

Die Polizei in Staat und Gesellschaft

Europäisierung der Polizeiarbeit – ein Sonderfall im europäischen Verwaltungsraum?

1. Einleitung: Europäisierung von Verwaltungen und Polizeizusammenarbeit

In den letzten Jahrzehnten haben die Polizeibehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) vielfältige Formen der Zusammenarbeit entwickelt. Diese reichen von informellen Netzwerken und Treffen bis zu hochgradig institutionalisierten Strukturen wie den dezentralen *Polizei- und Zollkooperationszentren* und der zentralisierten EU-Agentur *Europol*.

Parallel hierzu wurde die alte Doktrin, nach der die EU und ihre Vorläuferorganisationen rein normsetzende Institutionen waren, während die Mitgliedstaaten die administrative Umsetzung autonom verantworteten, aufgrund einer wesentlich komplexer gewordenen Wirklichkeit obsolet. In der verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Diskussion stießen die vielfältigen neuen Formen vertikaler und horizontaler Verwaltungskooperation, die sich in den letzten Jahrzehnten in der EU entwickelt haben, auf ein wachsendes Interesse. Ein Schwerpunkt dieser Verwaltungszusammenarbeit liegt bei der Konkretisierung und Anwendung des europäischen Rechts. Je nach Politikfeld und Regelungsmaterie sind diese Kooperationsformen mehr oder minder hierarchisch strukturiert. Die Mitwirkung mitgliedstaatlicher Verwaltungen an europäischen Koordinations- und Entscheidungsprozessen ist mal zwingend vorgeschrieben, mal freiwillig.

Dieser Beitrag geht der Frage nach, inwieweit die Polizeizusammenarbeit zwischen den EU-Staaten den Kooperationsmustern entspricht, die auch auf anderen Verwaltungsfeldern zu beobachten sind. Er geht von der Hypothese aus, dass Ähnlichkeiten vor allem dort bestehen, wo Polizeibehörden wie gewöhnliche Verwaltungen funktionieren, die durch einen praktischen Bedarf an Koordination im europäischen Mehrebenensystem vor neue Herausforderungen gestellt werden. Unterschiede folgen dagegen aus Besonderheiten der Polizeitätigkeit, die mit ihrem Schwerpunkt in der Strafverfolgung eine hybride Stellung zwischen Verwaltung und Justiz einnimmt. Die Polizeizusammenarbeit wird zudem – im Vergleich zur Kooperation zwischen den meisten anderen Verwaltungen – in hohem Maße durch Geheimhaltung und damit geringe Transparenz sowie durch teils langjährig gewachsene informelle Strukturen charakterisiert.

2. Europäisierung, Vernetzung, Europäischer Verwaltungsraum und Mehrebenenverwaltung

Die Diskussion über die Europäisierung von Verwaltungstätigkeit steht im Kontext der Europäisierungsforschung, die sich in den sozial- und rechtswissenschaftlichen Disziplinen seit den 1990er Jahren entwickelt hat. Sie nimmt vorwiegend Wechselwirkungsprozesse zwischen der nationalen und der supranationalen Ebene im EU-Mehrebenensystem in den Blick (zur Entwicklung: Börzel/Panke 2015). Eine einheitliche Definition des Europäisierungs-Begriffs liegt dieser Forschung nicht zugrunde. Verwaltungs- und politikwissenschaftliche Analysen von Europäisierungsprozessen im Verwaltungsbereich betrachten vorwiegend die Auswirkungen europäischer Vorgaben und Entwicklungen auf Verwaltungen der Mitgliedstaaten (z. B. Goetz 2006, S. 473). Je nach Fragestellung können auch die horizontalen Dimensionen der Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen verschiedener EU-Staaten oder die vertikalen Dimensionen des Zusammenwirkens europäischer und mitgliedstaatlicher Verwaltungsakteure (z. B. Benz et al. 2016) im Fokus des Interesses stehen.

Abhängig von Perspektive und Forschungsinteresse variiert auch die theoretische Einordnung der bisherigen Auswirkungen von Europäisierungsprozessen auf Verwaltungen. Stehen die zahlreichen horizontalen Kooperationsformen im Fokus, in denen mitgliedstaatliche Behörden – u. a. Regulierungsbehörden – ihre Tätigkeit koordinieren, so liegt es nahe, diese Entwicklung als Netzwerke zu analysieren (so Hustedt et al. 2014, S. 193 ff.). Forschungsansätze, die vorrangig die Wechselwirkungen zwischen europäischen und mitgliedstaatlichen Verwaltungen in den Blick nehmen, beziehen sich auf das analytische Instrumentarium von *multilevel governance*-Ansätzen (z. B. Benz et al. 2016; Benz 2015, anknüpfend an Marks/Hooghe 2001).

