geltenden Rechtsvorschriften), nutzen verschiedene Kanäle in unterschiedlichem Ausmaß. Das unter Federführung der Polizeichefs der EU erstellte Handbuch „Manual of Good Practices concerning International Police Cooperation Units at National Level“ (Handbuch von 2008)²⁵ enthält zwar Kriterien²⁶, aber diese sind nicht verbindlich und haben bislang nicht zur Angleichung der nationalen Verfahren geführt. Während einige Mitgliedstaaten zu einer systematischeren Nutzung des Europol-Kanals übergegangen sind, sind andere weiterhin stark vom Interpol-Kanal abhängig, dessen Attraktivität einerseits in seiner traditionell zentralen Rolle in der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit und andererseits in seiner Nutzerfreundlichkeit begründet zu sein scheint. SISNET wird von einigen Mitgliedstaaten für nicht unter SIS fallende Angelegenheiten wie Anfragen im Rahmen der schwedischen Initiative verwendet.

Nach Ansicht der Kommission ist es an der Zeit, dass die EU geschlossener vorgeht und ein Konzept anwendet, bei dem der Europol-Kanal eine zentrale Rolle spielt. Diesem Konzept zufolge, bei dem der Kanal nicht gesetzlich festgelegt ist, **sollte der Europol-Kanal mit dem Kommunikationssystem SIENA** - außer in Fällen, in denen es spezifische Gründe für die Nutzung eines anderen Kanals gibt - **der Standardkanal sein**. So sollten beispielsweise Anträge auf polizeiliche Zusammenarbeit, die derzeit über SISNET (das mit der Inbetriebnahme von SIS II eingestellt wird²⁷), gestellt werden, künftig mittels SIENA übermittelt werden.

Einige Mitgliedstaaten befürworten ein Konzept, das eine sehr flexible Nutzung der verschiedenen Kanäle vorsieht. Die Kommission spricht sich gegen ein derartiges Konzept aus. Wenn alle Mitgliedstaaten einzelstaatliche Regeln für die Kanalwahl entwickelten und sich auf ein gemeinsames einheitliches Konzept hinbewegten, wäre dies besser als der

²⁵ 7968/08.

²⁶ Wiederholt in den Leitlinien für die Umsetzung des Rahmenbeschlusses, 9512/1/10.

²⁷ Das für SIS II eingerichtete Kommunikationsnetz ist gesetzlich begrenzt auf die Übermittlung von SIS II-Daten und Zusatzinformationen.

uneinheitliche Ansatz, der gegenwärtig verfolgt wird. Die Wahl des Europol-Kanals ist aufgrund der damit verbundenen Vorteile gerechtfertigt. Europol-Verbindungsbeamte können auf Antrag im Bedarfsfall eingreifen. SIENA kann für den direkten bilateralen Austausch genutzt werden. Es erleichtert aber auch den Informationsaustausch mit Europol im Einklang mit den Rechtsvorschriften des Europol-Beschlusses und der schwedischen Initiative. SIENA-Informationen sind strukturiert, können ein großes Datenvolumen umfassen und werden mit einem hohen Grad an Sicherheit ausgetauscht. Durch den Austausch von Informationen in strukturierter Form, z.B. durch die Verwendung von SIENA, wird der Datenschutz erhöht. Der vorgeschlagene Ansatz steht in vollem Einklang mit dem anstehenden Vorschlag der Kommission für eine Reform von Europol sowie mit den strategischen Leitlinien des Europäischen Rates im Stockholmer Programm, wonach Europol zu einem Knotenpunkt des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, einem Diensteanbieter und einer Plattform für Strafverfolgungsdienste werden sollte.

