

Sonderbericht

Die Unterstützung durch Europol bei der Bekämpfung der Migrantenschleusung:

ein geschätzter Partner, jedoch unzureichende
Nutzung von Datenquellen und Ergebnismessung



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - X
Einleitung	01 - 15
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	16 - 21
Bemerkungen	22 - 71
Europol dient als Schaltstelle für den Informationsaustausch, ist aber durch unvollständige Daten und Interoperabilitätsprobleme beeinträchtigt	22 - 48
Der Informationsaustausch steigt weiter an, bleibt jedoch durch eine Reihe von Problemen unvollständig	23 - 32
Europol macht von externen Datenquellen nicht ausreichend Gebrauch	33 - 39
Die Partner von Europol schätzen die von der Agentur bereitgestellten Informationen, jedoch erschweren Interoperabilitätsprobleme einen wirksamen Datenaustausch	40 - 48
Die Partner von Europol schätzen zwar die strategische und operative Unterstützung, die Ergebnisse können jedoch nicht bewertet werden und die Verfahren sind nicht ausreichend strukturiert	49 - 71
Europol leistet wertvolle Unterstützung	50 - 53
Die Ergebnisse der operativen und strategischen Unterstützung von Europol lassen sich nur schwer überprüfen, da die Agentur sie nicht umfassend misst	54 - 64
Europol dokumentiert die Auswahl der Fälle nicht vollständig	65 - 66
Europol koordiniert ihre Tätigkeiten mit ihren Partnern, jedoch nicht systematisch	67 - 71
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	72 - 82
Anhang	
Anhang – Berichterstattung und Leistungsindikatoren von Europol im Bereich der Migrantenschleusung	
Akronyme und Abkürzungen	

Glossar

Antworten der Kommission und des EAD sowie von Frontex, Eurojust und Europol

Antworten der Kommission und des EAD

Antworten von Frontex

Antworten von Eurojust

Antworten von Europol

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Die Schleusung von Migranten, auch als Beihilfe zur illegalen Einwanderung bezeichnet, stellt eine Straftat dar, die das Leben von Migranten weltweit in Gefahr bringt und die Unversehrtheit der internationalen Grenzen bedroht. Sie ist eine der profitabelsten Formen krimineller Aktivität für organisierte kriminelle Gruppen und stellte die EU in den letzten Jahren vor große humanitäre sowie sicherheitspolitische Herausforderungen. In den Jahren 2015 und 2016 kam es in der EU zu einer beispiellosen Ankunft von Migranten. Mehr als 1 Million Menschen gelangten auf irreguläre Weise in das Territorium der EU. Nach Schätzungen von Europol erfolgte die große Mehrheit dieser Ankünfte mithilfe von Schleusern.

II Europol, die Agentur der EU für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung, hat 2016 ein Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung eingerichtet, das die EU-Mitgliedstaaten proaktiv bei der Zerschlagung organisierter krimineller Schleusernetze unterstützen soll. Da Europol keine Durchsetzungsbefugnisse hat (es kann keine Straftäter festnehmen), unterstützt es die Mitgliedstaaten vor allem dadurch, dass es als zentrale Schaltstelle für Informationen über kriminelle Aktivitäten dient sowie die strafrechtlichen Ermittlungen der Mitgliedstaaten koordiniert und operativ wie strategisch unterstützt.

III Der Hof bewertete, ob Europol und insbesondere das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung die Mitgliedstaaten wirksam bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität unterstützten. Die Prüfung erstreckt sich auf den Zeitraum zwischen 2016 (dem Jahr der Einrichtung des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung) und 2019. Gegebenenfalls wurden auch Daten aus dem Jahr 2020 herangezogen. Zur Beantwortung dieser Hauptprüfungsfrage untersuchte der Hof zwei Unterfragen:

- o Ist Europol als Schaltstelle für den Austausch von Informationen über Migrantenschleusung wirksam gewesen?
- o Hat Europol eine wirksame Koordinierung und Unterstützung im Bereich der Migrantenschleusung geleistet?

IV Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass Europol zwar wertvolle Unterstützung leistet, jedoch vor anhaltenden Herausforderungen steht, externe Informationsquellen in vollem Umfang zu nutzen, und dass die Ergebnisse ihrer Unterstützung nur schwer nachgewiesen werden können, da sie nicht systematisch gemessen werden. Die Prüfung trägt zur laufenden Debatte darüber bei, wie die EU

mit dem Migrationsdruck umgeht, und ihre Feststellungen sollen die Rolle von Europol bei der wirksamen Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten stärken. Die Schlussfolgerungen können sich auch auf die laufende Überprüfung der Europol-Verordnung auswirken.

V Der Hof stellte fest, dass die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie Dritte Europol aktiv Informationen zur Verfügung stellten, auch wenn das Engagement je nach Partner variierte. Zwischen 2016 und 2019 nahm der Informationsaustausch kontinuierlich zu. Trotz dieser positiven Entwicklung stellte der Hof fest, dass die aufgetretenen Probleme bei der Aufnahme bilateraler Verhandlungen über internationale Abkommen mit vorrangigen Nicht-EU-Ländern sowie das Unvermögen von Europol, Informationen von privaten Parteien direkt zu sammeln und zu analysieren, die Vollständigkeit der von Europol erhaltenen Informationen untergraben.

VI Als europäische Schaltstelle für Informationen über kriminelle Aktivitäten benötigt Europol Zugang zu allen relevanten Datenbanken. Derzeit stehen Europol jedoch nicht alle relevanten externen Datenquellen zur Verfügung, oder Europol kann von ihnen nicht ausreichend Gebrauch machen.

VII Die Umfrage des Hofes zeigt, dass die Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Länder die von Europol bereitgestellten Informationen schätzen, jedoch wurde noch keine vollständige Interoperabilität zwischen den Datenbanken von Europol und den Datenbanken der Mitgliedstaaten erreicht. Der Hof stellte auch Probleme beim Datenaustausch mit anderen EU-Agenturen fest.

VIII Ihre Partner schätzen die von Europol geleistete strategische und operative Unterstützung, jedoch lassen sich die Ergebnisse dieser Unterstützung nur schwer überprüfen, da sie nicht umfassend gemessen werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass kein systematisches Verfahren besteht, nach dem die Mitgliedstaaten Daten über die mit Unterstützung von Europol erzielten Ergebnisse übermitteln können. Europol verfügt außerdem über keine Leistungsindikatoren für ihre Bemühungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Dokumentenbetrug, die auch mit Migrantenschleusung in Verbindung stehen. Eine umfassende Messung der Leistung von Europol bei der Bekämpfung der Migrantenschleusung liegt daher nicht vor.

IX Europol leistet Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Partnerländern operative Unterstützung bei den Ermittlungen zu spezifischen Fällen, die als nicht vorrangig oder vorrangig eingestuft werden können. Ein Verfahren zur Priorisierung von Fällen auf der Grundlage angemessener Kriterien hilft Europol, Ressourcen dort zuzuweisen, wo sie

am dringendsten benötigt werden. Dieser Prozess beruht auf dem fachlichen Urteilsvermögen des beteiligten Personals, ist jedoch, mit Ausnahme der vorrangigen Unterstützungsfälle für hochwertige Ziele, nicht vollständig dokumentiert. Daher liegen keine ausreichenden Nachweise dafür vor, dass Europol ihre Ressourcen den Fällen zuweist, wo der dringendste Bedarf besteht.

X Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerungen empfiehlt der Hof Europol,

- alle relevanten externen Informationsquellen zu nutzen;
- den Datenaustausch mit ihren Partnern zu verstärken;
- die Leistungsüberwachung und -berichterstattung für die Tätigkeiten des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung zu verbessern;
- das Verfahren zur Priorisierung von Fällen transparenter zu gestalten, indem vollständig dokumentiert wird, wie Europol Entscheidungen zur Priorisierung von Fällen trifft.

Einleitung

01 Die Schleusung von Menschen in die und innerhalb der Union sowie Menschenhandel gelten als zentrale kriminelle Bedrohungen für die EU¹ und gehören zu den Prioritäten des Rates für den Zeitraum 2018-2021 bei der Bekämpfung der schweren und organisierten internationalen Kriminalität². Beide bedienen sich Menschen als Gewinnquelle, jedoch handelt es sich bei der Migrantenschleusung und dem Menschenhandel um unterschiedliche Straftaten (siehe *Kasten 1*).

Kasten 1

Unterschied zwischen Migrantenschleusung und Menschenhandel

Bei der Migrantenschleusung, die auch als Beihilfe zur illegalen Einwanderung bezeichnet wird, helfen Schleuser Migranten mit ihrer Zustimmung oder für den eigenen finanziellen Nutzen vorsätzlich dabei, in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates illegal einzureisen oder es zu durchqueren oder sich dort aufzuhalten. Dies unterscheidet sich vom Menschenhandel, bei dem Menschenhändler ihre Opfer zu schwerer Ausbeutung zwingen, was nicht zwangsläufig mit einem Grenzübertritt verbunden ist.

02 Die Migrantenschleusung ist eine Straftat, die das Leben von Migranten weltweit in Gefahr bringt und die Unversehrtheit der internationalen Grenzen bedroht. Es ist eine profitable Form krimineller Aktivität für organisierte kriminelle Gruppen³ und stellte die EU in den letzten Jahren vor große humanitäre und sicherheitspolitische Herausforderungen.

03 In den Jahren 2015 und 2016 kam es in der EU zu einer beispiellosen Ankunft von Migranten. Mehr als 1 Millionen Menschen erreichten das Territorium der Union, von denen die meisten vor dem Krieg in Syrien und anderen Ländern flüchteten⁴. Die

¹ Europol (2017), Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der Europäischen Union (EN).

² Schlussfolgerungen des Rates zur Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität in den Jahren 2018-2021 (18. Mai 2017).

³ "Smuggling of Migrants", Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, 2011.

⁴ Europäische Kommission: Factsheet "Die EU und die Migrationskrise", 2017.

Routen über das westliche Mittelmeer, das zentrale Mittelmeer, das östliche Mittelmeer und den westlichen Balkan wurden am häufigsten genutzt. Obwohl die irregulären Einreisen in die EU seither um mehr als 90 % gesunken sind, können die anhaltende wirtschaftliche Instabilität und der Mangel an Chancen in Entwicklungsländern in Verbindung mit den Auswirkungen der COVID-19-Krise mittelfristig zu einem Anstieg irregulärer Migration in die EU führen⁵.

04 Die Schleusung von Migranten spielt sich von Natur aus im Geheimen ab und daher sehr schwer zu messen. Nach Schätzungen von Europol werden etwa 90 % der Personen, die die EU-Grenzen irregulär überschreiten, von Schleusern, zumeist kriminellen Gruppen, unterstützt. Diese Gruppen sind auch in anderen Kriminalitätsbereichen wie Dokumentenbetrug oder Menschenhandel tätig.

05 Die Schleuser, die Beihilfe zur Einreise in die EU leisten, stammen aus mehr als 122 Ländern. Die EU-weiten Einkünfte der Schleusernetzwerke betrugen allein im Jahr 2015 schätzungsweise 4,7 bis 5,7 Milliarden Euro⁶, wobei der Umfang der "Schleuserindustrie" je nach Berichtsquelle unterschiedlich eingeschätzt wird.

06 Strafverfolgungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Migrantenschleusung fallen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die Rolle der EU besteht darin, sie in diesem Kampf zu unterstützen. Ihre Reaktion auf die Migrantenschleusung erfordert einen koordinierten Ansatz, an dem mehrere Organe (Rat der EU, Europäisches Parlament und Kommission⁷), Agenturen (Europol, Frontex, Eurojust, Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA), eu-LISA, CEPOL) und andere (Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD), Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik) beteiligt sind.

07 Nach der wichtigsten EU-Rechtsvorschrift über die Migrantenschleusung ("Schleuser-Richtlinie"⁸) muss jeder Mitgliedstaat angemessene Sanktionen gegen Personen verhängen, die vorsätzlich einer Person, die kein Staatsbürger eines

⁵ 4. Jahresbericht des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung, 2020 (EN).

⁶ Europol (2017), *European Union serious and organised crime threat assessment*, S. 50.

⁷ Generaldirektion Migration und Inneres (GD HOME), Justiz und Verbraucher (GD JUST), Internationale Partnerschaften (GD INTPA), Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR).

⁸ Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt, ABl. L 328.

Mitgliedstaats ist, dabei helfen, illegal in sein Hoheitsgebiet einzureisen oder es zu durchqueren oder sich dort aufzuhalten⁹. Obwohl in der Schleuser-Richtlinie allgemeine Merkmale festgelegt sind und die Ausnahme von Fällen humanitärer Hilfe eingeräumt wird, verwendet jeder Mitgliedstaat seine eigene Definition dessen, was unter Migrantenschleusung zu verstehen ist¹⁰.

08 Die Mitgliedstaaten, die Organe und Agenturen der EU sowie andere relevante Parteien wie Interpol und Nicht-EU-Länder arbeiten im Rahmen einer strukturierten, von den EU-Mitgliedstaaten betriebenen multidisziplinären Ad-hoc-Plattform zusammen. Sie trägt den Namen "Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen" (*European multidisciplinary platform against criminal threats*, EMPACT). EMPACT sieht vierjährige Politikzyklen für die Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität in der EU vor.

09 Europol¹¹ ist einer der wichtigsten Akteure der EU bei der Bekämpfung der Migrantenschleusung. Ihre Rolle besteht darin, die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie die Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität zu unterstützen. Europol verfügt über keine Durchführungsbefugnisse, die weiterhin in die nationale Zuständigkeit fallen.

10 Im Februar 2016 errichtete Europol nach einer Zeit hoher irregulärer Einwanderung das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung (EMSC) als Teil des Europäischen Zentrums für schwere und organisierte Kriminalität, einer der operativen Abteilungen der Agentur.