Für die Charakterisierung des Gesamttrends bei der Europäisierung der Verwaltungen sind verschiedene Begriffe und Metaphern geprägt worden. Hierzu zählen die *integrierte Verwaltung im EU-System* (*integrated administration*, so Hofmann/Türk 2006, S. 583ff.) und der *europäische Verwaltungsraum* (*European administrative space*), in dem eine Gleichzeitigkeit von Konvergenz und verbleibender Diversität der mitgliedstaatlichen Verwaltungssysteme zu beobachten ist (Heidbreder 2011; Trondal/Peters 2013). Der Begriff *Europäisches Verwaltungssystem* (*European administrative system*, so Bauer/Trondal 2015) geht weiter, weil er implizit postuliert, dass bereits eine Entwicklung hin zu einer systematischen Struktur zu beobachten ist. Angesichts der eher wild gewachsenen empirischen Vielfalt an Formen europäisierter Verwaltungstätigkeit erscheint dieser Befund allerdings eher zweifelhaft. Wegen des fragmentarischen Charakters und der schnellen Veränderungsprozesse dürfte es sich allen-

falls um ein noch ungefestigtes System handeln (so auch Bauer/Trondal 2015, S. 6).

3. Koordinations- und Kooperationsmuster im europäischen Verwaltungsraum

Auch die empirischen Phänomene zeigen, dass sich eine Vielfalt unterschiedlicher Koordinations- und Kooperationsmuster zwischen Verwaltungen im EU-Mehrebenensystem entwickelt hat. Zahlreiche Varianten von Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen europäischen und mitgliedstaatlichen Behörden lassen sich beobachten. Zumeist wurde für jeden Koordinationsbedarf zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten eine themenspezifische Lösung und Struktur entwickelt. Die Beteiligung der EU-Ebene an Formen der Verwaltungszusammenarbeit ist durch die Einrichtung zahlreicher EU-Agenturen vielfältiger geworden (hierzu Egeberg et al. 2015). Allerdings haben sich auch Netzwerkstrukturen zwischen Verwaltungen der Mitgliedstaaten entwickelt, an denen supranationale EU-Institutionen gar nicht beteiligt sind (hierzu auch Benz 2015, 38ff.).

Die Unterscheidung vertikaler und horizontaler Koordinationsformen ist eine zentrale analytische Dimension zur Verortung dieser empirischen Phänomene. Vertikale Koordinationsformen sind hierarchischen *top-down*-Strukturen ähnlich, wie sie auch aus staatlichen Verwaltungsorganisationsmodellen bekannt sind. Ihre praktische Relevanz liegt immer dort nahe, wo EU-Akteure befugt sind, mitgliedstaatlichen Stellen verbindliche Anweisungen zu erteilen. Wo die EU rechtliche Regelungen erlassen hat, die für ihre wirksame Anwendung Aktivitäten und in manchen Fällen auch Verhaltensänderungen der mitgliedstaatlichen Verwaltungen erfordern, steht eine solche *top-down*-Koordination im Mittelpunkt. In dieser Konstellation kann Europäisierung für die Verwaltung eines Mitgliedstaates zu weitreichenden Veränderungen führen. Selbst langjährige Pfadabhängigkeiten, etablierte Dogmen, Strukturen und Verwaltungstraditionen können so in Frage gestellt werden (Beispiele zu Deutschland: Aden 2015c). Seine volle Wirksamkeit erreicht dieses vertikal-hierarchische Element der Europäisierung durch die Befugnis der Europäischen Kommission, die korrekte Anwendung verbindlichen EU-Rechts nötigenfalls in Vertragsverletzungsverfahren (Art. 256 und 258 AEUV) von den Mitgliedstaaten einzufordern. Damit wird ein quasi-hierarchisches Abhängigkeitsverhältnis zwischen der Europäischen Kommission und den Verwaltungen der Mitgliedstaaten institutionalisiert. *Top-down* Vorgaben des EU-Rechts können auch zu Änderungen der mitgliedstaatlichen Verwaltungsstrukturen führen, wenn sie die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, für bestimmte Aufgaben Behörden einzurichten oder zentrale Stellen zu benennen, die mit EU-Institutionen und den Verwaltungen anderer Mitgliedstaaten zusammenarbeiten.

Demgegenüber ist die horizontale Verwaltungszusammenarbeit als weitere zentrale Variante von Europäisierung weit weniger von hierarchischen Abhängigkeitsverhältnissen geprägt. Zwar schreibt das EU-Recht Koordination zwischen den mitgliedstaatlichen Verwaltungen in einer Reihe von Fällen verbindlich vor, so für die Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden für Telekommunikation im *Body of European Regulators for Electronic Communications* (BEREC) in Verordnung (EG) Nr. 1211/2009, doch beziehen sich solche Vorgaben stärker auf die Zusammenarbeit als solche als auf die konkreten Inhalte. Der inhaltliche Rahmen wird nur durch allgemeine Ziel- und Aufgabenbeschreibungen für die Kooperation abgesteckt. Wie genau die Behörden aus den Mitgliedstaaten ihre Aktivitäten im Rahmen ihrer horizontalen Kooperation koordinieren und welche Folgen dies hat, ist EU-rechtlich in den meisten Fällen nicht konkret vorgegeben.