Verwaltung der Kanäle Die nationale Kontaktstelle ist als zentrale Anlaufstelle für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit rund um die Uhr in Betrieb. Sie umfasst das SIRENE-Büro, die nationale Europol-Stelle und das nationale Zentralbüro der Interpol sowie Kontaktstellen für andere Kanäle. Die Einrichtung einer nationalen Kontaktstelle (selbst wenn diese nicht immer so bezeichnet wurde) durch die Mitgliedstaaten geht zurück auf den Abschlussbericht der dritten Runde der gegenseitigen Begutachtung betreffend den „Austausch von Informationen und Erkenntnissen zwischen Europol und den Mitgliedstaaten“²⁸ und wurde im Handbuch 2008 empfohlen. Zwar haben die meisten Mitgliedstaaten Abteilungen für internationale polizeiliche Zusammenarbeit, doch nur wenige weisen die gleiche Ausstattung wie eine nationale Kontaktstelle auf. 2012 forderte der Rat die Mitgliedstaaten auf, die Möglichkeiten der Einrichtung einer nationalen Kontaktstelle auszuloten²⁹. Die Kommission würde noch weiter gehen: Um den EU-weiten Austausch strafrechtsrelevanter Informationen insgesamt zu verbessern, **sollten alle Mitgliedstaaten nationale Kontaktstellen einrichten**, die über eine gewisse Mindestausstattung verfügen.

Bei Anfragen an einen anderen Mitgliedstaat wird die Zusammenführung der verschiedenen Kanäle in eine einzige organisatorische Struktur, für die die nationalen Bestimmungen für die Kanalwahl gelten, die korrekte und kohärente Kanalwahl ebenso wie die Qualität der Anfragen gewährleisten. Die Prüfung der Anfragen durch die nationalen Kontaktstellen auf ihre Notwendigkeit und Angemessenheit gewährleistet eine Qualitätssicherung. In den Fällen, in denen der Informationsaustausch nicht über eine nationale Kontaktstelle (z.B. über Zentren für die Polizei- und Zollzusammenarbeit oder über nationale Stellen mithilfe von SIENA) erfolgt, kann eine nationale Kontaktstelle die nationale Koordination übernehmen. Bei Anfragen aus einem Mitgliedstaat sollten die nationalen Kontaktstellen, soweit gesetzlich zulässig, direkten Zugriff auf die nationalen Datenbanken haben, um Anfragen rasch, insbesondere innerhalb der im Rahmen der schwedischen Initiative festgelegten Frist, zu beantworten. Die Bestimmungen des SIRENE-Handbuchs (in Bezug auf Sicherheit, Systeme des Arbeitsablaufs, Datenqualität und Mitarbeiter) könnten als Grundlage für die Organisation aller Kanäle in einer einheitlichen Weise dienen. Die gemeinsame Nutzung von Ressourcen (z.B. Mitarbeiter und Infrastruktur) kann zu Kosteneinsparungen oder zumindest einer besseren Nutzung der Ressourcen führen.

Die nationalen Kontaktstellen sollten alle Strafverfolgungsstellen, einschließlich des Zolls, umfassen. Zwischen den nationalen Kontaktstellen und den nationalen Koordinierungszentren

²⁸ 13321/3/07.

²⁹ Schlussfolgerungen des Rates vom 7./8. Juni 2012, 10333/12.

für die Grenzüberwachung sollte eine Zusammenarbeit aufgebaut werden. Sofern dies mit den nationalen Rechtssystemen vereinbar ist, sollten Kontakte zu den Justizbehörden hergestellt werden, insbesondere wenn sie strafrechtliche Ermittlungen überwachen.