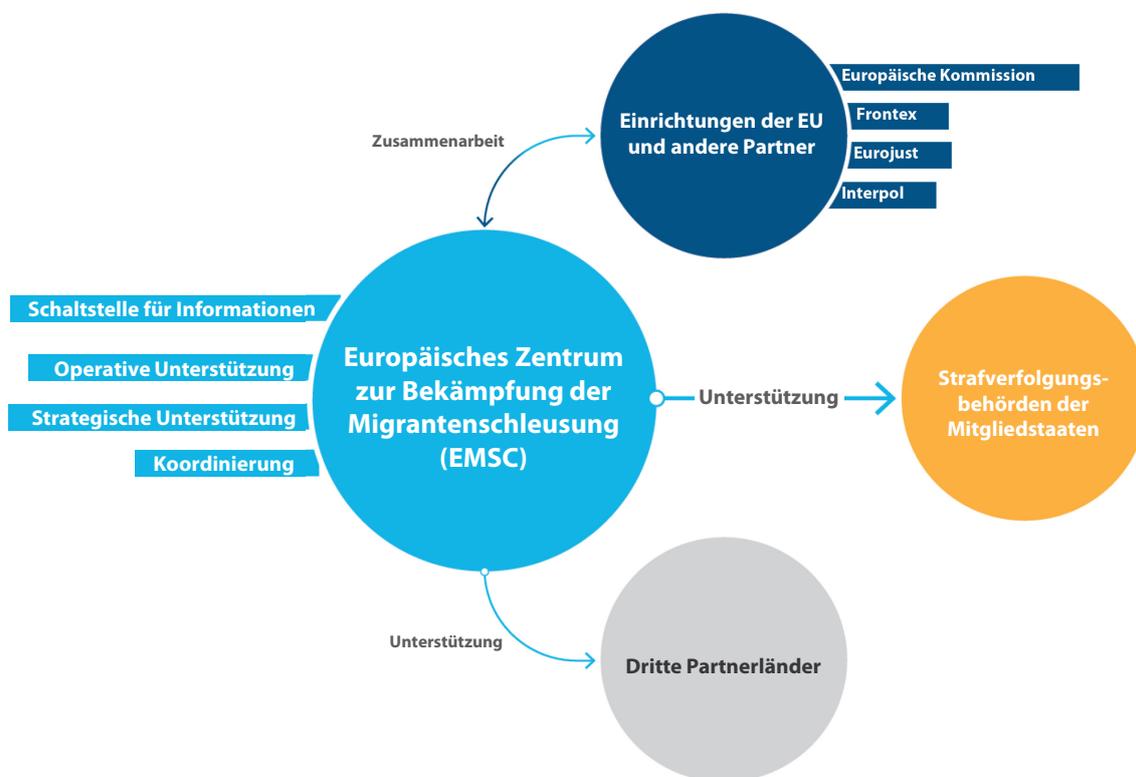
11 Die Aufgabe des EMSC besteht darin, die EU-Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung und Zerschlagung krimineller Schleusernetze zu unterstützen. Zu diesem Zweck hilft es den Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Partnerländern, den Informationsaustausch und die Koordinierung ihrer Maßnahmen zur Bekämpfung der Migrantenschleusung zu ermöglichen. Es fördert außerdem die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, Nicht-EU-Partnerländern und anderen europäischen Agenturen (siehe [Abbildung 1](#)).

⁹ Artikel 1 der Schleuser-Richtlinie.

¹⁰ Studie des Europäischen Parlaments: Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalization of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update (EN).

¹¹ 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).

Abbildung 1 – Die Rolle des EMSC bei der Bekämpfung der Migrantenschleusung



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

12 Das EMSC ist für zwei spezielle Plattformen zuständig, die sogenannten "Analyseprojekte" (*analysis projects*, AP), die sich jeweils mit einer bestimmten Straftat befassen, das AP Migrantenschleusung und das AP Phoenix (Menschenhandel). Die AP unterstützen die Ermittlungen der Mitgliedstaaten auf verschiedene Weise, etwa durch operative Analysen und Einsätze vor Ort. Jedem AP liegen eine Reihe von Regeln zugrunde, die seinen Zweck und seine Zugangsrechte zu Informationen festlegen, darunter auch welche Informationen das AP verarbeiten darf sowie welche Mitgliedstaaten und assoziierte Dritte teilnehmen können. Der Jahreshaushalt des EMSC blieb in den letzten drei Jahren stabil bei knapp über 10 Millionen Euro, in dem die Kosten für die Mitarbeiter, deren Anzahl in diesem Zeitraum durchschnittlich 48 betrug, enthalten sind.

13 Auch andere operative Stellen von Europol unterstützen die Bekämpfung der Migrantenschleusung, darunter das "*Operational Centre*", das eingehende Daten abgleicht, das "*Strategic Analysis Team*", das die strategische Analyse koordiniert, sowie die "Meldestelle für Internetinhalte", die das EMSC bei der Bekämpfung internetbasierter Migrantenschleusung unterstützt.

14 Eines der Hauptziele von Europol besteht darin, ihren Partnern als EU-Schaltstelle für den Austausch von Informationen über kriminelle Aktivitäten zu dienen. Die Agentur stellt in erster Linie operative Informationen zur Verfügung, um den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern, da der Informationsaustausch mit anderen Interessenträgern (z. B. EU-Agenturen, Nicht-EU-Länder) an Bedingungen geknüpft ist, die in spezifischen Kooperations- und Arbeitsvereinbarungen festgelegt sind.

15 Die drei wichtigsten technologischen Pfeiler der von Europol den Mitgliedstaaten geleisteten Unterstützung sind das Europol-Informationssystem, das Europol-Analysesystem und die Netzanwendung für sicheren Datenaustausch (siehe **Kasten 2** und **Abbildung 2**).

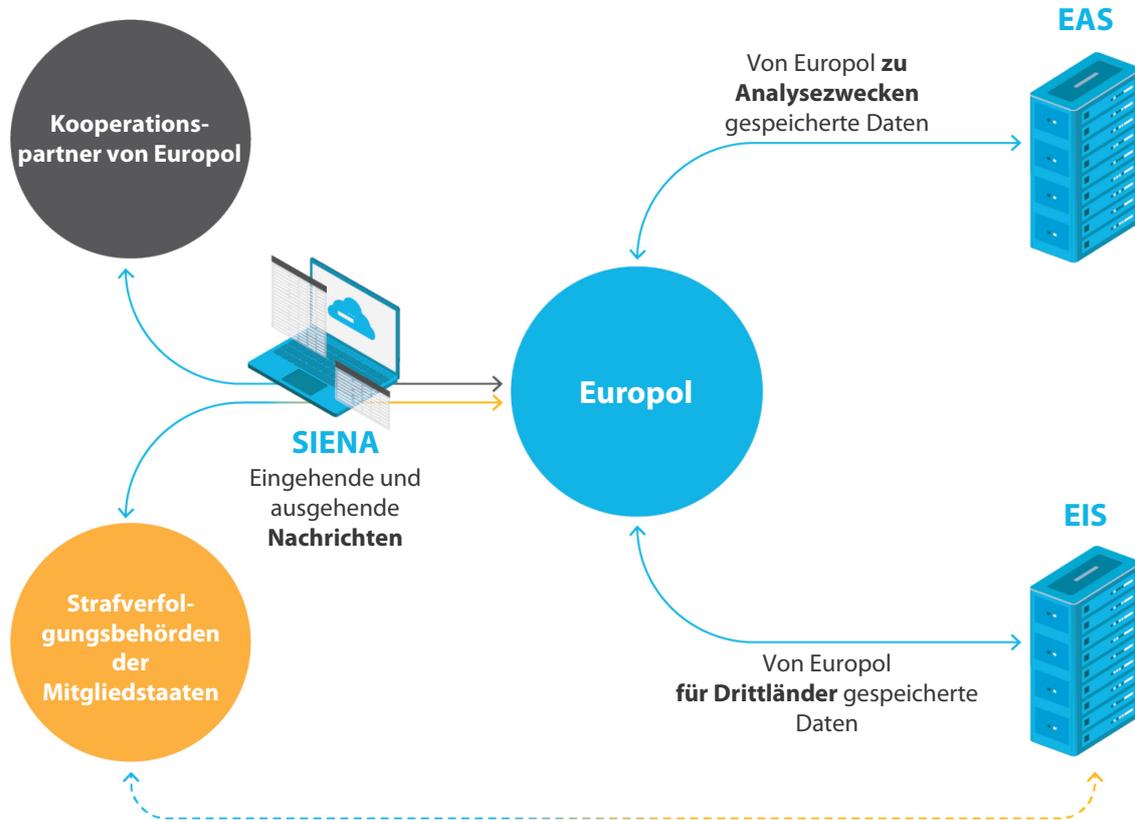
Kasten 2

Die drei Hauptpfeiler der Schaltstelle für Informationen von Europol

Das **Europol-Informationssystem (EIS)** ist eine zentrale Datenbank für kriminalpolizeiliche Informationen und Erkenntnisse, die alle unter den Auftrag von Europol fallende Kriminalitätsbereiche abdeckt. Es dient als Referenzsystem, mit dem die Verfügbarkeit von Informationen über eine bestimmte Person oder einen bestimmten Gegenstand (z. B. ein Auto, ein Telefon oder eine E-Mail) in anderen Mitgliedstaaten geprüft werden kann. Sowohl Europol als auch die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten nutzen und ergänzen die im System verfügbaren Informationen.

Das **Europol-Analysesystem (EAS)** ist ein operatives Informationssystem, in dem von Europol-Partnern übermittelte Daten (wie Namen und Adressen von Verdächtigen) gespeichert sind und auf das nur Bedienstete von Europol zugreifen können. Es wird von Analytikern für operative Analysen im Rahmen von Analyseprojekten genutzt, einschließlich des AP Migrantenschleusung.

Die **Netzanwendung für sicheren Datenaustausch (Secure Information Exchange Network Application, SIENA)** ist ein gesichertes elektronisches Nachrichtensystem, das von den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten für den Informationsaustausch untereinander und mit Europol genutzt wird. Über SIENA ausgetauschte Informationen können in das EIS und das EAS eingespeist oder bilateral ohne Beteiligung von Europol ausgetauscht werden. Die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten können Daten auch direkt in das EIS eingeben ohne auf SIENA zurückzugreifen.

Abbildung 2 – Zusammenspiel von EIS, EAS und SIENA

Quelle: Prüfer des Europäischen Rechnungshofs.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

16 Ziel dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war es, festzustellen, ob Europol die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Migrantenschleusung wirksam unterstützt hat. Zur Beantwortung dieser Hauptprüfungsfrage untersuchte der Hof zwei Unterfragen:

- 1) Ist Europol als Schaltstelle für den Austausch von Informationen über Migrantenschleusung wirksam gewesen?
- 2) Hat Europol eine wirksame Koordinierung und Unterstützung im Bereich der Migrantenschleusung geleistet?

17 Dies ist das erste Mal, dass der Hof die operativen Tätigkeiten von Europol und damit die Tätigkeiten des EMSC und anderer an der Bekämpfung der Migrantenschleusung beteiligter Europol-Stellen überprüft hat. Die Prüfung soll zur laufenden Debatte darüber beitragen, wie die EU mit dem Migrationsdruck umgeht, und ihre Feststellungen sollen die Rolle von Europol bei der wirksamen Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten stärken. Die Schlussfolgerungen können sich auch auf die laufende Überprüfung der Europol-Verordnung auswirken.

18 Die Prüfung konzentriert sich auf den Bereich der Migrantenschleusung und behandelt nicht den Bereich des Menschenhandels. Sie erstreckt sich auf den Zeitraum von der Einrichtung des EMSC im Jahr 2016 bis zum Jahr 2019. Sofern vorhanden wurden auch Daten aus dem Jahr 2020 herangezogen. Außerdem prüfte der Hof, wie Europol mit anderen an der Bekämpfung der Migrantenschleusung beteiligten EU-Einrichtungen zusammengearbeitet hat. Zur Beantwortung der vorstehenden Fragen untersuchte der Hof auch den Rahmen für die Leistungsüberwachung und -berichterstattung für die Tätigkeiten von Europol zur Bekämpfung der Migrantenschleusung.

19 Die Prüfungsfeststellungen stützen sich auf eine Analyse statistischer Daten, die durch eine Dokumentenprüfung und Befragungen wichtiger Interessenträger untermauert wird. Um die Zufriedenheit mit den Diensten von Europol zu bewerten, hat der Hof die Antworten auf einen Fragebogen herangezogen, der den Strafverfolgungsbehörden von 27 Mitgliedstaaten und Behörden von 13 Nicht-EU-Ländern (Albanien, Georgien, Island, Israel, die Republik Moldau, Montenegro, Nordmazedonien, Norwegen, Serbien, Schweiz, Türkei, Ukraine und Vereinigtes Königreich) übermittelt wurde. Alle bis auf eines dieser 40 Länder beantworteten den Fragebogen.

20 Der Hof hielt Videokonferenzen mit geprüften Stellen und relevanten Interessenträgern ab, darunter Europol, Eurojust, EAD, GD HOME, GD JUST, Frontex, Interpol und das *Joint Operational Office*. Da Kontrollbesuche vor Ort aufgrund von COVID-19-bedingten Einschränkungen nicht möglich waren, wurden Videokonferenzen auch mit Strafverfolgungsbehörden aus Serbien (Transitland), Spanien (Land an den Außengrenzen) und Deutschland (Zielland) abgehalten.

21 Aufgrund des sensiblen Charakters der von Europol verarbeiteten operativen personenbezogenen Daten nahm der Hof im Rahmen der Prüfung keine Bewertung ihrer Richtigkeit und Relevanz vor. Unter diesen beiden Aspekten konnte der Hof die Gesamtqualität der Daten daher nicht überprüfen.

Bemerkungen

Europol dient als Schaltstelle für den Informationsaustausch, ist aber durch unvollständige Daten und Interoperabilitätsprobleme beeinträchtigt

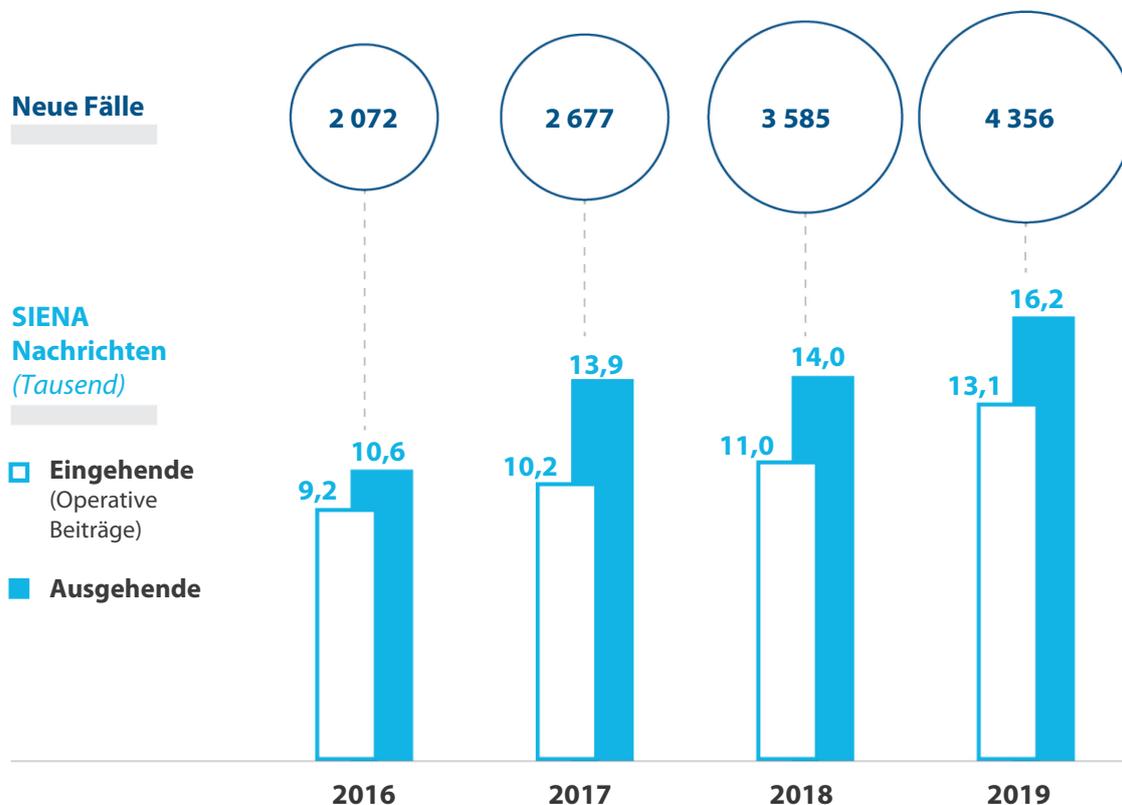
22 Um ihrer Funktion als europäische Schaltstelle für Informationen über kriminelle Aktivitäten gerecht zu werden, sollte Europol von den Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Ländern ausreichende Informationen erhalten und auf alle relevante Datenquellen zugreifen können. Der Nutzen der von Europol erbrachten Dienste hängt weitgehend davon ab, wie aktiv die Europol-Partner Informationen mit Europol austauschen. In den folgenden Ziffern untersucht der Hof,

- a) wie aktiv die Partner Informationen mit Europol austauschen,
- b) ob Europol auf alle relevanten Datenquellen zugreifen kann,
- c) ob die Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Partnerländer mit den von der Agentur erhaltenen Informationen zufrieden sind.