Daneben gibt es auch Formen horizontaler oder gemischt horizontaler und vertikaler Koordination zwischen den Verwaltungen verschiedener Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission, die nicht auf verbindlichem EU-Recht basieren und damit freiwillig sind. Hierzu zählt das *European Public Administration Network* (EUPAN) mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen in der EU zu fördern (www.eupan.eu; hierzu auch Heidbreder 2011, S. 717f.). Typisch sind freiwillige Koordinationsformen auch dort, wo die EU nur über wenige Kompetenzen verfügt wie z. B. in der Sozialpolitik. Im Rahmen der *Offenen Methode der Koordinierung* (*Open Method of Coordination*) arbeiten Fachleute aus den Mitgliedstaaten – vorwiegend aus Verwaltungen – und der Europäischen Kommission zusammen (vgl. z. B. Social Protection Committee 2016). Ziele sind der Austausch von Erfahrungen und das Lernen von *best practice*-Beispielen in anderen Mitgliedstaaten.

Selbst Institutionen, die in den politisch-administrativen Systemen der Mitgliedstaaten eine gegenüber hierarchischer Steuerung weitgehend unabhängige Stellung haben, koordinieren ihre Tätigkeit im Hinblick auf EU-Themen, so die Rechnungshöfe auf freiwilliger Basis (hierzu Aden 2015b) und die Datenschutzbeauftragten verpflichtend nach der 2016 verabschiedeten Datenschutz-Grundverordnung der EU (Verordnung (EU) Nr. 2016/679).

4. Kooperationsmuster der europäischen Polizeizusammenarbeit

Bereits seit den 1970er Jahren – teils lange davor – entwickelten sich Formen polizeilicher Zusammenarbeit in Europa, u. a. im Zusammenhang mit den damaligen Erscheinungsformen von politisch motiviertem Terrorismus. Diese Entwicklung begann lange vor der Etablierung der Polizeizusammenarbeit als offizielles Feld der EU-Politik in den 1990er Jahren (vgl. Fijnaut 2010 und 2015; Harlow/Rawlings 2014, S. 245ff.). Das Politikfeld *Öffentliche Si-*

cherheit galt und gilt zugleich als einer der Kernbereiche staatlicher Souveränität. Dies ist eine Erklärung dafür, dass Polizeizusammenarbeit vorwiegend zwischen den Mitgliedstaaten (intergouvernemental) etabliert wurde. Supranationale Institutionen der Europäischen Gemeinschaften spielten hier zunächst keine Rolle. Erst seit den 1990er Jahren änderte sich dies langsam. Unterschiede zu anderen Verwaltungsfeldern lassen sich bis heute u. a. darauf zurückführen, dass die Polizeizusammenarbeit vor dem Vertrag von Lissabon Teil der intergouvernemental geprägten „Dritten Säule“ der EU war. Selbst Vorgaben von dort verabschiedeten Rechtsakten, die dem Wortlaut nach Verbindlichkeit beanspruchten, wurden von den Mitgliedstaaten weniger ernsthaft umgesetzt als Rechtsakte der Integrationsfelder, auf denen bei Nichtbefolgung Vertragsverletzungsverfahren drohen (näher hierzu Aden 2015a).

Diese Besonderheiten wirken sich auch auf die Kooperationsmuster der Polizeizusammenarbeit aus. Im Vergleich zu Politikfeldern wie der Umweltpolitik, auf denen die Europäische Kommission auch Befugnisse hat, vertikal-hierarchisch auf die nationale Verwaltungstätigkeit durchzugreifen, ist die Polizeizusammenarbeit nach wie vor von horizontalen, oft nur bedingt verbindlichen Mustern geprägt. Supranationale Akteure wie die Europäische Kommission, die EU-Agenturen (Europol u. a.) und der Gerichtshof der EU (vormals EuGH) mussten und müssen sich ihre Rolle als Koordinatoren der Polizeitätigkeit in den Mitgliedstaaten erst langsam erarbeiten. Viele Polizeibehörden bevorzugen nach wie vor Kooperationsformen, an denen supranationale Akteure nicht beteiligt sind – insbesondere auf der „operativen“ Ebene der Zusammenarbeit in konkreten Ermittlungsfällen.

Eine weitere Besonderheit der Polizeizusammenarbeit im Vergleich zu anderen Formen der Verwaltungskooperation besteht in der hybriden Positionierung der Polizeitätigkeit an den Schnittstellen zwischen Verwaltung und Justiz. Einerseits sind Polizeibehörden verwaltungstypisch strukturiert – mit hierarchischen Entscheidungsstrukturen und bürokratisch geprägten Arbeitsabläufen. Andererseits sind sie eng mit der Strafjustiz verbunden, unter deren Aufsicht und in deren Auftrag sie die Ermittlungsarbeit durchführen. Gerade die internationale Polizeizusammenarbeit hat einen klaren Schwerpunkt bei der Aufklärung von grenzüberschreitenden Straftaten. Die Verwaltungszusammenarbeit bei der Strafverfolgung ist daher in weiten Teilen durch spezifische Anforderungen der Strafjustiz geprägt, insbesondere an die Gewinnung von Beweismaterial, das in rechtsstaatlichen Strafverfahren verwertet werden kann (hierzu auch Aden 2006, S. 343f.).