Eine wachsende Zahl von Zentren für die Polizei- und Zollzusammenarbeit³⁰ tauschen erfolgreich Informationen auf lokaler und regionaler Ebene aus. Auf jährlichen Konferenzen auf EU-Ebene können Erfahrungen ausgetauscht und gemeinsame Ansätze erörtert werden. Obwohl die generell große Anzahl von Informationsaustauschen meistens nicht die schwerste und organisierte Kriminalität betrifft, besteht eine der Herausforderungen darin, dafür zu sorgen, dass die in bestimmten Fällen relevanten Informationen an die nationale Ebene (nationale Kontaktstellen) und gegebenenfalls an Europol weitergeleitet werden. In diesem Zusammenhang sieht die Kommission den Ergebnissen eines laufenden Pilotprojekts (im Rahmen einer IMS-Maßnahme), bei dem SIENA in einem Zentrum für die Polizei- und Zollzusammenarbeit verwendet wurde, erwartungsvoll entgegen.

Die **Plattform für den Informationsaustausch** ist eine IMS-Maßnahme unter der Federführung von Europol. Ziel ist es, ein gemeinsames Portal für den Zugang zu existierenden Kanälen und Systemen zu entwickeln, bei dem deren Sicherheit und die Datenschutzbestimmungen in vollem Umfang eingehalten werden. Nach Auffassung der Kommission ist es vorteilhaft, die Nutzung der existierenden Kanäle und Systeme zu erleichtern. Allerdings ist eine umfassendere Bewertung des Kosten-/Nutzenverhältnisses einer Plattform für den Informationsaustausch erforderlich. Außerdem müssen die Fragen der Finanzierung und der Leitung des Projekts erörtert werden. Diese Bewertung sollte auch die IT-Agentur³¹ umfassen.

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert,

- für einen Informationsaustausch, bei dem der Kanal nicht gesetzlich festgelegt ist, den Europol-Kanal mit dem Kommunikationssystem SIENA als Standardkanal zu nutzen, es sei denn, es gibt spezifische Gründe für die Nutzung eines anderen Kanals;
- nationale Anleitungen für die Kanalwahl zu entwickeln;
- nach der Inbetriebnahme von SIS II und der Einstellung von SISNET für den Austausch im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit, für das derzeit SISNET verwendet wird, den Europol-Kanal und das System SIENA zu nutzen;
- sofern dies noch nicht geschehen ist, eine nationale Kontaktstelle einzurichten, die rund um die Uhr in Betrieb ist, alle wichtigen Kanäle umfasst, alle Strafverfolgungsbehörden zusammenführt und Zugriff auf nationale Datenbanken hat;
- sicherzustellen, dass die zwischen den Zentren der Polizei- und Zollzusammenarbeit ausgetauschten Informationen an die nationale Ebene und gegebenenfalls an Europol weitergeleitet werden;
- eine Zusammenarbeit zwischen den nationalen Kontaktstellen und den nationalen EUROSUR-Koordinierungszentren aufzubauen.

³⁰ 38 Zentren Ende 2011.

³¹ Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht.

Der Rat wird ersucht,

- die Leitlinien auf EU-Ebene so zu ändern, dass sich die vorstehend vorgeschlagenen Leitlinien zur Kanalwahl darin niederschlagen.

Die Kommission wird

- sich an den Arbeiten zur Bewertung der Durchführbarkeit einer Plattform für den Informationsaustausch beteiligen.

3.3. Gewährleistung der Datenqualität, der Datensicherheit und des Datenschutzes

Die in die vorhandenen Instrumente integrierten Datenschutzvorkehrungen sind genau zu beachten. Gemäß dem Kommissionsvorschlag vom 25. Januar 2012 für eine Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten³² müssen die Datenschutzbestimmungen der vorhandenen Instrumente überarbeitet werden, um zu beurteilen, inwieweit eine Anpassung an die Richtlinie erforderlich ist.

Ein **hohes Datensicherheitsniveau** ist erforderlich, um die Integrität der ausgetauschten personenbezogenen Daten zu schützen und um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten Vertrauen in den Datenaustausch haben. Eine Kette ist nur so stark wie ihr schwächstes Glied: Die Mitgliedstaaten und die EU-Agenturen müssen sicherstellen, dass der Datenaustausch über sehr sichere Netze erfolgt. Der vorgenannte Vorschlag für eine Richtlinie enthält Datensicherheitsbestimmungen³³, und auf EU-Ebene gibt es detaillierte Sicherheitsvorschriften für den Schutz von EU-Verschlusssachen³⁴.