Der Informationsaustausch steigt weiter an, bleibt jedoch durch eine Reihe von Problemen unvollständig

23 Europol erhält immer mehr Nachrichten über SIENA. Die Zahl der Europol übermittelten Nachrichten, die operative Informationen über konkrete strafrechtliche Ermittlungen enthalten, sowie die Zahl der ausgehenden Nachrichten von Europol an ihre Partner sind kontinuierlich gestiegen. Dies hat zu einer Zunahme neuer Fälle in Verbindung mit Migrantenschleusung geführt, wie aus [Abbildung 3](#) hervorgeht. Alle EU-Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Länder, mit denen Europol operative Abkommen geschlossen hat, tragen zur Befüllung der Datenbanken von Europol bei.

Abbildung 3 – Austausch von SIENA-Nachrichten zwischen Europol und all ihren Partnern im Zusammenhang mit Migrantenschleusung 2016-2019



Quelle: Analyse des Hofes auf der Grundlage von Europol-Daten.

24 Der Hof stellte trotz dieser positiven Trends Probleme fest, die die Vollständigkeit der von Europol erhaltenen Informationen beeinträchtigen. Die meisten dieser Probleme sind keine Eigenheit der Migrantenschleusung und liegen außerhalb der Kontrolle von Europol. Hierunter fallen im Wesentlichen:

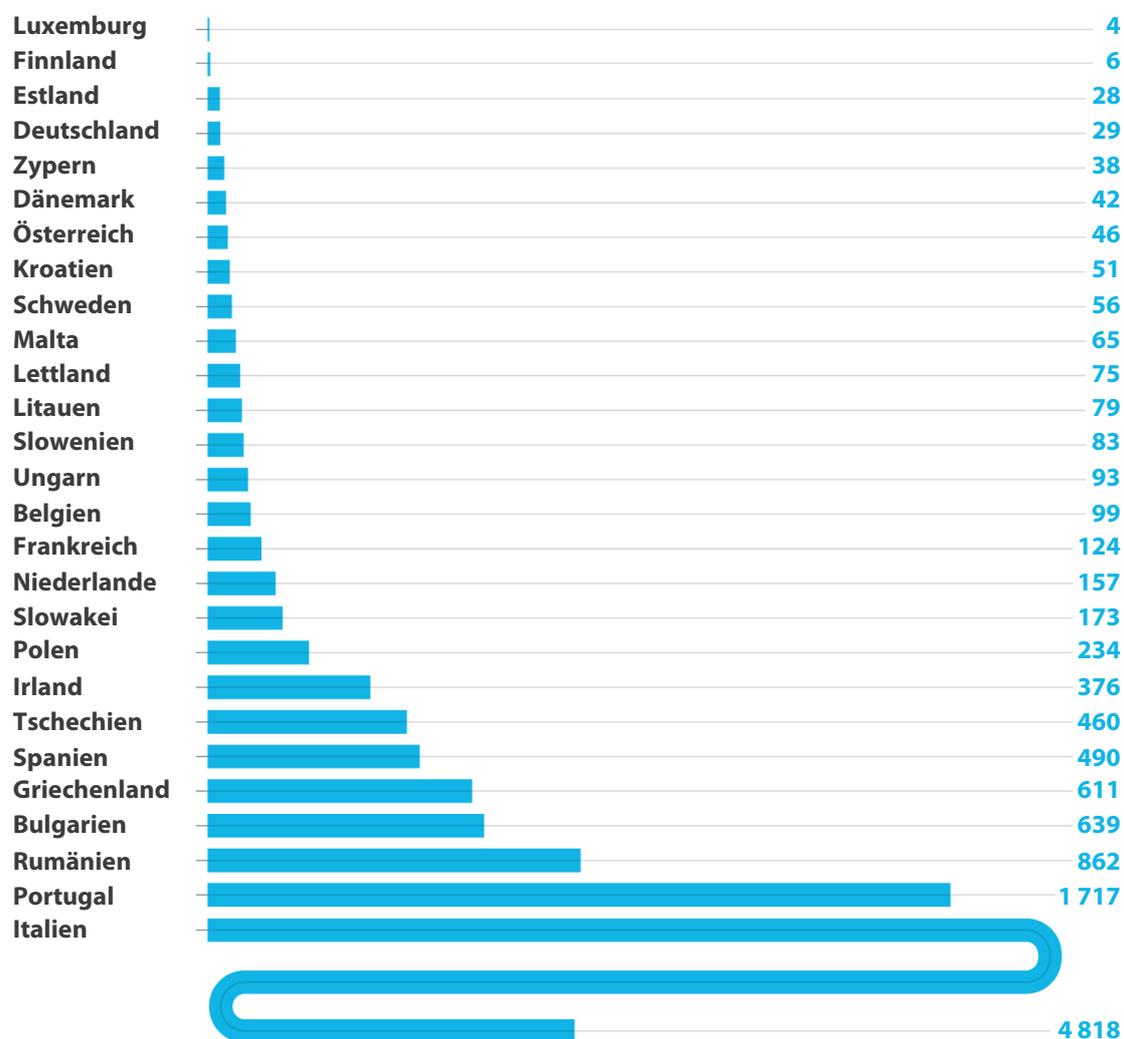
- Unterschiede im Engagement der Mitgliedstaaten bei der Befüllung der Europol-Datenbanken;
- aufgetretene Probleme bei der Aufnahme bilateraler Verhandlungen über internationale Abkommen mit vorrangigen Nicht-EU-Ländern;
- das Unvermögen von Europol, Informationen direkt von privaten Parteien einzuholen und zu analysieren.

25 Um sicherzustellen, dass Europol vollständige Daten zur Verfügung stehen, ist ein aktives Engagement der Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung. Eine Reihe von Interessenträgern wies darauf hin, dass die Mitgliedstaaten Europol mehr

operative Informationen zur Verfügung stellen müssen. Häufig stehen triftige operative oder rechtliche Gründe dem Austausch von Informationen mit Europol oder der bilateralen Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten entgegen. Beispielsweise ist es bei organisatorischer/administrativer Kommunikation nicht erforderlich, Europol in Kopie zu setzen. Möglicherweise verfügen Ermittler über keine Genehmigung durch einen Staatsanwalt, sensible Daten in den frühen Ermittlungsphasen weiterzugeben. Um eine Gefährdung laufender Ermittlungen zu vermeiden oder nationale Sicherheitsinteressen zu schützen, können Strategien zur Einschränkung der Verarbeitung von Informationen zur Anwendung kommen. Außerdem können einige Informationen über den Auftrag von Europol hinausgehen.

26 Inwieweit die Mitgliedstaaten Informationen austauschen, hängt jedoch auch davon ab, wie sie ihre Architektur für den Informationsaustausch organisieren. Einige Mitgliedstaaten haben keine Software für das automatische Laden von Daten entwickelt, was bedeutet, dass alle Daten manuell in das EIS oder SIENA eingegeben werden müssen. Dieser Verwaltungsaufwand beeinträchtigt die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, Informationen mit Europol auszutauschen. Darüber hinaus ist der Zugang zu den Europol-Systemen in einigen Ländern zentralisiert, während die Ermittler in anderen Ländern über direkten Zugriff verfügen. Dieser Umstand wird in **Abbildung 4** veranschaulicht, die große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Anzahl der SIENA-Zugangspunkte aufzeigt, die Strafverfolgungsbeamten zu Verfügung stehen, wodurch ihre Fähigkeit, einschlägige Informationen rechtzeitig an Europol zu übermitteln, eingeschränkt wird.

Abbildung 4 – Die Anzahl der Strafverfolgungsbeamten pro SIENA-Benutzerkonto

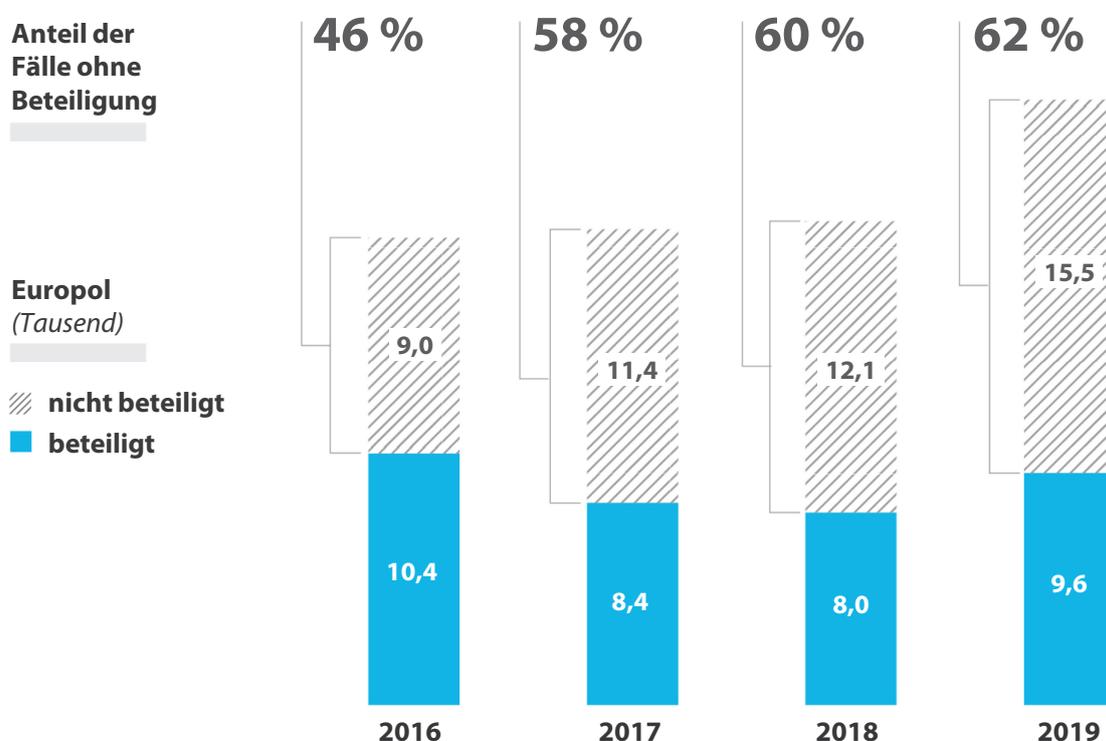


Quelle: Analyse des Hofes auf der Grundlage von Daten von Europol (Stand Juli 2020) und von Eurostat.

27 Verzögerungen bei der Verfügbarkeit von Informationen beeinträchtigen ebenfalls die Vollständigkeit der Daten. Zudem erhält Europol einige eingehende Dateien/Daten in einem nicht strukturierten Format. Ihre Mitarbeiter müssen diese Informationen daher manuell in die Datenbanken einpflegen. Europol hat ein neues Instrument ("*Data Intake Utility*") entwickelt, das bei Eingaben in SIENA künftig zur Strukturierung von Daten beitragen soll.

28 Darüber hinaus stellte der Hof eine Zunahme des bilateralen Austausches zwischen den Mitgliedstaaten fest, an dem Europol nicht beteiligt ist (d. h. Europol erhält die Nachrichten nicht in Kopie). Der Gesamtanteil dieser Nachrichten ist von 46 % im Jahr 2016 auf 62 % im Jahr 2019 gestiegen, variiert jedoch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat (siehe [Abbildung 5](#)).

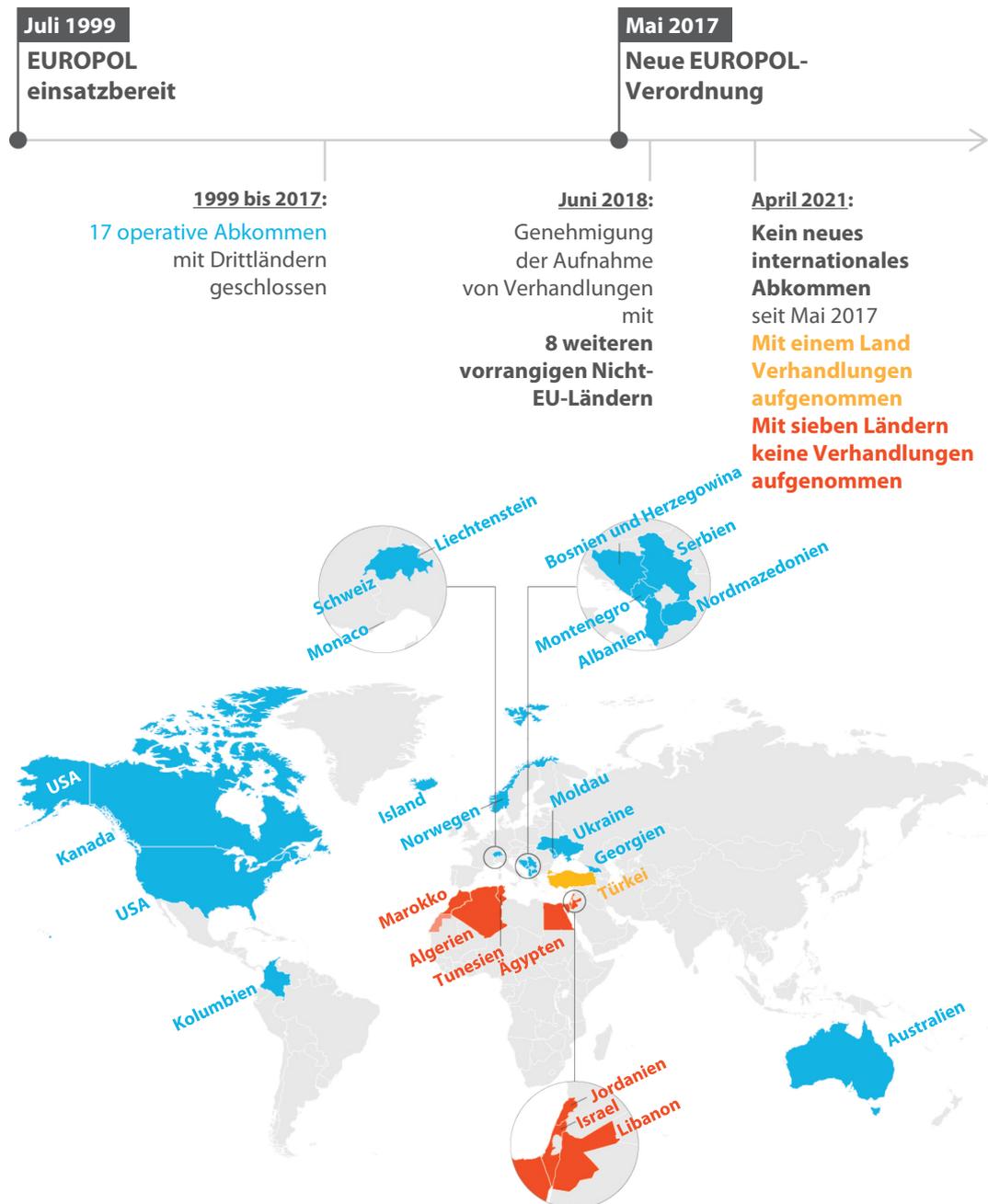
Abbildung 5 – Anteil der SIENA-Nachrichten im Zusammenhang mit Migrantenschleusung, die von EU-Mitgliedstaaten ohne Kopie an Europol übermittelt wurden



Quelle: Analyse des Hofes auf der Grundlage von Europol-Daten.