4.1 Zentralisierte Strukturen: EU-Institutionen als Service-Einheiten

Trotz der Vorbehalte mancher Mitgliedstaaten gegen supranationale Strukturen der Polizeizusammenarbeit haben sich in den letzten Jahrzehnten auch zentralisierte Kooperationsstrukturen entwickelt.

Ein Kernelement ist *Europol* als EU-Agentur für die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung mit Sitz in Den Haag. Europol verfügt über eine eigene zentralisierte Struktur als EU-Agentur. Ihre Kernfunktion ist die Koordination grenzüberschreitender Ermittlungen. Nach der Zielbeschreibung der jetzt auf der Basis einer EU-Verordnung tätigen Agentur „unterstützt und verstärkt [Europol] die Tätigkeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sowie deren gegenseitige Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung der zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffenden schweren Kriminalität, des Terrorismus und der Kriminalitätsformen, die ein gemeinsames Interesse verletzen, das Gegenstand einer Politik der Union ist (...)“ (Art. 3 Abs. 1 VO (EU) 2016/794). In der Typologie der Mehrebenen-Verwaltung entspricht diese Europol-Funktion am ehesten einer Form kooperativer Koordination (im Sinne von Benz 2015, S. 38). Ob die Mitgliedstaaten die Unterstützung tatsächlich in Anspruch nehmen, bleibt auch nach der Europol-Verordnung 2016 freiwillig. Verbindlich ist indes die Einrichtung einer nationalen Verbindungsstelle zu Europol (Art. 7), so dass die Polizeizusammenarbeit jedenfalls unter diesem begrenzten Aspekt auch eine hierarchisch-strukturierende Wirkung hat.

Zugleich ist Europol eine Plattform für die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten. Im Zentrum dieser Funktion stehen die Verbindungsbeamten (*Liaison Officers*) der nationalen Polizeibehörden, die zu Europol entsandt werden. Sie organisieren den Informationsaustausch zwischen den Polizeidienststellen ihres Herkunftslandes und Europol. Neben dieser Funktion bei der vertikalen Kooperation haben sie auch die Aufgabe, ermittlungsbezogene Informationen direkt mit den Verbindungsbeamten der anderen Mitgliedstaaten auszutauschen. Die nach Den Haag entsandten Verbindungsbeamten sind somit gleichzeitig Akteure der vertikalen und der horizontal-bilateralen Verwaltungskooperation. Verbindungsbeamte nationaler Polizeibehörden sind nicht nur bei Europol tätig, sondern auch unmittelbar bei Polizeibehörden anderer Staaten. Der Austausch von Verbindungsbeamten hat sich zum Standardinstrument der Polizeizusammenarbeit in Europa und weltweit entwickelt (vgl. den Boer/Block 2013). Die Aufsichtsgremien, die für Europol eingerichtet wurden, sind ebenfalls spezifische Formen horizontaler Verwaltungszusammenarbeit, da sie aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzt sind (zur Entwicklung: Harlow/Rawlings 2014, S. 257f.). Durch die neu eingeführte Mit-Zuständigkeit des Europäischen Datenschutzbeauftragten

für Europol hat die Kooperation bei der Kontrolle dieser EU-Agentur mit der 2016 erlassenen Verordnung zusätzlich ein vertikales Element erhalten.

Auch die zentralisierten Datenbanken, die in den letzten Jahrzehnten für die Polizeizusammenarbeit entstanden sind oder für diese Zusammenarbeit genutzt werden (ausführlich hierzu Boehm 2012, S. 259ff.), lassen sich als Zentralstrukturen mit Servicefunktionen klassifizieren. Kernelement und zugleich Prototyp für diese Form von Zusammenarbeit ist das in den 1990er Jahren entstandene Schengener Informationssystem (SIS). Über eine zentrale Stelle geben Polizeibehörden der Mitgliedstaaten Fahndungsdaten oder Informationen über Personen, denen die Einreise in den Schengen-Raum verweigert werden soll, in das System ein. Die Einbindung in die nationalen polizeilichen Informationssysteme führt dazu, dass Polizeikontrollen überall in den beteiligten Staaten zu „Treffern“ führen können, also zu der Information, dass eine Person oder ein Gegenstand im SIS zur Fahndung ausgeschrieben ist. Die weiteren Absprachen bezüglich des Vorgehens erfolgen sodann in bilateraler Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden des ausschreibenden Staates und des Staates, in dem die Person oder der Gegenstand angetroffen wurde. Der Betrieb der Datenbank ist seit 2012 Aufgabe einer EU-Agentur *für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (eu-LISA)* mit Sitzen in Tallinn (Estland), Straßburg (Frankreich) und Sankt Johann (Österreich). Neben dem SIS betreibt eu-LISA weitere zentralisierte Datenbanksysteme, die für die Polizeizusammenarbeit genutzt werden, so die Fingerabdruck-Datenbank *Eurodac* und das Visa-Informationssystem VIS.