Eine **hohe Datenqualität** ist ebenfalls wichtig. In diesem Zusammenhang ist der eigentliche Arbeitsablauf, d.h. wie der Informationsaustausch in der Praxis erfolgt, von Bedeutung. Soweit möglich und angemessen sollten **spezifische Aufgaben automatisiert** werden. So erfordert die Erstellung einer Anfrage nach Zusatzinformationen aus einem anderen Mitgliedstaat beispielsweise, dass in einem nationalen System gespeicherte Daten erneut in das verwendete Kommunikationsinstrument eingegeben werden. Erfolgt dieser Vorgang manuell, so ist dies mit Risiken verbunden und zeitaufwändig. Die Automatisierung von Aufgaben dieser Art wird durch **UMF II**³⁵, eine weitere IMS-Maßnahme, ermöglicht. Dieses von der EU finanzierte Projekt unter der Federführung von Europol zielt auf die Entwicklung eines universellen Nachrichtenformats, das für die Übermittlung von Anfragen und Antworten in strukturierter und standardisierter Form genutzt werden kann. Dies würde die Automatisierung des Datentransfers zwischen unterschiedlichen Systemen wie nationalen Fallmanagementsystemen und SIENA ermöglichen. Neben potenziellen Kosteneinsparungen oder zumindest einer besseren Ressourcennutzung hat die Abschaffung der manuellen Dateneingabe zwei große Vorteile: Die für die Dateneingabe zuständigen Mitarbeiter können mit Validierungsaufgaben betraut werden. Die Reduzierung von Abschreibefehlern und die Erleichterung des Informationsaustauschs in strukturierter Form tragen zu einer besseren Verwaltung und einem besseren Schutz der Daten bei.

³² COM(2012) 10.

³³ Artikel 27 bis 29 des Vorschlags.

³⁴ Beschluss 2011/292/EU des Rates vom 31. März 2011.

³⁵ Universelles Nachrichtenformat.

Die Automatisierung von Aufgaben bedeutet nicht, dass jeder Polizeibeamte in der EU Zugriff auf sämtliche, in der EU verfügbare polizeiliche Informationen haben sollte. Der Datenaustausch ist auf die notwendigen und angemessenen Fälle zu beschränken und ist so zu verwalten, dass eine Einhaltung dieser Beschränkungen sichergestellt ist. **Bei automatisierten Abfragen, die eine Möglichkeit zur Überwindung von Kapazitätsengpässen bieten, wird im Rahmen der vorhandenen EU-Informationsaustauschinstrumente daher ein „Treffer/kein Treffer“-System angewandt** (z.B. SIS, Prüm DNA und Fingerabdrücke) oder aber diese Abfragen werden auf eng begrenzte Datentypen beschränkt (z.B. Prüm-Daten aus nationalen Fahrzeugregistern). Einige Aufgaben können und sollten nicht automatisiert werden. Dazu zählen vor allem die Validierung von Anfragen und Antworten. Dies ist insbesondere im Rahmen der schwedischen Initiative wichtig, da diese die Begründung von Anfragen erfordert.

Die **Interoperabilität** zwischen unterschiedlichen nationalen Systemen und Verwaltungsstrukturen könnte einheitliche Verfahren, kürzere Antwortzeiten, bessere Datenqualität und vereinfachte Entwicklung begünstigen. Der Europäische Rahmen für die Interoperabilität³⁶ sieht vier Interoperabilitätsebenen vor: technische, semantische, organisatorische und rechtliche Interoperabilität. UMF II wird zur Entwicklung der Interoperabilität auf semantischer Ebene beitragen³⁷. Die Übernahme gemeinsamer Verfahren (nationale Kontaktstellen, Kanalwahl) wird die organisatorische Ebene fördern. Allerdings dürfen Informationen nur in den Fällen ausgetauscht und verwendet werden, in denen dies gesetzlich zulässig ist.