29 Um die Bekämpfung der Migrantenschleusung wirksam zu unterstützen, benötigt Europol Zugang zu operativen Daten aus strafrechtlichen Ermittlungen in Herkunfts- und Transitländern. Zu diesem Zweck hat Europol im Rahmen früherer Rechtsvorschriften 17 Abkommen mit Nicht-EU-Ländern geschlossen. Sie hat acht weitere vorrangige Nicht-EU-Länder ermittelt, mit denen internationale Abkommen geschlossen werden sollen (siehe [Abbildung 6](#)). Im Dezember 2017 empfahl die Kommission dem Rat, die Aufnahme von Verhandlungen mit diesen Ländern zu genehmigen. Der Rat kam dieser Empfehlung im Juni 2018 nach. Bis Juli 2021 hatte die Kommission jedoch nur mit einem Land Verhandlungen aufgenommen.

Abbildung 6 – Operative Abkommen mit Nicht-EU-Ländern (aktueller Stand)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Europol-Daten.

30 Der Abschluss internationaler Abkommen über den Austausch personenbezogener Daten gestaltet sich komplex, da diese nur mit Ländern geschlossen werden können, die gemessen an EU-Standards ein im Wesentlichen

gleichwertiges Datenschutzniveau bieten¹². Ohne internationale Abkommen können Nicht-EU-Länder jedoch nur beschränkt einen Nutzen aus der Übermittlung operativer Daten an Europol ziehen, da eine systematische Übermittlung personenbezogener Daten im Gegenzug nicht gestattet ist¹³.

31 Europol sieht sich auch bei der Beschaffung personenbezogener Daten über Migrantenschleusung von privaten Parteien (z. B. Online-Dienstleister) mit Einschränkungen konfrontiert. Die Agentur kann personenbezogene Daten von privaten Parteien indirekt über nationale Polizeieinheiten oder -behörden beziehen. Übermitteln private Parteien Daten jedoch auf eigene Initiative direkt an Europol (z. B. wenn ein Internetdienstanbieter Europol proaktiv über illegale Online-Inhalte im Zusammenhang mit Migrantenschleusung in Kenntnis setzt), kann die Agentur die Daten nur verarbeiten, um die betreffende Polizeieinheit oder -behörde zu ermitteln¹⁴. Europol darf die Daten nicht zu Analyse- oder Abgleichzwecken verarbeiten und muss sie innerhalb von vier Monaten löschen, es sei denn, die Behörde des Mitgliedstaats oder des Nicht-EU-Landes übermittelt sie erneut. Dies kann zu Verzögerungen und letztendlich dazu führen, dass diese Daten obsolet oder für die Ermittlung unerheblich werden.

32 In der Neufassung der Europol-Verordnung von 2020 hat die Kommission vorgeschlagen, dass Europol in der Lage sein sollte, personenbezogene Daten von privaten Parteien zu erhalten, diese privaten Parteien über fehlende Informationen zu informieren und die Mitgliedstaaten aufzufordern, andere private Parteien um weitere Informationen zu bitten¹⁵. Seit Juni 2021 laufen legislative Arbeiten am Verordnungsentwurf im Europäischen Parlament und im Rat.

Europol macht von externen Datenquellen nicht ausreichend Gebrauch

33 Als europäische Schaltstelle für Informationen über kriminelle Aktivitäten benötigt Europol Zugang zu allen relevanten externen (nicht-Europol-) Datenbanken, um Informationen zu sammeln und sie mit allen relevanten Informationsquellen abzugleichen. Diese externen Datenquellen werden in **Kasten 3** und **Abbildung 7** veranschaulicht. Dies ist insbesondere der Fall, wenn Daten aus Nicht-EU-Ländern mit

¹² Urteil in der Rechtssache C-311/18 Data Protection Commissioner gegen Facebook Ireland und Maximilian Schrems vom 16. Juli 2020, insbesondere Rn. 104-108.

¹³ Ausnahmen sind in Artikel 25 der Europol-Verordnung vorgesehen.

¹⁴ Gemäß Artikel 26 Absatz 2 der Europol-Verordnung.

¹⁵ Artikel 26, COM(2020) 796 final vom 28.5.2020.

relevanten EU-Datenbanken abgeglichen werden. Derzeit stehen Europol jedoch nicht alle relevanten Datenquellen zur Verfügung und die Agentur macht von einigen nicht ausreichend Gebrauch.

Kasten 3

Externe Datenquellen zur Migrantenschleusung

Das **Schengener Informationssystem (SIS II)** ist das wichtigste System zur Unterstützung der Arbeit der Grenzkontroll-, Zoll- und Polizeibehörden im Schengen-Raum. Es enthält Daten über Personen (wie Personen, gegen die Auslieferungsersuchen gestellt wurden oder deren Anwesenheit in einem bestimmten Gebiet als unerwünscht angesehen wird, oder vermisste Minderjährige) sowie Daten über abhanden gekommene, gestohlene und unterschlagene Feuerwaffen, Ausweisdokumente, Fahrzeuge oder Banknoten. Die nationalen Behörden können zusätzliche Informationen über das **SIRENE-Netzwerk (*Supplementary Information Request at the National Entries, SIRENE – Antrag auf Zusatzinformationen bei der nationalen Eingangsstelle*)** austauschen.

EURODAC ist ein Verwaltungssystem, das in erster Linie der Registrierung von Migranten dient, die die EU-Außengrenzen irregulär überschreiten und Asyl beantragen.

Das **Visa-Informationssystem (VIS)** dient als Verwaltungssystem für die Erteilung von Schengen-Visa.

Die Systeme für **Fluggastdatensätze (*Passenger Name Record, PNR*)** und **vorab übermittelte Fluggastdaten (*Advanced Passenger Information, API*)** enthalten Daten über Fluggäste.

Das **Prümer System** ist ein vereinbartes Kooperationssystem, über das Mitgliedstaaten Daten über DNA, Fingerabdrücke und Fahrzeuge austauschen.

Interpol betreibt 19 Datenbanken, auf die über das sichere Kommunikationssystem **I24/7** zugegriffen werden kann.

34 Seitdem Europol im September 2020 uneingeschränkter Zugang zu SIS II gewährt wurde, macht die Agentur aktiv von diesem System Gebrauch. Seit März 2021 ist Europol an das SIRENE-Netzwerk angeschlossen und kann somit Informationen mit den Kontaktstellen des Netzes, den sogenannten "SIRENE-Büros", austauschen. Die Mitgliedstaaten sind rechtlich dazu verpflichtet, Europol über jegliche ihnen vorliegende Informationen in Kenntnis zu setzen, die mit SIS II-Ausschreibungen im

Zusammenhang mit Terrorismus übereinstimmen ("Treffer")¹⁶, nicht jedoch im Hinblick auf andere Formen der Kriminalität, einschließlich der Migrantenschleusung (die Mitgliedstaaten können Informationen in diesen Bereichen jedoch über das SIRENE-Netzwerk austauschen). Der Umstand, dass diese wichtigen Informationen nicht systematisch und nahezu in Echtzeit verfügbar sind, kann Europol bei der Verfolgung von Schleusern beeinträchtigen.

35 Europol macht ebenfalls von den Interpol-Datenbanken Gebrauch. Es gibt jedoch keine automatische Schnittstelle zwischen den Kommunikationssystemen SIENA von Europol und I24/7 von Interpol. Die Informationen müssen von einem System in das andere übertragen werden.

36 Europol greift sehr selten auf andere europäische Datenbanken zurück, die im Bereich der Migrantenschleusung von Relevanz sein könnten. Die Agentur kann auf das EURODAC-System zugreifen, hat jedoch in der Praxis aufgrund rechtlicher Einschränkungen noch keine Abfrage des Systems in Bezug auf Migrantenschleusung vorgenommen¹⁷. Die Agentur hat API/PNR im Jahr 2018 nur zweimal, 2019 achtmal und 2020 sechsmal abgefragt.

37 Europol kann auf die im VIS gespeicherten Daten nicht zugreifen, obwohl die Rechtsgrundlage für den Zugriff (VIS-Verordnung) seit 2008 besteht und die technischen und funktionalen Anforderungen hierfür 2018 entwickelt wurden. Wie in der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom März 2021 gefordert, befasst sich die Agentur derzeit mit technischen Fragen zur Verbesserung des Schutzes personenbezogener Daten, bevor sie auf das System zugreifen kann. Durch diesen fehlenden Zugang zum VIS blieb die Möglichkeit der Agentur ungenutzt, relevante Informationen für die Bekämpfung von Visa-Betrug durch Schleuser zu erhalten.

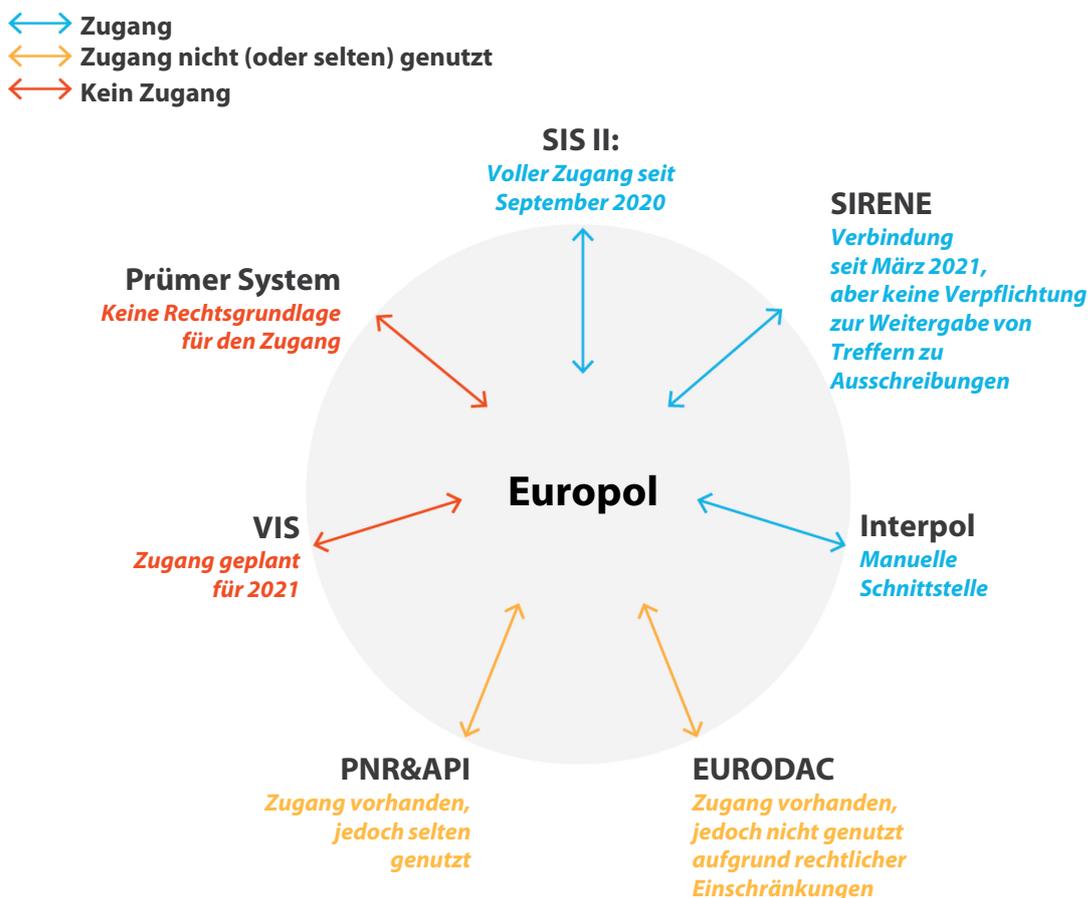
¹⁶ Artikel 48 Absatz 8 der Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen.

¹⁷ Nach Artikel 21 der EURODAC-Verordnung kann Europol das EURODAC-System nur abfragen "wenn die Abgleiche mit den Fingerabdruckdaten in sämtlichen Informationsverarbeitungssystemen, zu denen Europol in technischer und rechtlicher Hinsicht Zugang hat, nicht zur Feststellung der Identität der betreffenden Person geführt haben".

38 Wie in der Interoperabilitätsverordnung von 2019 vorgesehen, sollte die Interoperabilität zwischen den Europol-Datenbanken, den wichtigsten EU-Datenbanken (SIS II, VIS, EURODAC und künftige Systeme, insbesondere das Einreise-/Ausreisensystem und das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem) und den Interpol-Datenbanken bis 2023 weiter verbessert werden¹⁸. Ihre Umsetzung wird es ermöglichen, alle Datenbanken gleichzeitig abzufragen.

39 Europol hat ebenfalls keinen Zugriff auf Daten, die über das Prümer System ausgetauscht werden. Dies liegt daran, dass es keine explizite Rechtsgrundlage für den Zugang zu diesen Daten gibt.

Abbildung 7 – Zugang von Europol zu relevanten externen Informationsquellen zur Migrantenschleusung



Quelle: Prüfer des Europäischen Rechnungshofs.

¹⁸ Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration).

Die Partner von Europol schätzen die von der Agentur bereitgestellten Informationen, jedoch erschweren Interoperabilitätsprobleme einen wirksamen Datenaustausch

40 Die Umfrage des Hofes zeigt, dass die Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Länder die von Europol bereitgestellten Informationen schätzen. Die durchschnittliche Zufriedenheitspunktzahl betrug insgesamt (auf einer Skala von 0 bis 10) **8,5** (siehe **Abbildung 8**). Verbesserungen müssen insbesondere im Hinblick auf Interoperabilitätsprobleme erzielt werden, die einen wirksamen Datenaustausch beeinträchtigen.

Abbildung 8 – Zufriedenheit mit den von Europol erhaltenen Informationen



Quelle: Analyse des Hofes auf der Grundlage der Antworten der Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Länder auf den Fragebogen des Hofes. Zwei Antworten enthielten keine quantitative Punktzahl.