Die wegen ihrer Rolle bei der Verhinderung von Einwanderung in die EU politisch stark umstrittene EU-Grenzschutzagentur *Frontex* folgt ebenfalls dem Modell gemischt vertikal-horizontaler Zusammenarbeit. Frontex organisiert Unterstützungseinsätze für die Grenzschutzbehörden. Die Einsatzkräfte werden aber auf freiwilliger Basis von den anderen Mitgliedstaaten gestellt.

Im Ergebnis sind also auch die zentralisierten Strukturen der Polizeikooperation allenfalls punktuell Beispiele hierarchischer *top-down*-Verwaltungszusammenarbeit zwischen EU-Institutionen und mitgliedstaatlichen Behörden. Die auf EU-Ebene etablierten Institutionen gleichen eher Serviceangeboten, deren konkrete Nutzung durch die Polizeibehörden der Mitgliedstaaten weiterhin weitgehend freiwillig ist.

4.2 Netzwerkstrukturen der Polizeizusammenarbeit – Dominanz dezentraler Akteure

Aufgrund der lange Zeit intergouvernementalen Struktur der Polizeizusammenarbeit in der EU liegt es nahe, dass Netzwerkstrukturen, wie sie sich auch auf anderen Verwaltungsfeldern entwickelt haben, im Polizeibereich eine besonders

große Bedeutung haben. Denn sie ermöglichen eine Zusammenarbeit ohne zentrale Steuerung. Didier Bigo hat die Strukturen der Polizeizusammenarbeit bereits in den 1990er Jahren als Netzwerke (*réseaux*) charakterisiert und dabei eine Gleichzeitigkeit von Zentralisierung und Vernetzung konstatiert (Bigo 1996, S. 329ff.). Die Netzwerke der polizeilichen Zusammenarbeit sind teils auf spezifische Weise institutionalisiert, teils informell.

Institutionalisierte Netzwerke haben teils auch zentralisierte Komponenten auf EU-Ebene. CEPOL, die im Jahr 2000 gegründete Europäische Polizeiakademie (*Collège Européen de Police*) für die Fortbildung von Führungskräften der Polizei, ist ein Beispiel für eine Netzwerkstruktur, die zugleich zentral auf EU-Ebene institutionalisiert ist (hierzu auch Jaschke 2015, S. 123). CEPOL hat seit 2015 ebenfalls den Status einer EU-Agentur und arbeitet auf der Basis der Verordnung (EU) 2015/2219. Die zentrale CEPOL-Verwaltung organisierte zunächst von Bramshill (Großbritannien) und seit 2014 von Budapest aus Fortbildungsveranstaltungen für Führungskräfte der Polizei. Dabei erfüllt sie zugleich zwei Vernetzungsfunktionen – zum einen zwischen den Akademien der Aus- und Fortbildung für polizeiliche Führungskräfte in den Mitgliedstaaten und zum anderen zwischen den Führungskräften selbst, die im Rahmen der Fortbildungen Kolleginnen und Kollegen aus den anderen EU-Staaten kennenlernen. Bei Bedarf können diese Netzwerke später für die fallbezogene Zusammenarbeit aktiviert werden. Die informelle Vernetzung zwischen den handelnden Verwaltungsbediensteten ist nicht nur für die Polizeizusammenarbeit relevant – sie ist eine Nebenfunktion jeder Form horizontaler Verwaltungszusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten.

Eine andere, für die Sicherheitsbehörden spezifische Form institutionalisierter horizontaler Vernetzung sind die ca. 40 *Police and Customs Cooperation Centres*, die seit Ende der 1990er Jahre in den Grenzregionen zwischen den Schengen-Staaten entstanden sind (hierzu Gruszczak 2016). Ihre Einrichtung basiert auf bilateralen Abkommen zwischen den beteiligten Nachbarstaaten. EU-Institutionen sind nicht involviert. In diesen Kooperationszentren arbeiten Polizei- und Zollbehörden benachbarter Staaten „unter einem Dach“ zusammen, um grenzüberschreitende Fälle und Einsätze zu koordinieren. Durch diese räumliche Nähe handelt es sich um eine starke Variante von Vernetzung.

In den früheren Phasen der Polizeizusammenarbeit waren informelle Netzwerke prägend für die Polizeizusammenarbeit in Europa insgesamt (zur Entwicklung Fijnaut 2015). Die heutigen Funktionen informeller Netzwerke der Polizeizusammenarbeit haben sich durch die Gründung zentraler Institutionen und deren Überführung in offizielle EU-Agenturen ausdifferenziert. Teils wurden parallel Netzwerkstrukturen für spezielle Aufgabenbereiche beibehalten, so die Ende der 1970er Jahre zunächst als „Informelle Arbeitsgruppe Terrorismus“ und später als „Police Working Group on Terrorism“ (PWGT) etablierte Netz-

werkstruktur für die Terrorismusbekämpfung (vgl. Bundesregierung 2013, S. 2; Cordeel 2010). Die Beibehaltung dieser Struktur kann auch als Misstrauen gegen die Fähigkeit der EU-Institutionen interpretiert werden, eine fachlich und politisch so sensible Aufgabe wie die Terrorismusbekämpfung effektiv zu koordinieren. Mit der *European Police Chief Task Force* (PCTF) entstand im Jahr 2000 auf der Basis einer Empfehlung des Tampere-Programms aus dem Jahr 1999 ein weiteres halb-offizielles Netzwerk für die Koordination der praktischen Polizeizusammenarbeit. Den Trend, Koordinationsaufgaben in gegenüber den EU-Institutionen weitgehend autonome Verwaltungsnetzwerke auszulagern, hat Jelle van Buuren (2012) treffend als „runaway bureaucracy“ bezeichnet.