Europol und die Mitgliedstaaten werden aufgefordert,

- die Entwicklung des Standards UMF II voranzutreiben.

3.4. Verbesserung der Fortbildung und Sensibilisierung

Die Kommission erstellt derzeit ein europäisches Fortbildungsprogramm im Bereich der Strafverfolgung, das Vollzugsbeamten die für eine effiziente Zusammenarbeit erforderlichen Kenntnisse und Kompetenzen vermitteln soll. Eine Bestandsaufnahme hat gezeigt, dass die einschlägigen EU-Instrumente für den Informationsaustausch Bestandteil der Grundausbildung der Strafverfolgungsbehörden sind, die Qualität der Ausbildung aber nicht bewertet wird. Fachbeamte wie die in den nationalen Kontaktstellen tätigen Beamten brauchen Fortbildungskurse in ihrem Fachgebiet. Der Austausch von Fachbeamten wird als positiv bewertet³⁸ und sollte gefördert werden.

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert,

- sicherzustellen, dass alle Vollzugsbeamten die jeweils geeignete Fortbildung über den grenzübergreifenden Informationsaustausch erhalten;
- den Austausch von in den nationalen Kontaktstellen tätigen Beamten zu organisieren.

Die Kommission wird

³⁶ KOM(2010) 744.

³⁷ UMF II trägt anderen Arbeiten zur semantischen Interoperabilität Rechnung (z.B. gemeinsame Datenmodelle, die im Rahmen des EU-Programms über Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen (ISA) entwickelt wurden).

³⁸ 10333/12.

- sicherstellen, dass Fortbildungskurse über den grenzübergreifenden Informationsaustausch in das europäische Fortbildungsprogramm im Bereich der Strafverfolgung aufgenommen werden.

3.5. Finanzierung

Im Rahmen des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ (ISEC) wurden EU-Finanzmittel für Projekte des Informationsaustauschs wie UMF II (830 000 EUR) und die Durchführung des Prüm-Beschlusses (11,9 Mio. EUR) bereitgestellt. Im Zeitraum 2014-2020 wird das Finanzierungsprogramm durch einen EU-Fonds für die innere Sicherheit ersetzt, aus dem auch Informationsaustauschprojekte finanziert werden können.

Ein Teil der Mittel des Fonds für die innere Sicherheit wird von den Mitgliedstaaten im Wege der so genannten geteilten Mittelverwaltung auf der Grundlage **mehrfähriger Programme** bewirtschaftet. **Diese Programme sollten die nationalen Prioritäten im Bereich des Informationsaustauschs berücksichtigen** und im Einklang mit den Empfehlungen dieser Mitteilung stehen. Parallel dazu wird die Kommission prüfen, wie aus den Teilen des Fonds für die innere Sicherheit, für deren Verwaltung sie zuständig ist, insbesondere Pilotprojekte (z.B. die weitere Entwicklung von UMF II) gefördert werden können.

Was die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Mittel anbelangt, so könnten weitere Empfehlungen (zu nationalen Kontaktstellen oder UMF II), wie vorstehend aufgezeigt, zu Kosteneinsparungen oder zumindest zu einer besseren Nutzung der Ressourcen beitragen.

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert,

- Prioritäten im Bereich des Informationsaustauschs in ihren nationalen mehrjährigen Programmen im Rahmen des EU-Fonds für die innere Sicherheit 2014-2020 zu erörtern.

Die Kommission wird

- in ihren Gesprächen mit den Mitgliedstaaten über die Programmplanung des Fonds für die innere Sicherheit Informationsaustauschmaßnahmen einbeziehen;
- zur Einreichung von Vorschlägen für die Finanzierung einschlägiger Pilotprojekte (durch die Kommission) auffordern.