41 Derzeit verfügen die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten über keinen Zugang zum EAS. Sie können mithilfe eines Ersuchens über SIENA oder einen Verbindungsbeamten überprüfen lassen, ob die benötigten Informationen im EAS gespeichert sind. Da dieses Verfahren Zeit in Anspruch nimmt, verliert der Datenaustausch aufgrund der fehlenden Interoperabilität zwischen den nationalen und den Europol-Systemen an Effizienz.

42 2020 startete Europol das neue Projekt Quest+, das es den nationalen Behörden ermöglicht, über ihre nationalen Systeme das Europol-Analysesystem abzufragen. Dadurch ist ihnen, ohne den Dienstweg einzuhalten, sofort ersichtlich, ob Übereinstimmungen ("Treffer") im EAS vorliegen, sie erhalten jedoch keinen direkten Zugang zu den im System tatsächlich gespeicherten Informationen. Für jeden Treffer müssen sie weitere Informationen einzeln beantragen. Als Teil der allgemeinen Umstrukturierung der IT-Infrastruktur von Europol hängt der Abschluss des Projekts von der Verfügbarkeit von Ressourcen ab. Für 2021 ist eine Pilotphase geplant, an der bis zu sechs Mitgliedstaaten teilnehmen sollen.

43 Die Mitgliedstaaten haben zwar Zugang zu EIS, der anderen Datenbank von Europol, jedoch ist diese nicht vollständig in die nationalen Systeme integriert. Europol startete 2016 das Projekt "Querying Europol Systems" (QUEST) (siehe [Abbildung 9](#)), das es den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten ermöglicht, über ihre nationalen Systeme auf das Europol-Informationssystem zuzugreifen. QUEST wurde 2017 eingesetzt, deckt jedoch bislang nur zwei Arten von Informationen ab: Personen und Feuerwaffen. Weitere Arten von Informationen (wie Transportmittel, Kommunikationsmittel und Ausweisdokumente) werden voraussichtlich Ende Juni 2021 verfügbar sein.

Abbildung 9 – Die Projekte QUEST und QUEST+



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

44 Der Hof stellte weitere Probleme im Zusammenhang mit dem Datenaustausch zwischen Europol und anderen EU-Agenturen fest. Einer der wichtigsten Interessenträger bei der Bekämpfung der Migrantenschleusung ist Frontex, die Agentur der EU für die Grenz- und Küstenwache, die Europol operative personenbezogene Daten (wie Namen und Adressen von Verdächtigen) zur Verfügung stellt. Europol kann jedoch keine personenbezogenen Daten an Frontex weitergeben, anhand deren Frontex die Genauigkeit seiner operativen Daten abgleichen, seine Erkenntnisse für Grenzkontrollereinsätze vertiefen oder seine Risikobewertungen zur Lokalisierung aufkommender Bedrohungen verbessern könnte.

45 Ein Grund hierfür war der Beschluss 58/2015 des Frontex-Verwaltungsrats, der auf der Grundlage der Frontex-Verordnung von 2011 den Erhalt personenbezogener Daten von Europol untersagte. Ein weiterer Grund lag in der 2018 vom Europäischen Datenschutzbeauftragten auf der Grundlage der Frontex-Verordnung von 2016 abgegebenen negativen Stellungnahme über den Eingang personenbezogener Daten von Europol bei Frontex. Diese Rechtslücke wurde jedoch mit der jüngsten Frontex-Verordnung von 2019 geschlossen, die den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und Frontex ausdrücklich vorsieht¹⁹. Die von Frontex bei der Überwachung der Migrationsströme oder im Rahmen von Einsätzen erhobenen Daten können nun an Europol weitergegeben werden, um Personen zu identifizieren, die der grenzüberschreitenden Kriminalität verdächtigt werden.

46 Die wirksame Bekämpfung der Migrantenschleusung erfordert eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungs- und Justizbehörden. Obwohl die Europol-Verordnung von 2016 einen gegenseitigen indirekten Zugang zu den Datenbanken von Europol und Eurojust vorsieht²⁰, ist die Einführung eines solchen Zugangs nur langsam fortgeschritten. Sie können Daten zwar halbautomatisch über SIENA austauschen, eine vollständig computergestützte Zugangslösung hat sich jedoch verzögert, da die IT-Systeme von Eurojust verbessert werden müssen.

47 Nach dem vor 2016 geltenden Rechtsrahmen²¹ war die Datenverarbeitung von Europol systemspezifisch: Darin war genau festgelegt, welche Daten in welchem System verarbeitet werden konnten. Dahingegen ist die Europol-Verordnung von 2016 nicht mehr systemspezifisch. Vielmehr hängen die Vorschriften für die Verarbeitung von Daten durch Europol nun von dem Zweck der Verarbeitung ab (Ermittlung von Verbindungen; themenbezogene und strategische Analyse; operative Analyse; Erleichterung des Informationsaustauschs)²². Die Agentur plant daher, von ihren bestehenden separaten Systemen zu einer integrierten, übergreifenden, zentralen Datenspeicher- und Betriebsumgebung überzugehen.

¹⁹ Artikel 90 der Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624.

²⁰ Artikel 21 der 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.

²¹ Artikel 10 und 14 des Beschlusses 2009/371/JI des Rates.

²² Artikel 18 und 19 der Europol-Verordnung.

48 Bisher hat Europol im Bereich der Migrantenschleusung keine innovativen IT-Verfahren wie Data Mining oder künstliche Intelligenz zur Anwendung gebracht. Eine solche Überarbeitung der gesamten IT-Infrastruktur bietet der Agentur die Gelegenheit, dies zu tun.

Die Partner von Europol schätzen zwar die strategische und operative Unterstützung, die Ergebnisse können jedoch nicht bewertet werden und die Verfahren sind nicht ausreichend strukturiert

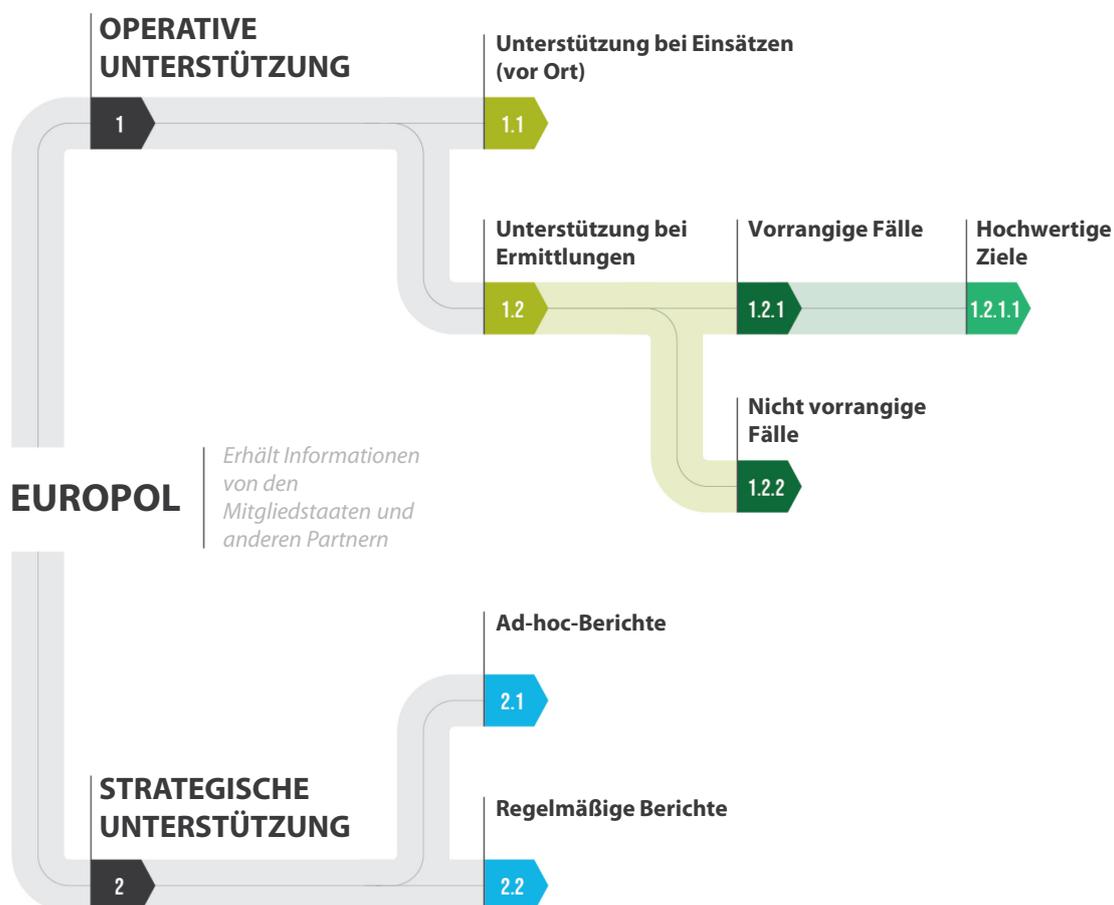
49 Der von Europol erzielte Mehrwert ergibt sich nicht nur aus dem Austausch von Informationen mit ihren Partnern, sondern auch aus ihrer strategischen und operativen Unterstützung. In den folgenden Ziffern untersucht der Hof, ob Europol

- a) wertvolle strategische und operative Unterstützung leistet;
- b) Ergebnisse erzielt und darüber Bericht erstattet;
- c) über die erforderlichen internen Verfahren verfügt, um Unterstützung zu leisten;
- d) ihre Tätigkeiten gut mit ihren Partnern koordiniert.

Europol leistet wertvolle Unterstützung

50 *Abbildung 10* gibt einen Überblick über die von Europol geleistete strategische und operative Unterstützung.

Abbildung 10 – Strategische und operative Unterstützung durch Europol



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

51 Die strategische Unterstützung von Europol besteht aus Berichten unterschiedlicher Komplexität, die einen allgemeinen Überblick über die aktuelle Kriminalitätslage sowie aktuelle Trends in der EU geben (siehe **Kasten 4**). Die Agentur bereitet diese strategischen Berichte sowohl regelmäßig als auch fallweise vor und ermöglicht es somit den Mitgliedstaaten, Präventivmaßnahmen zu ergreifen. Im Rahmen ihrer strategischen Unterstützung spielt Europol auch eine entscheidende Rolle bei EMPACT (siehe Ziffer **08**), die zur Festlegung strategischer Prioritäten für die gesamte EU und deren Umsetzung auf operativer Ebene beiträgt.

Kasten 4

Beispiele für strategische Berichte von Europol

Die **Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (*serious and organised crime threat assessment, SOCTA*)**²³ enthält Empfehlungen auf der Grundlage der von Europol durchgeführten Analyse der größten kriminellen Bedrohungen, mit denen die EU konfrontiert ist. Der Rat "Justiz und Inneres" stützt sich auf die Empfehlungen der SOCTA, um die Prioritäten der EU im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung für den nächsten vierjährigen Politikzyklus zu bestimmen. Die strategische Bewertung von SOCTA bildet die Grundlage für den EMPACT-Politikzyklus. In der jüngsten SOCTA (für den Zeitraum 2017-2021) wurde die Beihilfe zur illegalen Einwanderung als eine der größten kriminellen Bedrohungen erkannt.

Erkenntnismitteilungen liefern Informationen über bestimmte Aktivitäten; beispielsweise über neue Beförderungsarten wie das Überqueren des Ärmelkanals mit kleinen Booten²⁴. Sie können in Beantwortung spezifischer Anfragen von Mitgliedstaaten erstellt werden.

52 Die operative Unterstützung von Europol erstreckt sich auf Ermittlungen von Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Ländern zu bestimmten Fällen, die als nicht vorrangige (grundlegende Unterstützung) oder vorrangige Unterstützungsfälle oder Ermittlungen zu hochwertigen Zielen (*high-value target, HVT*) eingestuft werden können (die anhand eines zusätzlichen Priorisierungsverfahrens aus vorrangigen Fällen ausgewählt werden), wie **Abbildung 11** veranschaulicht. Die operative Unterstützung besteht aus zwei Hauptteilen:

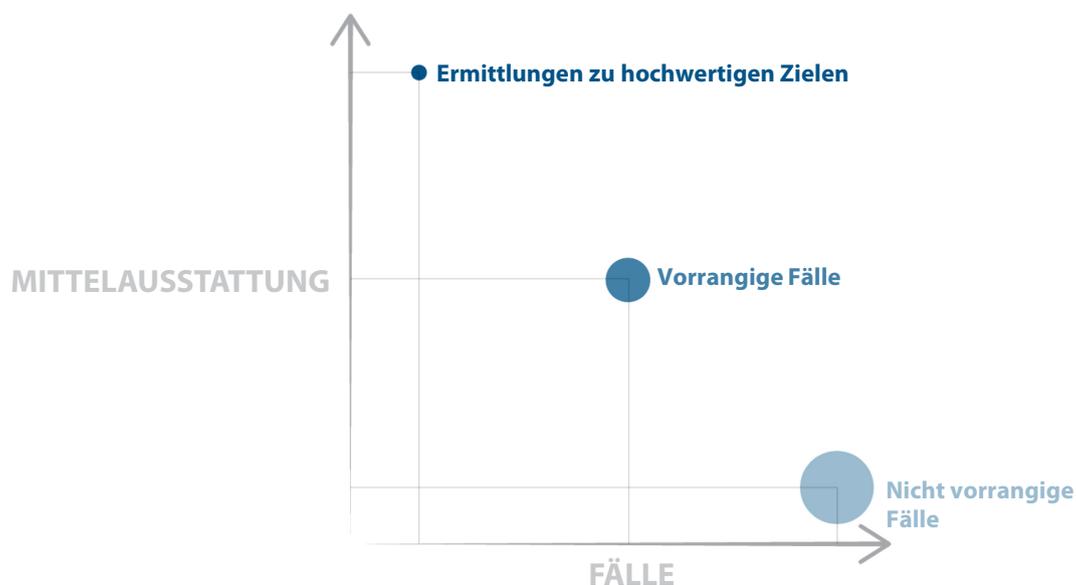
- 1) **Operative Unterstützung** – Europol leistet den Mitgliedstaaten bei Einsätzen direkte Unterstützung vor Ort; Europol-Experten können beispielsweise Daten von mobilen Geräten wie Smartphones oder Tablets extrahieren.
- 2) **Unterstützung der Ermittlungsarbeiten** – die Art der geleisteten Unterstützung richtet sich danach, ob es sich um vorrangige Fälle, nicht vorrangige Fälle oder Ermittlungen zu HVT handelt:
 - a) Bei *nicht vorrangigen Fällen* gleicht Europol die Daten mit ihren Datenbanken ab.

²³ <https://www.europol.europa.eu/socta-report> (EN)

²⁴ <https://www.europol.europa.eu/migrant-smuggling-use-of-small-boats-to-cross-english-channel-0> (EN)

- b) Bei *vorrangigen Fällen* leistet Europol den Ermittlern Unterstützung bei der operativen Analyse (z. B. Informationen über das betreffende kriminelle Netzwerk, ihre Methoden, Grenzen und Absichten), bei der Koordinierung von Einsätzen und/oder stellt Finanzierung für operative Treffen zur Verfügung.
- c) *Ermittlungen zu hochwertigen Zielen* erhalten stärkere Unterstützung als vorrangige Fälle. Sie sehen insbesondere die Anfertigung eines Einsatzplans und Errichtung einer operativen Taskforce zur Koordinierung von nachrichtendienstlichen und ermittlungstechnischen Aktivitäten vor, darunter auch Feldeinsätze.