Parallel zur Schaffung von EU-Agenturen haben persönliche Netzwerke der international tätigen Polizeibediensteten an Bedeutung gewonnen, u. a. unter den Verbindungsbeamten (dazu den Boer/Block 2013).

5. *Dominanz von Information, Geheimhaltungsinteressen und Justizorientierung als Spezifika der Polizeizusammenarbeit*

Neben den gezeigten Ähnlichkeiten zwischen den Mustern der Polizeizusammenarbeit und Kooperationsformen anderer Verwaltungen in der EU gibt es auch eine Reihe von signifikanten Unterschieden. Drei zentrale Faktoren unterscheiden die Polizeizusammenarbeit von anderen Formen der Verwaltungskooperation in der EU: die zentrale Bedeutung von Informationen, die spezifischen Geheimhaltungsinteressen unterliegen, ein hohes Maß an Informalität der Zusammenarbeit in Netzwerken und die Orientierung weiter Teile der Zusammenarbeit an Logiken und Bedürfnissen der strafrechtlichen Ermittlung.

Informationen sind ein zentrales „Tauschgut“ auf allen Feldern der Verwaltungskooperation und –koordination (näher hierzu Aden 2014a, S. 58f.). Verwaltungen profitieren gegenseitig von ihrem Fachwissen und ihren Erfahrungen. Informationsaustausch kann so zu einer besseren Qualität der Verwaltungstätigkeit beitragen. Im Polizeibereich kommt ein weiterer Faktor hinzu: Informationsgewinnung ist insbesondere bei der Aufklärung von Straftaten – vielfach auch bei der Gefahrenabwehr – das Kernelement des polizeilichen Vorgehens. Die Verfügbarkeit von beweistauglichen Informationen entscheidet über Erfolg oder Misserfolg der Zusammenarbeit in Strafsachen. Da es sich häufig um sensible Verdachtsdaten mit Bezügen zum Privatleben der Verdächtigen handelt, erfordert der Umgang mit solchen Informationen auch die Achtung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen – umso mehr, solange keine klaren Beweise für gravierende Straftaten vorliegen.

Zugleich basiert die polizeiliche Gewinnung von Beweismaterial auf einem taktischen Umgang mit Informationen. Diese Taktik nutzt den Überraschungs-

effekt bereits vorhandenen Wissens, z. B. in Vernehmungen. Wüssten Verdächtige, welche Informationen die Kriminalpolizei bereits über sie hat, so könnten sie gezielt Spuren verwischen und vernichten oder versuchen sich mit Desinformationen zu entlasten. Folglich gehört es zur polizeilichen Taktik, Transparenz bezüglich der bereits vorhandenen Informationen gegenüber Verdächtigen und Beschuldigten zu vermeiden. Dieser taktische Umgang mit Informationen hat indes auch Rückwirkungen auf die Zusammenarbeit mit anderen Polizeidienststellen – egal ob im In- oder Ausland. Nur wenn es taktisch sinnvoll erscheint und das Vertrauen besteht, dass die bereits vorhandenen Informationen nicht an Unbefugte gelangen, besteht die Aussicht, dass Polizeidienststellen ihren Informationsstand tatsächlich mit anderen teilen. Im EU-Mehrebenensystem erleichtert der Trend zu vergleichbaren professionellen und rechtlichen (Mindest-)Standards der Polizeiarbeit die Zusammenarbeit auch beim Austausch von höchst sensiblen und vertraulichen Informationen. Allerdings verbleiben erhebliche Unterschiede zwischen den Polizeibehörden und ihren Arbeitskulturen – etwa bezüglich ihrer Trennung oder Verflechtung mit den Nachrichtendiensten, aber auch hinsichtlich der Korruptionsanfälligkeit und der Einhaltung professioneller Standards. Ideen, die Kooperation durch *top-down*-Vorgaben des EU-Rechts zu forcieren, dürften deshalb ohne begleitende Maßnahmen zur Sicherung hoher professioneller Standards und der Vertrauenswürdigkeit der Polizeiorganisationen kaum erfolgreich sein können. Das in den 2000er Jahren in Rechtsakten der ehemaligen Dritten Säule etablierte „Prinzip der Verfügbarkeit“, nach dem Polizeibehörden aus anderen Mitgliedstaaten beim Informationsaustausch genauso zu behandeln sind wie Polizeidienststellen aus dem eigenen Land, ist bisher oftmals eher Theorie als Praxis (näher hierzu Böse 2007; Aden 2014a und 2016).