3.6. Statistische Daten

Die vorhandenen Statistiken sind in einigen Bereichen zwar gut (z.B. SIS, SIENA), aber sie sind nicht umfassend genug. Bessere Statistiken würden die Kenntnisse in Bezug auf die Anwendung der schwedischen Initiative (nur die Zahl der SIENA-Anwendungen sind bekannt) und Prüm verbessern.

Die Erhebung von statistischen Daten kann allerdings ressourcenintensiv sein, insbesondere wenn diese Tätigkeit nicht Teil des normalen Arbeitsablaufs ist. Ad-hoc-Erhebungen sollten vermieden werden. Am besten wäre ein evolutiver Ansatz, der auf bereits eingeleiteten Prozessen aufbaut (z.B. den im Prüm-Bericht beschriebenen Prozessen, der Ermittlung von Prüm-Hits, die bei Untersuchungen förderlich waren). Die vorstehend empfohlene häufigere

Nutzung von SIENA bei Anfragen im Rahmen der schwedischen Initiative wird zur Folge haben, dass sich mehr Anfragen dieser Art in den SIENA-Statistiken niederschlagen.

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert,

- die Prüm-Statistik zu verbessern.

4. FAZIT

Ein verbesserter grenzübergreifender Informationsaustausch ist kein Selbstzweck. Er soll dazu dienen, Straftaten effizienter zu bekämpfen und so den Schaden zu verringern, der Opfern und der EU-Wirtschaft zugefügt wird.

Der grenzübergreifende Informationsaustausch funktioniert in der Regel gut und leistet – wie die angeführten Beispiele zeigen - einen sehr wertvollen Beitrag zur Bekämpfung der schweren und grenzübergreifenden Kriminalität in der EU. Allerdings ist der Austausch in mehrererlei Hinsicht verbesserungsfähig. Die vereinbarten Rechtsvorschriften müssen von allen Mitgliedstaaten in vollem Umfang umgesetzt werden. In der Zukunft sollten alle Mitgliedstaaten den Europol-Kanal systematischer nutzen und umfassende nationale Kontaktstellen einrichten.

Die Kommission wird ihrerseits weiter prüfen, wie die Instrumente angewandt und genutzt werden; sie wird weiterhin EU-Finanzmittel bereitstellen und die verschiedenen Aspekte bündeln, um Kohärenz herzustellen. Die Kommission schlägt kein neues Instrument vor. Sollte sie dies in der Zukunft tun, wird sie dabei die materiellrechtlichen Grundsätze der Mitteilung von 2010 zugrundelegen: Wahrung der Grundrechte und Gewährleistung von Erforderlichkeit, Subsidiarität und sorgfältigem Risikomanagement.

Es bedarf nach wie vor großer Anstrengungen, um den Austausch der einschlägigen Informationen über Europol sicherzustellen und so ein die gesamte EU umfassendes Bild der grenzübergreifenden Kriminalität herzustellen. Dieser Punkt wird Gegenstand des anstehenden Vorschlags der Kommission für die Reform von Europol sein. Allerdings würde die Übermittlung von Informationen nach Europol bereits durch die Empfehlungen in dieser Mitteilung erleichtert, wonach der Europol-Kanal und das sichere Kommunikationssystem SIENA systematischer zu nutzen sind.

Als Folgemaßnahme zu dieser Mitteilung wird die Kommission ihre Arbeit gemeinsam mit den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der EU-Strategie für das Informationsmanagement im Bereich der inneren Sicherheit fortsetzen. Die Kommission regt an, dass der Ratsausschuss „Innere Sicherheit“ alljährlich eine Debatte über das Thema abhält. Die Kommission ersucht das Europäische Parlament, u.a. in seinem Sonderausschuss „Organisiertes Verbrechen, Korruption und Geldwäsche“ eine Debatte über ihre Empfehlungen zu führen.