Abbildung 11 – Verhältnis zwischen nicht vorrangigen Fällen, vorrangigen Fällen und Ermittlungen zu hochwertigen Zielen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

53 Insgesamt waren die Partner von Europol mit der Qualität der Unterstützung, die sie von der Agentur erhalten haben, zufrieden. Auf einer Skala von 0 bis 10 bewerteten sie die strategische Unterstützung von Europol mit 8,0 und die operative Unterstützung mit 8,4 (siehe [Abbildung 12](#)).

Abbildung 12 – Zufriedenheit mit der strategischen und operativen Unterstützung von Europol



Quelle: Analyse des Hofes auf der Grundlage der Antworten der Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Länder auf den Fragebogen des Hofes. Eine Antwort enthielt keine quantitativen Punktzahlen.

Die Ergebnisse der operativen und strategischen Unterstützung von Europol lassen sich nur schwer überprüfen, da die Agentur sie nicht umfassend misst

54 Obwohl die Bewertung durch die Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Länder positiv ausfiel, erschwerten die Grenzen der vorhandenen Berichterstattungsregelungen die Messung der Leistungsindikatoren. Im Folgenden analysiert der Hof die Gründe hierfür.

55 Europol verfügt über keine Indikatoren, mit denen systematisch gemessen wird, ob die Beiträge der Agentur zu den Fällen der Mitgliedstaaten im Bereich der Migrantenschleusung (z. B. Erstellung eines Analyseberichts) zu operativen Ergebnissen wie Festnahmen, Zerschlagung organisierter krimineller Gruppen oder Beschlagnahmen von Vermögenswerten in einem Mitgliedstaat geführt haben. Dies liegt vor allem daran, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, solche Daten an Europol weiterzugeben. Ein weiterer Grund liegt darin, dass der Datenerhebungsprozess nicht strukturiert ist, da Europol ihren Partnern keine Anweisungen gegeben hat, wie über die erzielten Ergebnisse zu berichten ist. Europol erhebt Daten zur Anzahl der im Zusammenhang mit "Aktionstagen" erfolgten Festnahmen (siehe [Kasten 5](#)).

Kasten 5

Aktionstage

Aktionstage sind grenzüberschreitende Einsätze, die sich mit Unterstützung von Europol (z. B. logistischer oder analytischer Art) auf Brennpunkte der Kriminalität und kriminelle Netze in der gesamten EU konzentrieren. Aktionstage können verschiedene Formen annehmen, wie die Festnahme von Schleusern, die Migranten mithilfe kleiner Boote schleusen, oder koordinierte Einsätze an Flughäfen zur Erkennung gefälschter Dokumente.

Beispielsweise unterstützte Europol an Aktionstagen am 28. und 29. September 2020 die Festnahme von 12 Schleusern, die Menschen mithilfe kleiner Boote über den Ärmelkanal schleusten. Der Einsatz umfasste die Zusammenarbeit zwischen Belgien, Frankreich, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich, die von Europol und Eurojust unterstützt wurden.

56 Europol aktualisiert jedoch nicht immer die Anzahl der Festnahmen im Anschluss an Aktionstage und das EMSC erhebt Daten zu anderen Ergebnissen wie Beschlagnahmen von Vermögenswerten nicht systematisch. Die Umfrage des Hofes zeigt, dass nur 33 % der Mitgliedstaaten Europol systematisch Informationen über die Ergebnisse ihrer Unterstützung im Bereich der Migrantenschleusung übermitteln.

57 Die Beschaffung zuverlässiger Statistiken über Migrantenschleusung hat sich für Eurostat ebenfalls als schwierig erwiesen. Eurostat führte drei Pilotdatenerhebungen von Strafrechtsdaten zur "Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt" (im Sinne des EU-Rechts) für die Bezugsjahre 2015, 2016 und 2017 durch. Seit dem Bezugsjahr 2018 wurde die Datenerhebung in den jährlichen Fragebogen von Eurostat über Kriminalstatistiken eingebettet. Die Mitgliedstaaten haben auf freiwilliger Basis zum Projekt beigetragen, da sie keine Rechtsgrundlage zur Bereitstellung von Daten verpflichtet. Die Anzahl der Mitgliedstaaten, die Daten übermitteln, hat im Laufe der Jahre schrittweise zugenommen. Mittlerweile zählen hierzu die meisten Mitgliedstaaten, auch wenn ihre Daten nicht immer vollständig sind. Mit Stand Juli 2021 hatte Eurostat noch keine Statistiken über Migrantenschleusung veröffentlicht, in erster Linie aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Datenqualität.

58 Europol und Frontex erheben ebenfalls Statistiken über Migrantenschleusung aus den Mitgliedstaaten: Frontex für ihre Risikoanalyse sowie für operative und strategische Zwecke und Europol für ihre Berichterstattung über EMPACT an den Rat.

Der Datenerhebungsprozess wird zwischen Europol, Frontex und Eurostat nicht koordiniert.

59 Im Jahr 2018 begann das EMSC, über die jährliche Anzahl der Festnahmen intern Bericht zu erstatten und begann ein Jahr später diese Zahl der Kommission weiterzuleiten. Da nach Auffassung des EMSC aufgrund der fehlenden regelmäßigen Meldungen über die Ergebnisse des Strafverfolgungsprozesses jedoch keine zuverlässigen Daten über die Anzahl der Festnahmen vorliegen, hat es keine Daten zu diesem Indikator in seinen öffentlichen Berichten vorgelegt. Obwohl die Anzahl der Festnahmen in Pressemitteilungen zu Aktionstagen angegeben wird, stehen keine konsolidierten Daten öffentlich zur Verfügung. Jährliche Daten über identifizierte Schleuser liegen nur für bekannte Straftäter (HVT)²⁵ vor.

60 Andere EU-Einrichtungen veröffentlichen jedoch Daten zu den Ergebnissen. Die Berichte des Rates über EMPACT enthalten Statistiken über die Ergebnisse im Bereich der Migrantenschleusung (Anzahl der Festnahmen, Beschlagnahmen von illegal erlangten Vermögenswerten). Auch der Jahresbericht von Eurojust enthält Angaben zu den operativen Gesamtergebnissen (festgenommene Verdächtige und illegal erlangte Vermögenswerte).

61 Das EMSC ermittelte im Jahr 2019 fünf hochwertige Ziele, die alle zu Festnahmen geführt haben. Mit der Unterstützung des EMSC verhafteten die Mitgliedstaaten 598 Personen im Rahmen von Einsätzen an Aktionstagen. Europol macht keine näheren Angaben zur Klassifizierung festgenommener Personen (z. B. ob es sich um hochrangige Mitglieder oder andere Personen auf operativer Ebene wie Lastkraftwagenfahrer für organisierte kriminelle Gruppen handelt).

62 Im selben Jahr wurden in der EU 10 989 der Migrantenschleusung verdächtige Personen ermittelt. Zugegebenermaßen erweist sich nicht jeder Verdächtige als Schleuser und wird verhaftet. Dennoch ist die Anzahl der Festnahmen an Aktionstagen gering. Europol koordiniert ihre Tätigkeiten zwischen Migrantenschleusung und anderen Kriminalitätsbereichen wie Dokumentenbetrug oder Geldwäsche. Für die Tätigkeiten von Europol im Bereich Geldwäsche und Dokumentenbetrug (z. B. die Anzahl erkannter gefälschter Dokumente oder der Wert beschlagnahmter Vermögenswerte) liegen jedoch keine Leistungsindikatoren vor. Einen Leistungsindikator für die Entfernung illegaler Internetinhalte hat Europol eingeführt, konnte jedoch das entsprechende Ziel nicht erreichen (siehe [Tabelle 3](#) im [Anhang](#)).

²⁵ Konsolidierter jährlicher Tätigkeitsbericht von Europol 2019, S. 22.

63 Seit 2020 legt Europol keine spezifischen Zielvorgaben für Outputindikatoren mehr fest, nachdem die Agentur beschlossen hatte, die obere Führungsebene lediglich auf hochrangige Indikatoren aufmerksam zu machen. In den Programmplanungsdokumenten wurden Indikatoren zur Migrantenschleusung mit Indikatoren zu anderen Aktivitäten zusammengefasst, die unter "schwere und organisierte Kriminalität" fallen (siehe [Tabelle 1](#) und [Tabelle 2](#) im [Anhang](#)).

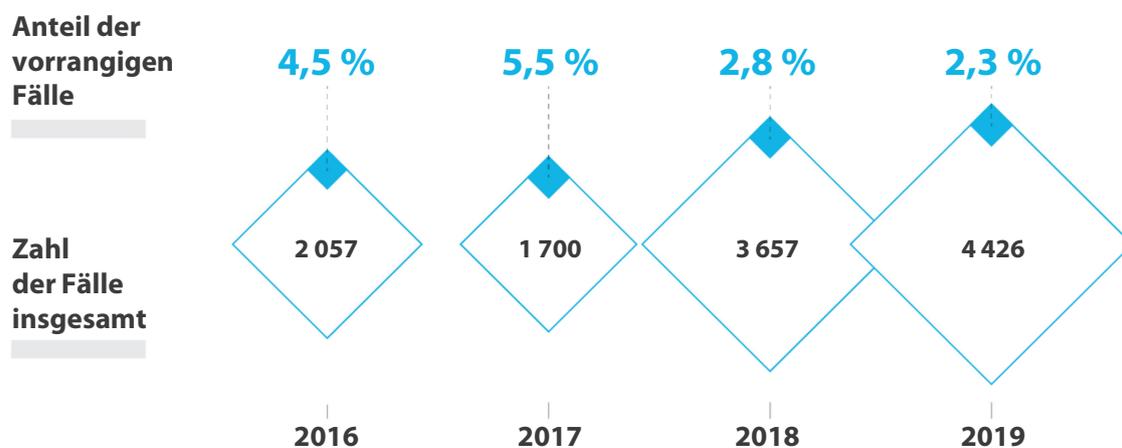
64 Das EMSC hat seine Zielvorgaben für Outputindikatoren nicht immer erreicht und die Vorgaben bisweilen unterhalb der in den letzten Jahren erzielten Leistungen festgesetzt (siehe [Abbildung 15](#), [Abbildung 16](#), und [Abbildung 17](#) im [Anhang](#)).

Europol dokumentiert die Auswahl der Fälle nicht vollständig

65 Europol hat objektive Kriterien festgelegt, um zwischen nicht vorrangigen Unterstützungsfällen, vorrangigen Fällen und Ermittlungen zu hochwertigen Zielen zu unterscheiden (siehe Ziffer [52](#)). Zur Anwendung dieser Kriterien hat die Agentur einen Priorisierungsprozess mit detailliertem Arbeitsablauf entwickelt. In der Praxis verwenden die leitenden Experten und Analysten von Europol das Priorisierungsverfahren als allgemeine Leitlinie, um zu entscheiden, ob einem Fall Vorrang eingeräumt wird, und stützen sich dabei auf ihr fachliches Urteilsvermögen, die verfügbaren Ressourcen und das Entwicklungspotenzial des Falls. Zu diesem Zweck führen sie häufig gemeinsame Bewertungen mit den Verbindungsbüros von Europol in den Mitgliedstaaten ("Liaison Bureaux") und/oder Ermittlern an den Außengrenzen durch. Da dieses Auswahlverfahren nicht vollständig dokumentiert wird, konnte der Hof nicht überprüfen, ob es ordnungsgemäß angewendet wurde.

66 Obwohl sich die Anzahl aller Fälle zwischen 2016 und 2019 verdoppelt hat, ist die Anzahl der vorrangigen Fälle nicht gestiegen (siehe [Abbildung 13](#)). Im Jahr 2016 stufte Europol 93 von 2 057 Fällen als vorrangig ein und 104 von 4 426 Fällen im Jahr 2019.

Abbildung 13 – Vorrangige Fälle im Vergleich zu den insgesamt an Europol gemeldeten Fällen der Migrantenschleusung

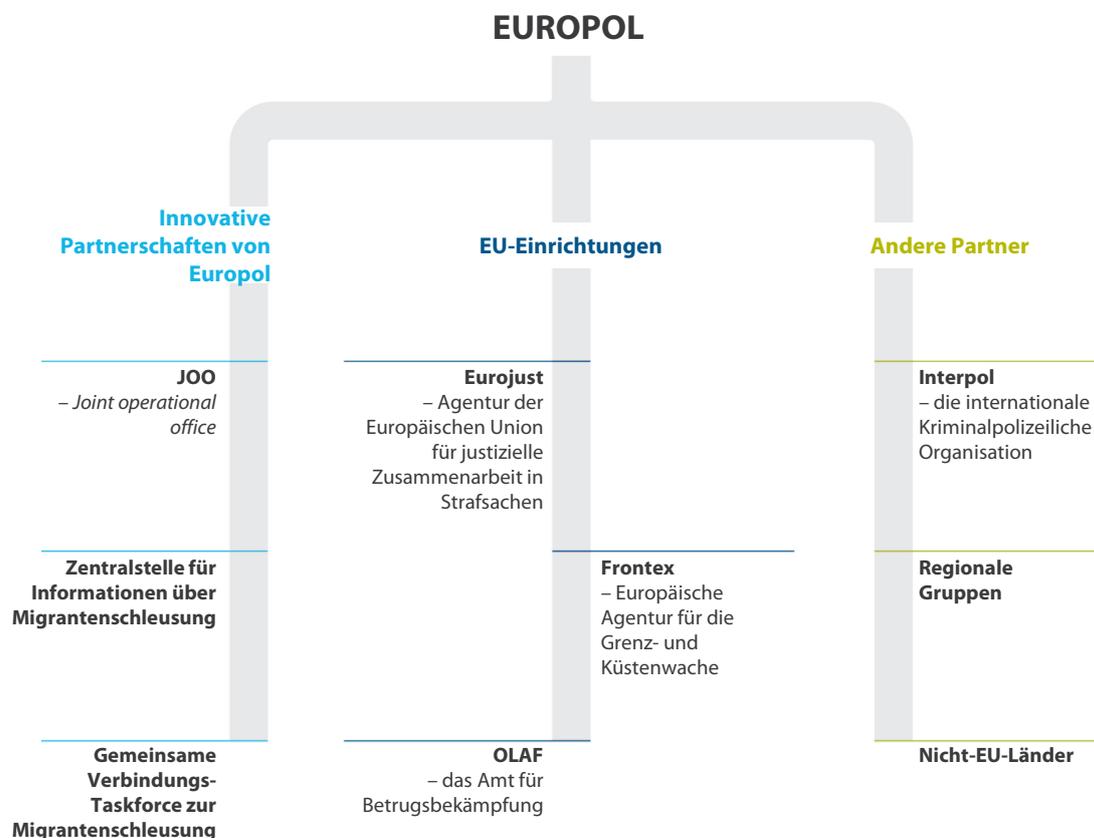


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Europol-Daten.