Diese Besonderheiten des Einsatzes von Informationen für die polizeiliche Ermittlungstätigkeit in Strafverfahren unterscheidet die Polizeizusammenarbeit maßgeblich von den meisten anderen Feldern der horizontalen und vertikalen Verwaltungskooperation im EU-Mehrebenensystem.

6. *Die Polizeizusammenarbeit im Europäischen Verwaltungsraum: Schlussfolgerungen und Ausblick*

Die Kooperationsformen der Polizeizusammenarbeit in Europa weisen Parallelen zu Kooperationsmustern auf, die sich in anderen Verwaltungsbereichen entwickelt haben. Dies lässt sich bereits durch die spezifischen Herausforderungen der Verwaltungskooperation im EU-Mehrebenensystem erklären. Dieser Beitrag hat gezeigt, dass die Polizeizusammenarbeit dennoch ein Sonderfall im europäischen Verwaltungsraum bleibt, weil die Zusammenarbeit hier stärker durch horizontale Verflechtung dominiert wird und der Einfluss der EU-Institu-

tionen sich auf Serviceleistungen konzentriert, deren Inanspruchnahme für die Mitgliedstaaten und ihre Polizeibehörden bislang weitgehend freiwillig ist.

Allerdings gibt es auch Trends, die einen stärkeren und verbindlicheren EU-Einfluss erwarten lassen. Die Umwandlung der „schwachen“ Rechtsgrundlagen aus der ehemaligen Dritten Säule der EU in unmittelbar verbindliche EU-Verordnungen dürfte hierzu ebenso beitragen wie der Status von Europol, Frontex, eu-LISA und CEPOL als EU-Agenturen. Auch Druck von außen wie grenzüberschreitend agierende Tätergruppen, insbesondere im islamistisch motivierten Terrorismus, forciert mehr europäische Koordination und möglicherweise auch verbindlichere Mitwirkungspflichten der mitgliedstaatlichen Polizeibehörden (hierzu auch Balzacq/Léonard 2013; Bossong 2013). Die Rechtssysteme der EU-Staaten dürften sich im Zuge dieser Entwicklung zumindest auf den grenzüberschreitend relevanten Themenfeldern weiter annähern, etwa beim Terrorismus-Strafrecht. Die stark vom mitgliedstaatlichen Strafrecht abhängige polizeiliche Zusammenarbeit würde hierdurch erleichtert.

Diese weitere Annäherung wird aber die Besonderheiten der Polizeizusammenarbeit gegenüber anderen Bereichen der Verwaltungskooperation nicht aufheben. Denn die polizeiliche Zusammenarbeit wird weiterhin stark vom Austausch überwiegend sensibler und geheimhaltungsbedürftiger Informationen geprägt sein. Die Bedeutung informeller Netzwerke und die damit zusammenhängende Autonomie der Polizeibehörden bei ihrem internationalen Handeln dürfte in absehbarer Zeit kaum durch zentrale Steuerungskompetenzen von EU-Organen abgelöst werden.

Die sich hier entwickelnde Praxis bleibt somit ein interessantes Feld für empirische rechts-, politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung.

Literatur

- Aden, H. 2006: Administrative Governance in the Fields of EU Police and Judicial Co-operation. In: Hofmann, H. C. H./Türk, A. H. (Hg.): EU Administrative Governance. Cheltenham, S. 341-360
- Aden, H. 2014a: Koordination und Koordinationsprobleme im ambivalenten Nebeneinander: Der polizeiliche Informationsaustausch im EU-Mehrebenensystem. In: Der moderne Staat, Jg. 7 (2014), H. 1, S. 55-73
- Aden, H. 2014b: Wer ist Koch, wer ist Kellner? – Polizei und Politik im europäischen Mehrebenensystem. In: Frevel, B./ Groß, H. (Hg.): Polizei und Politik, Empirische Polizeiforschung XVII. Frankfurt/M., S. 114-127
- Aden, H. 2015a: Police Cooperation in the EU before and after the Treaty of Lisbon – Continuity and Innovation. In: Aden, H. (Hg.): Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon – Opportunities and Limitations. Baden-Baden, S. 15-22

- Aden, H. 2015b: The European Court of Auditors and Its Relationship with National Independent Audit Institutions – the Evolving Audit Function in the EU Multilevel System. In: Bauer, M. W./Trondal, J. (Hg.): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Basingstoke, S. 313-326
- Aden, H. 2015c: European Law and German Administrative Tradition. In: Baller, O./Orlowski, J. (Hg.): *Administrative Traditions in Poland and Germany: Similarities and Differences*. Berlin, S. 19-30
- Aden, H. 2016: The Role of Trust for the Exchange of Police Information in the European Multilevel System. In: Ross, J./Delpeuch, T. (Hg.): *Comparing the Democratic Governance of Police Intelligence. New Models of Participation and Expertise in the United States and Europe*. Cheltenham, S. 322-344
- Balzacq, T./Léonard, S. 2013: Information-sharing and the EU Counter-terrorism Policy: A 'Securitisation Tool' Approach. In: Kaunert, C./Léonard, S. (Hg.): *European Security, Terrorism and Intelligence. Tackling New Security Challenges in Europe*. Basingstoke, S. 127-142
- Bauer, M. W./Trondal, J. 2015: The Administrative System of the European Union. In: Bauer, M. W./Trondal, J. (Hg.): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Basingstoke, S. 1-28
- Benz, A. 2015: European Public Administration as a Multilevel Administration: A Conceptual Framework. In: Bauer, M. W./Trondal, J. (Hg.): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Basingstoke, S. 31-47
- Benz, A./Corcaci, A./Doser, J. W. 2016: Unravelling Multilevel administration. Patterns and Dynamics of Administrative Co-ordination in European Governance. In: *Journal of European Public Policy (JEPP)*, Vol. 23 (2016), No. 7, S. 999-1018
- Bigo, D. 1996: *Polices en réseaux: l'expérience européenne*. Paris
- Boehm, F. 2012: Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice. Towards Harmonised Data Protection Principles for Information Exchange at EU-Level. Heidelberg/Berlin
- Boer, M. den/Block, L. (Hg.) 2013: *Liaison Officers: Essential Actors in Transnational Policing*. Den Haag
- Börzel, T. A./Panke, D. 2015: Europäisierung. In: Wenzelburger, G./Zohlnhöfer, R. (Hg.): *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden, S. 225-245
- Böse, M. 2007: *Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen in der strafrechtlichen Zusammenarbeit der Europäischen Union*. Göttingen/Bonn
- Bossong, R. 2013: *The Evolution of EU Counter-Terrorism. European security policy after 9/11*. London
- Bundesregierung 2013: Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Annette Groth, Ulla Jelpke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/13197 – Europäische Zusammenarbeit in der Police Working Group on Terrorism. Bundestags-Drucksache 17/13440.
- Buuren, J. van 2012: Runaway Bureaucracy? The European Police Chiefs Task Force. In: *Policing*, Vol. 6 (2012), No. 3, S. 281-290
- Cordeel, G. 2010: Europe's Police Information Exchange: an Exercise in Information Management. In: *Journal of Police Studies/Cahiers Politiestudies*, No. 16, S. 107-119

- Egeberg, M./Martens, M./Trondal, J. 2015: The EU's Subordinated Agency Administration and the Rise of Executive Power at European Level. In: Bauer, M. W./Trondal, J. (Hg.): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Basingstoke, S. 329-348
- Fijnaut, C. 2010: The past, present and future of general police cooperation within the European Union. In: *Journal of Police Studies/Cahiers Politiestudies*, No. 16, S. 19-37
- Fijnaut, C. 2015: Revolution or Evolution through the Treaty of Lisbon: Police Cooperation in Europe in a Broader Historical Context. In: Aden, H. (Hg.): *Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon – Opportunities and Limitations*. Baden-Baden, S. 25-48
- Goetz, K. H. 2006: Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung? In: Bogumil, J./Jann, W./Nullmeier, F. (Hg.): *Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37*. Wiesbaden, S. 472-490
- Gruszczak, A. 2016: Police and Customs Cooperation Centres and their Role in EU Internal Security. In: Bossong, R./Carrapico, H. (Hg.): *EU Borders and Shifting Internal Security*. Cham/Heidelberg/New York/Dordrecht/London, S. 157-175
- Harlow, C./Rawlings, R. 2014: *Process and Procedure in EU Administration*. Oxford/Portland
- Heidbreder, E. G. 2011: Structuring the European Administrative Space: Policy Instruments of Multi-level Administration. In: *Journal of European Public Policy (JEPP)*, Vol. 18 (2011), No. 5, S. 709-727
- Hofmann, H. C. H./Türk, Alexander 2006: Conclusion: Europe's Integrated Administration, in: dies. (Hg.): *EU Administrative Governance*. Cheltenham, S. 573-596
- Hustedt, T./Wonka, A./Blauberger, M./Töller A. E./Reiter, R. 2014: *Verwaltungsstrukturen in der Europäischen Union. Kommission, Komitologie, Agenturen und Verwaltungsnetzwerke*. Wiesbaden
- Jaschke, H.-G. 2015: Police Training and Police Studies in the EU Member States: towards Higher Standards by Coordination. In: Aden, H. (Hg.): *Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon – Opportunities and Limitations*. Baden-Baden: S. 119-132
- Kugelman, D. 2013: Europäische Polizeiliche Kooperation. In: Böse, M. (Hg.): *Europäisches Strafrecht mit polizeilicher Zusammenarbeit. Enzyklopädie Europarecht*, Bd. 9. Baden-Baden, S. 631-677
- Kluth, W. 2011: Europäisierung von Verwaltungsorganisation und –prozessen. In: Blanke, B./Nullmeier, F./Reichard, C./Wever, G. (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Aufl. Wiesbaden, S. 588-596
- Marks, G./Hooghe, L. 2001: *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham
- Social Protection Committee 2016: *Annual Report 2016. Review of the Social Protection Performance Monitor and Developments in Social Protection Policies*. Luxembourg
- Trondal, J./Peters, B. G. 2013: The rise of European Administrative Space: Lessons Learned. In: *Journal of European Public Policy (JEPP)*, Vol. 20 (2013), No. 2, S. 295-307