Europol koordiniert ihre Tätigkeiten mit ihren Partnern, jedoch nicht systematisch

67 Neben ihrer Unterstützung für Strafverfolgungsbehörden koordiniert Europol auch ihre Tätigkeiten mit ihren anderen Partnern. Dazu zählen EU-Agenturen, Nicht-EU-Länder, internationale Organisationen und regionale Strafverfolgungsbehörden (siehe [Abbildung 14](#)). Die Befragungen des Hofes der Partner von Europol und deren Antworten auf die Umfrage des Hofes zeigen, dass diese ihre Koordinierungsrolle schätzen.

Abbildung 14 – An Koordinierungstätigkeiten beteiligte Partner von Europol



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

68 Um die Zusammenarbeit zu fördern, unterstützt und beteiligt sich Europol an einer Reihe innovativer Partnerschaften. Dazu gehören

- eine **gemeinsame Verbindungs-Taskforce zur Migrantenschleusung (joint liaison task force, JLT)**, die Verbindungsbeamte zusammenführt, die aus den Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Ländern an den Hauptsitz von Europol entsandt werden. Das EMSC hält regelmäßige Sitzungen mit JLT-Verbindungsbeamten ab, und die meisten Teilnehmer an der Umfrage des Hofes waren der Ansicht, dass dadurch die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Migrantenschleusung verbessert wurde.
- eine **Informationsvermittlungsstelle**, die den Informationsaustausch verbessert, indem Partner wie Frontex und Interpol, aber auch weniger traditionelle Parteien wie Missionen im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zusammengebracht werden. Die Informationsvermittlungsstelle soll allgemeine Trends und konkrete Fälle behandeln.

- das **Joint Operational Office in Wien**, eine regionale operative Plattform für internationale Ermittlungen gegen organisierte kriminelle Gruppen, die entlang der Westbalkanroute und der zentralen Mittelmeerroute Migrantenschleusung betreiben. Das Büro unterstützt die grenzübergreifende polizeiliche Zusammenarbeit und bindet internationale Ermittler in Einsätze ein.

69 Es besteht jedoch keine strukturierte Zusammenarbeit zwischen Europol und anderen europäischen Koordinierungsplattformen, die an der Bekämpfung der Migrantenschleusung beteiligt sind, wie dem Südosteuropäischen Strafverfolgungszentrum, dem Übereinkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit in Südosteuropa oder der Integrierten Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Ostseeraum.

70 Europol hat auch keine Arbeitsvereinbarungen mit regionalen Plattformen für die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung außerhalb Europas wie ASEANAPOL, AMERIPOL und AFRIPOL.

71 Schließlich zeigen die Umfrage des Hofes und die Befragungen von Vertretern aus Nicht-EU-Partnerländern, dass Europol diese in ihre Tätigkeiten einbindet, wenn auch nicht immer systematisch. In ihrer Antwort auf die Umfrage des Hofes äußerten einige Dritte den Wunsch nach einer intensiveren Beteiligung an operativen Tätigkeiten mit Europol. Eine solche Beteiligung hängt jedoch nicht nur von Europol allein ab, sondern auch von der Bereitschaft des Mitgliedstaats, der die betreffende Ermittlung leitet.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

72 Der Hof untersuchte, wie Europol die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Migrantenschleusung unterstützt. Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass Europol ein wertvoller Partner und eine wichtige Schaltstelle für den Informationsaustausch ist. Europol steht jedoch vor anhaltenden Herausforderungen, externe Informationsquellen in vollem Umfang zu nutzen, und die Ergebnisse ihrer Unterstützung können nur schwer nachgewiesen werden, da sie nicht systematisch gemessen werden.

73 Der Hof bewertete die Rolle von Europol als europäische Schaltstelle für den Austausch von Informationen über Kriminalität. Der Hof stellte fest, dass die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie Dritte Europol aktiv Informationen zur Verfügung stellten, auch wenn das Engagement je nach Partner variierte. Zwischen 2016 und 2019 nahm der Informationsaustausch kontinuierlich zu (Ziffer [23](#)).

74 Trotz dieses positiven Trends stellte der Hof Probleme fest, die die Vollständigkeit der von Europol erhaltenen Informationen beeinträchtigen. Die meisten dieser Probleme sind keine Eigenheit der Migrantenschleusung und liegen außerhalb der Kontrolle von Europol. Hierunter fallen im Wesentlichen: i) Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten im Engagement bei der Bereitstellung von Informationen für die Datenbanken von Europol, ii) aufgetretene Probleme bei der Aufnahme bilateraler Verhandlungen über internationale Abkommen mit vorrangigen Nicht-EU-Ländern auf EU-Ebene und iii) das Unvermögen von Europol, Informationen von privaten Parteien direkt zu sammeln und zu analysieren (siehe Ziffern [24-32](#)).

75 Als europäische Schaltstelle für Informationen über kriminelle Aktivitäten benötigt Europol Zugang zu allen relevanten Datenbanken. Derzeit stehen Europol jedoch nicht alle relevanten Datenquellen zur Verfügung oder die Agentur macht von ihnen nicht in dem Maße Gebrauch, wie sie es könnte (Ziffern [33-39](#)).

Empfehlung 1 – Nutzung aller einschlägigen Informationsquellen

Um die in der Informationsdrehscheibe vorliegenden Daten zu vervollständigen, sollte Europol

- a) das kürzlich eingerichtete SIRENE-Büro, die PNR/API sowie die EURODAC-Datenbanken nutzen und somit einschlägige Informationen gemäß den spezifischen Bedingungen des jeweiligen Rechtsrahmens erhalten,
- b) Zugang zur VIS-Datenbank zu Analysezwecken einrichten,
- c) die Kommission bei der Ausarbeitung von Legislativvorschlägen unterstützen und somit Zugang zu anderen relevanten Datenquellen erhalten wie dem Prümmer System und zusätzlichen Arten von Informationen, die im Rahmen des Schengener Informationssystems zur Verfügung stehen.

Zeitraum: Juni 2022

76 Insgesamt zeigt die Umfrage des Hofes, dass die Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Länder die von der Agentur bereitgestellten Informationen schätzen. Die vollständige Interoperabilität zwischen den Datenbanken von Europol und der Mitgliedstaaten wurde jedoch noch nicht erreicht, wodurch der Datenaustausch an Effizienz verliert. Europol startete das Projekt "Querying Europol Systems" (QUEST), das es den Mitgliedstaaten ermöglicht, über ihre nationalen Systeme auf das Europol-Informationssystem zuzugreifen. Der Abschluss des Projekts war für Ende Juni 2021 vorgesehen. Im Jahr 2020 wurde das neue Projekt QUEST+ gestartet, das es den nationalen Behörden ermöglicht, über ihre nationalen Systeme das Europol-Analysesystem abzufragen. Für 2021 ist eine Pilotphase geplant, an der bis zu sechs Mitgliedstaaten teilnehmen sollen (Ziffern [40-43](#)).

77 Der Hof stellte auch Probleme beim Datenaustausch mit anderen EU-Agenturen fest. Einer der wichtigsten Interessenträger bei der Bekämpfung der Migrantenschleusung ist Frontex, die Europol operative Daten zur Verfügung stellt. Europol kann jedoch im Gegenzug keine operativen personenbezogenen Daten an Frontex weitergeben, die solche Daten bislang aus rechtlichen Gründen nicht erhalten konnte. Darüber hinaus sieht die Europol-Verordnung von 2016 zwar einen gegenseitigen indirekten Zugang zu den Datenbanken von Europol und Eurojust vor, jedoch sind die Fortschritte bei der Einführung eines solchen Zugangs nur langsam vorangekommen. In ihrer Kerntätigkeit hat Europol bislang keine innovativen IT-Verfahren wie Data Mining oder künstliche Intelligenz zur Anwendung gebracht, auch

nicht im Bereich der Migrantenschleusung. Die geplante Überarbeitung der gesamten IT-Infrastruktur bietet der Agentur die Gelegenheit, dies zu tun (Ziffern [44-48](#)).

Empfehlung 2 – Verbesserung des Datenaustausches zwischen Europol und ihren Partnern

Gemeinsam mit den nationalen Strafverfolgungsbehörden und den einschlägigen EU-Agenturen sollte Europol den Datenaustausch verbessern, indem sie

- a) durch raschen Abschluss der Projekte Quest und Quest+ die Interoperabilität zwischen den nationalen strafrechtlichen Datenbanken und ihrer eigenen erhöht,
- b) die Zusammenarbeit mit Frontex durch gegenseitigen Datenaustausch sowie mit Eurojust durch indirekten Zugang zu den Datenbanken verstärkt,
- c) für die Verarbeitung und den Austausch von Daten mit ihren Partnern innovative IT-Kapazitäten zum Einsatz bringt.

Zeitraumen: Juni 2022

78 Die Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Partnerländer schätzen die von Europol geleistete strategische und operative Unterstützung. Ihre strategische Unterstützung besteht aus regelmäßig sowie fallweise erstatteten Berichten. Ihre operative Unterstützung kann in Form von Kriminalitätsanalysen oder Maßnahmen vor Ort erfolgen, wobei der Schwerpunkt auf Fällen liegt, an denen Straftäter beteiligt sind, die als hochwertige Ziele eingestuft wurden (Ziffern [50-53](#)).

79 Die Ergebnisse der von Europol geleisteten Unterstützung lassen sich nur schwer überprüfen, da die Agentur sie nicht umfassend messen kann. Der Indikator für die Anzahl der Festnahmen bezieht sich ausschließlich auf Festnahmen, die an Aktionstagen erfolgt sind, und es gibt keine Indikatoren für andere Ergebnisse, wie etwa beschlagnahmte Vermögenswerte. Dies ist darauf zurückzuführen, dass kein systematisches Verfahren besteht, nach dem die Mitgliedstaaten Daten über die mit Unterstützung des EMSC erzielten Ergebnisse übermitteln können. Dementsprechend nimmt das EMSC die Anzahl der Festnahmen nicht in seine öffentlichen Jahresberichte auf (Ziffern [54-62](#)).

80 Europol verfügt außerdem über keine Leistungsindikatoren für ihre Bemühungen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Dokumentenbetrug, die auch mit Migrantenschleusung in Verbindung stehen (Ziffer [62](#)). Bis 2019 wurde in den von

Europol veröffentlichten Programmplanungsdokumenten über Zielvorgaben für Leistungsindikatoren berichtet, die in direktem Zusammenhang mit Migrantenschleusung standen. Ab 2020 werden Zielvorgaben zur schweren organisierten Kriminalität in der externen Berichterstattung zu einer Gruppe zusammengefasst. Relevante Leistungsindikatoren stehen somit ausschließlich innerhalb der Organisation zur Verfügung (Ziffern [63-64](#)).

Empfehlung 3 – Die Leistungsüberwachung und -berichterstattung für die Tätigkeiten des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung verbessern

Zur Verbesserung der Leistungsüberwachung und -berichterstattung für die Tätigkeiten des EMSC sollte Europol

- a) die Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Partner auffordern, der Agentur über die Ergebnisse Bericht zu erstatten, die sie mit ihrer Unterstützung bei vorrangigen Fällen im Bereich der Migrantenschleusung erzielt haben;
- b) spezielle Indikatoren für ihre Bemühungen zur Bekämpfung von Dokumentenbetrug und Geldwäsche festlegen;
- c) in ihren jährlichen öffentlichen Berichten konsolidierte jährliche Daten über die Ergebnisse ihrer Unterstützung für Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Länder im Bereich der Migrantenschleusung veröffentlichen;
- d) in ihre Programmplanungsdokumente erneut ausgewählte Leistungsindikatoren und Jahresziele für das EMSC aufnehmen.

Zeitraumen: 1. Quartal 2022

81 Ein Verfahren zur Priorisierung von Fällen auf der Grundlage angemessener Kriterien hilft Europol, Ressourcen dort zuzuweisen, wo sie am dringendsten benötigt werden. Dieser Prozess beruht teilweise auf dem fachlichen Urteilsvermögen des beteiligten Fachpersonals, ist jedoch nicht gänzlich dokumentiert. Es liegen daher keine ausreichenden Beweise dafür vor, dass Europol ihre Ressourcen den Fällen zuweist, bei denen der dringendste Bedarf besteht (Ziffern [65-66](#)).

82 Europol koordiniert ihre Tätigkeiten mit ihren anderen Interessenträgern, jedoch nicht immer systematisch. Zu diesem Zweck hat die Agentur innovative Partnerschaften mit europäischen Gruppierungen entwickelt, die einen raschen Informationsaustausch und eine intensive Zusammenarbeit ermöglichen. Europol

strebt auch den Abschluss von Arbeitsvereinbarungen mit regionalen Strafverfolgungsbehörden an. Es besteht jedoch keine strukturierte Zusammenarbeit zwischen Europol und anderen europäischen Gruppierungen, die an der Bekämpfung von Migrantenschleusung beteiligt sind (Ziffern 67-71).

Empfehlung 4 – Das Verfahren zur Priorisierung von Fällen transparenter gestalten

Um nachzuweisen, dass sie die relevantesten Fälle auswählt, sollte Europol

- a) Nachweise darüber bereithalten, dass sie Priorisierungskriterien systematisch und konsequent zur Anwendung bringt, um alle eingehenden Fälle zu kategorisieren,
- b) Aufzeichnungen über die Punktevergabe für alle im Rahmen der Priorisierung untersuchten Fälle führen.

Zeitraumen: Ende 2021.

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Frau Bettina Jakobsen, Mitglied des Rechnungshofs, am 13. Juli 2021 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhang

Anhang – Berichterstattung und Leistungsindikatoren von Europol im Bereich der Migrantenschleusung

Im Jahr 2019 erstellte Europol die nachstehenden Berichte, die Informationen über ihre Tätigkeiten im Bereich der Migrantenschleusung enthalten:

- das in Artikel 16 Absatz 5 Buchstabe d der Europol-Verordnung vorgesehene Europol-Programmierungsdokument, das die Dreijahresziele und das jährliche Arbeitsprogramm umfasst;
- den in Artikel 16 Absatz 5 Buchstabe g der Europol-Verordnung vorgesehenen konsolidierten jährlichen Tätigkeitsbericht, der Informationen über die Durchführung des jährlichen Arbeitsprogramms enthält;
- den jährlichen Tätigkeitsbericht des EMSC, der die Öffentlichkeit über die Tätigkeiten des EMSC informiert. Dieser Bericht enthält einen eigenen Satz von Indikatoren für die Beihilfe zur illegalen Einwanderung (Migrantenschleusung) und den Menschenhandel;
- den Bericht über die Beihilfe zur illegalen Einwanderung des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung (*European Migrant Smuggling Centre Facilitation Illegal Migration Report*), ein nichtöffentlicher Bericht, der zweimonatlich der Kommission vorgelegt wird sowie Informationen über die Tätigkeiten des EMSC enthält. Er enthält 41 zentrale Leistungsindikatoren (*Key Performance Indicators, KPI*) zur Messung der Leistung in den Kerntätigkeitsbereichen des EMSC, die in sieben Kategorien²⁶ unterteilt sind;
- den "EMSC/AP Migrant Smuggling contribution to Europol OD quarterly monitoring report", ein agenturinternes Dokument, das der operativen Direktion von Europol vorgelegt wird. Der Bericht enthält Statistiken zu sechs ausgewählten Indikatoren und erläutert Trends bei den Tätigkeiten;

²⁶ "Information exchange-processing data", gemeinsames Einsatzteam MARE, operative Analyse, operative Treffen, Aktionstage, "deployment/support on the spot", strategische und themenbezogene Treffen.

- o der Kurzbericht von Europol (*Europol in brief*), der der Öffentlichkeit eine Zusammenfassung der Informationen und Zahlen über die Tätigkeiten von Europol zur Verfügung stellt.

Tabelle 1 – Die Indikatoren von Europol zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität für 2020

INDIKATOREN	ZIELVORGABE 2020
Zahl der Fälle, in denen hochwertige Ziele ermittelt wurden	10
Zahl der eingerichteten operativen Taskforces	5
Operative Berichte im Zusammenhang mit schwerer organisierter Kriminalität (<i>Serious Organised Crime, SOC</i>)	3 000
Unterstützte Einsätze im Zusammenhang mit SOC	370
Zufriedenheit mit der operativen Unterstützung und Analyse im Bereich der SOC	8

Quelle: Europol-Programmplanungsdokument für den Zeitraum 2020-2022, S. 49.

Tabelle 2 – Zielvorgaben von Europol für den Zeitraum 2016-2019

LEISTUNGSINDIKATOREN DER AGENTUR	2016	2017	2018	2019
Im Zusammenhang mit irregulärer Migration ausgetauschte SIENA-Nachrichten	15 447	22 650	20 000	Keine Zielvorgabe*
Anzahl der Einsätze mit Unterstützung des EMSC (AP Migrantenschleusung und AP Phoenix)	n. z.	n. z.	130	130
Vor-Ort-Unterstützung durch das EMSC (Tage innerhalb und außerhalb der EU)	1 595	1 400	1 800	700
Umfang der von der Meldestelle für Internetinhalte (<i>Internal Referral Unit</i> , IRU) bewerteten Inhalte im Zusammenhang mit Migrantenschleusung	n. z.	1 000	1 000	900
Prozentsatz der Beschlüsse zur Befassung durch die IRU im Zusammenhang mit irregulärer Migration	n. z.	75 %	90 %	n. z.
Prozentsatz erfolgreicher Befassung durch die IRU im Zusammenhang mit irregulärer Migration		80 %	85 %	75 %

* Europol ist der Auffassung, dass es ab 2019 nicht mehr erforderlich ist, Zielvorgaben für SIENA-Nachrichten festzulegen, da der Informationsaustausch gut etabliert ist. Der Indikator wurde aus dem Arbeitsprogramm entfernt.

Quelle: Konsolidierter jährlicher Tätigkeitsbericht 2016 von Europol und Programmplanungsdokumente für die Zeiträume 2017-2019, 2018-2020 und 2019-2021.

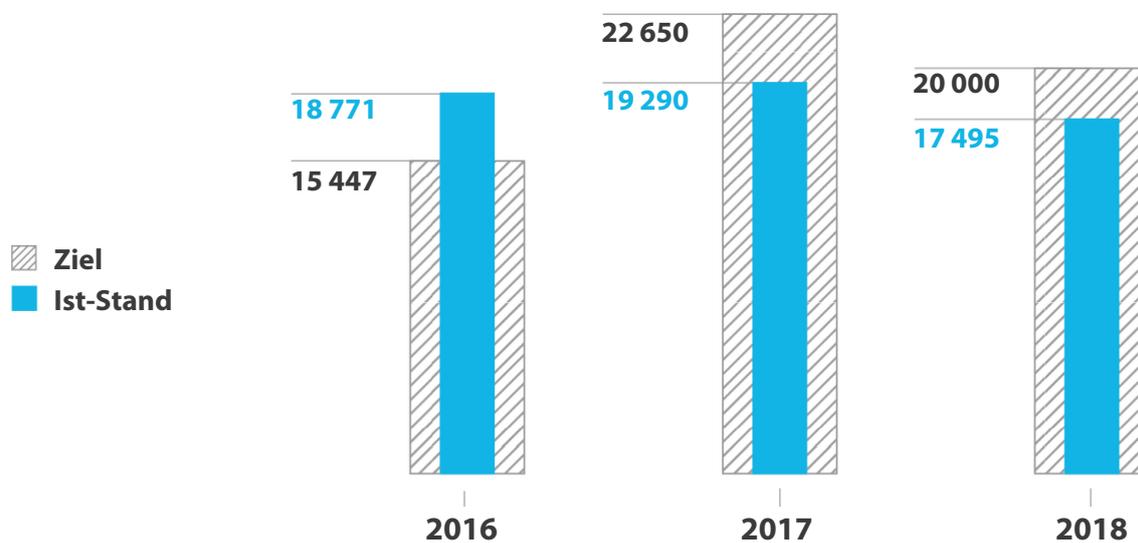
Tabelle 3 – Ergebnisse der IRU im Zusammenhang mit Migrantenschleusung

	Ende 2016	Ende 2017	Ende 2018	Ende 2019
Von Europol bewertete Inhalte	172	693	805	831
Zielvorgabe für Inhalte	-	1 000	1 000	900
Prozentsatz erfolgreicher Befassungen durch die IRU	88 %	78 %	98 %	-
Zielprozentsatz erfolgreicher Befassungen	-	80 %	85 %	75 %

N.B.: Aufgrund technischer Probleme bei dem System für die Meldung von Internetinhalten liegen keine Daten für 2019 vor.

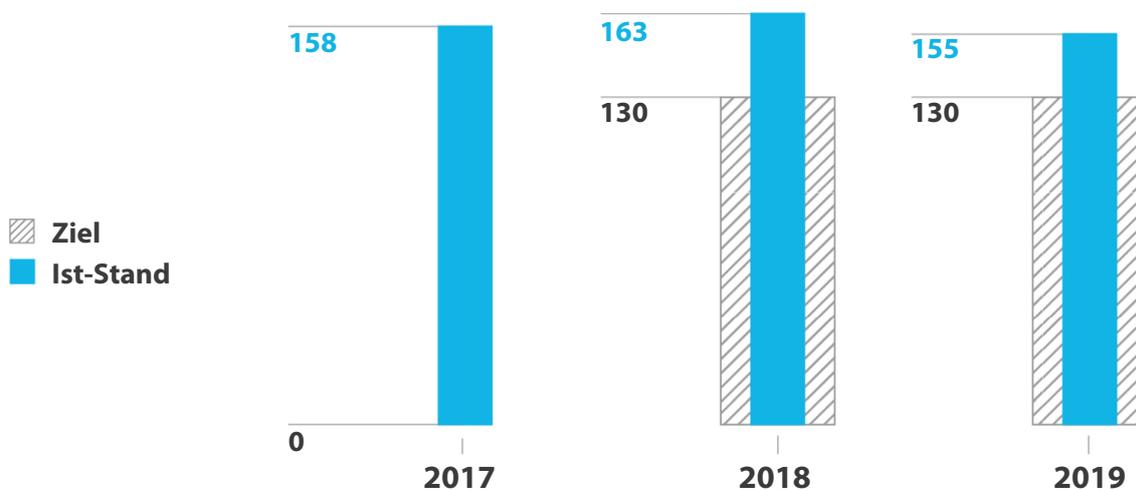
Quelle: Europol.

Abbildung 15 – Im Zusammenhang mit irregulärer Migration ausgetauschte SIENA-Nachrichten



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Arbeitsprogrammen und konsolidierten jährlichen Tätigkeitsberichten von Europol.

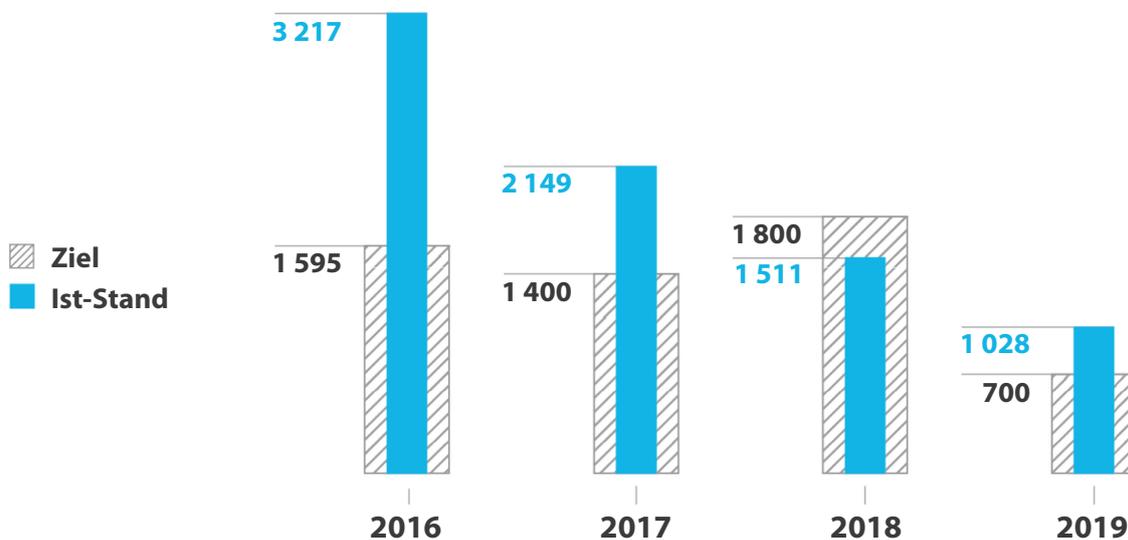
Abbildung 16 – Anzahl der Einsätze mit Unterstützung des EMSC



N.B.: Für 2016 und 2017 wurden keine Zielvorgaben festgelegt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Arbeitsprogrammen und konsolidierten jährlichen Tätigkeitsberichten von Europol.

Abbildung 17 – Vor-Ort-Unterstützung durch das EMSC (in Tagen)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Arbeitsprogrammen und konsolidierten jährlichen Tätigkeitsberichten von Europol.

Akronyme und Abkürzungen

AFRIPOL: Verfahren der Afrikanischen Union für die polizeiliche Zusammenarbeit

AMERIPOL: interamerikanische Polizeiorganisation

AP: Analyseprojekt

API: vorab übermittelte Fluggastdaten

ASEANAPOL: Polizeichefs der Länder des Verbandes Südostasiatischer Nationen

EAS: Europol-Analysesystem

EIS: Europol-Informationssystem

EMPACT: Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen

EMSC: Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung

EURODAC: Europäisches System zum Vergleich der Fingerabdruckdaten

EUROJUST: Agentur der Europäischen Union für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Europol: Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung

FRONTEX: Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache

HVT: Hochwertiges Ziel

IRU: EU-Meldestelle für Internetinhalte

JLT: Gemeinsame Verbindungs-Taskforce zur Migrantenschleusung

MS LEA: Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten

PNR: Fluggastdatensätze

QUEST: *Querying Europol Systems*

SIENA: Netzanwendung für den sicheren Datenaustausch

SIRENE: Antrag auf Zusatzinformationen bei der nationalen Eingangsstelle

SIS II: Schengener Informationssystem

VIS: Visa-Informationssystem

Glossar

Aktionstag: koordinierter gemeinsamer Einsatz nationaler Strafverfolgungsbehörden in der EU zur Bekämpfung grenzübergreifender organisierter Kriminalität mit Unterstützung von Europol.

Analyseprojekt: Plattform, auf der operative Analysen zur Unterstützung internationaler strafrechtlicher Ermittlungen und kriminalpolizeilicher Einsätze durchgeführt werden können.

Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen: Ad-hoc-Plattform, die die Organe und Einrichtungen der EU sowie andere öffentliche und private internationale Partner zusammenführt und der Bewältigung der größten Bedrohungen für die EU dient, die von der organisierten und schweren internationalen Kriminalität ausgehen.

Europäisches Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung: Einheit innerhalb von Europol, die sich mit Migrantenschleusung und Menschenhandel befasst.

Europol: EU-Agentur zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Verhütung und Ermittlung von Terrorismus, Cyberkriminalität und anderen Formen schwerer Kriminalität, die zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffen.

Europol-Analysesystem: sicheres Informationssystem, das ausschließlich dem Personal von Europol zugänglich ist und der Speicherung und Verarbeitung operativer Informationen dient, die von nationalen Strafverfolgungsbehörden und den anderen Partnern von Europol bereitgestellt werden.

Europol-Informationssystem: von Europol und den Mitgliedstaaten genutzte Datenbank über Personen, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats oder in einem Kriminalitätsbereich, für den Europol zuständig ist, einer Straftat verdächtigt werden oder verurteilt wurden.

Hochwertiges Ziel: definiert als Person, die im vergangenen Jahr mutmaßlich eine oder mehrere der in Artikel 3 der Europol-Verordnung definierten Straftaten geplant, vorbereitet oder begangen hat und somit ein hohes Risiko der schweren und organisierten Kriminalität für zwei oder mehr Mitgliedstaaten darstellt.

Netzanwendung für den sicheren Datenaustausch: Kommunikationskanal zwischen den Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten und Dritten mit oder ohne Beteiligung von Europol.

Prümer System: die Gruppe der Unterzeichnerstaaten des Vertrages von 2005 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und illegalen Migration.

Antworten der Kommission und des EAD sowie von Frontex, Eurojust und Europol

Antworten der Kommission und des EAD

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Antworten von Frontex

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Antworten von Eurojust

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Antworten von Europol

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III "Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz" unter Vorsitz von Bettina Jakobsen, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Bettina Jakobsen, Mitglied des Hofes. Frau Jakobsen wurde unterstützt von ihrer Kabinettschefin Katja Mattfolk und ihrem Attaché Paolo Rexha, der Leitenden Managerin Sabine Hiernaux-Fritsch, den Aufgabenleitern Piotr Senator und Roberto Ruiz Ruiz sowie den Prüfern Andrej Minarovic und Erik Kotlarik. Michael Pyper leistete sprachliche Unterstützung.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Piotr Senator



Erik Kotlarik



Michael Pyper

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2021.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-6544-7	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/113	QJ-AB-21-019-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-6541-6	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/313687	QJ-AB-21-019-DE-Q

Die Schleusung von Migranten stellte die EU in den letzten Jahren vor große humanitäre und sicherheitspolitische Herausforderungen. Der Hof prüfte, ob Europol die Mitgliedstaaten bei der Zerschlagung organisierter krimineller Schleusernetze wirksam unterstützt hat. Der Hof stellte fest, dass die Partner von Europol die von der Agentur geleistete Unterstützung schätzten, es ihm aufgrund der Schwächen bei der Ergebnismessung jedoch nicht möglich war, deren Auswirkungen umfassend zu bewerten. Der Hof stellte ferner fest, dass die Agentur von verfügbaren europäischen Datenquellen mitunter nur bedingt Gebrauch machte. Der Hof empfiehlt Europol, alle relevanten Datenquellen zu nutzen, den Datenaustausch mit ihren Partnern zu verstärken, die Leistungsüberwachung und -berichterstattung für ihre Tätigkeiten zur Bekämpfung der Migrantenschleusung zu verbessern und das Verfahren zur Priorisierung von Fällen der Migrantenschleusung mit Ursprung in den Mitgliedstaaten transparenter zu gestalten.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors