

Sicherheit.

Polizeiwissenschaft und Sicherheitsforschung im Kontext | 12

Gorden Schröder

Europol als Akteur in der Sicherheitsarchitektur der EU

Europäisierungseffekte für die Bekämpfung
der Schweren und Organisierten Kriminalität
in Deutschland



Nomos

Sicherheit. Polizeiwissenschaft und
Sicherheitsforschung im Kontext

Herausgegeben von

Prof. Dr. Andrea Fischbach

Prof. Dr. Thomas Görden

Prof. Dr. Joachim Kersten

Prof. Dr. Ralf Kölbel

Prof. Dr. Dieter Kugelmann

Prof. Dr. Rolf Ritsert

Prof. Dr. Dr. Antonio Vera

Band 12

Gorden Schröder

Europol als Akteur in der Sicherheitsarchitektur der EU

Europäisierungseffekte für die Bekämpfung
der Schweren und Organisierten Kriminalität
in Deutschland



Nomos

© Titelbild: tmeks – istockphoto.com

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Halle-Wittenberg, Univ., Diss., 2021

ISBN 978-3-8487-8413-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-2789-1 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die polizeiliche Zusammenarbeit in der EU ist ein facettenreiches Phänomen, welches mich in meiner beruflichen und wissenschaftlichen Tätigkeit von Beginn an eng begleitet hat. Die Regelungstiefe und Intensität der Kooperation von nach wie vor souveränen und von kulturellen und rechtlichen Eigenheiten bestimmten Polizeieinheiten ist weltweit einmalig und übt auf Forscherinnen und Forscher eine hohe Faszination aus.

Von außen betrachtet wird das Verfassen einer Dissertation häufig als großes und arbeitsreiches Wirken einer einzelnen Person gesehen. Natürlich liegt die Hauptarbeit bei der- oder demjenigen, die oder der die Arbeit verfasst hat, ohne Zweifel. Dabei gerät jedoch häufig in Vergessenheit, dass der erfolgreiche Abschluss einer Promotion nur mit einem starken Team möglich ist. Diesem starken Team möchte hiermit sehr herzlich für die Unterstützung während meiner Promotion danken!

An erster Stelle ist mein Doktorvater, Herr Prof. Dr. Johannes Varwick, hervorzuheben, der den Mut hatte, mich als externen Doktoranden anzunehmen, mit seinem exzellenten Gespür die Präzisierung des Themas wesentlich unterstützt und mich während der gesamten Arbeit herausragend betreut hat. Zweitens ist mein Zweitgutachter, Herr Prof. Dr. Knelangen, zu nennen, der mit guten Impulsen und dem Erstellen des Zweitgutachtens ebenfalls zum Gelingen der Arbeit beigetragen hat. Nicht unerwähnt lassen möchte ich an dieser Stelle Frau Dr. Jana Windwehr, die mich vom Exposee bis zur Disputation begleitet hat und mir durchweg mit guten Ratschlägen und einem offenen Ohr zur Verfügung stand. Luise und Tom Pisecky danke ich für die hervorragende kulinarische Versorgung und all die schönen Ablenkungen, insbesondere während unserer gemeinsamen Zeit in der Karl-Lehr-Straße. Stan Bergner und Dominik Burger danke ich für die wunderbare Zeit in Lübeck und Münster und die stete Erinnerung, dass Auszeiten und Belohnungen unbedingt erforderlich sind. Ein weiterer Dank geht an Cathrin Schoone, Julia Kessler, Juliane Lehmann, Martina Erbs und Christian Förster, die mit ihrem arbeitsintensiven Korrekturlesen wesentlich zum professionellen Erscheinungsbild der Arbeit beigetragen haben.

Vorwort

Schließlich möchte ich einen besonderen Dank an meine Eltern richten, die mir mit Ihrer Unterstützung und Fürsorge diesen Weg überhaupt erst ermöglicht haben. Ihnen sei diese Arbeit gewidmet.

Den Haag, 5. Juli 2021

Gorden Schröder

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Kapitel I: Einführung	17
1. Thematische Ausgangslage	17
2. Ziel der Arbeit und übergeordnete Forschungsfragen	21
3. Methodik	25
4. Stand der Forschung	31
5. Gang der Untersuchung	35
Kapitel II: Europäisierung als Forschungskonzept	37
1. Konzeptionelle Einordnung	37
2. Definitionsansätze	39
2.1 Top-Down	40
2.2 Bottom-Up	41
2.3 „Bottom-Up-Down“	42
3. Gegenstände und qualitative Ausprägungen	44
3.1 Gegenstände	44
3.2 Qualitative Ausprägungen	45
4. Impulse	47
5. Konzepte	49
5.1 Goodness of Fit	49
5.1.1 Inkompatibilität und Anpassungsdruck	50
5.1.2 Theoretische Anbindung: Neoinstitutionalismus	51
5.1.3 Rolle der Mitgliedstaaten: Institutionelle Einflussfaktoren	56
5.2 Soft-Framing	58
5.3 Pace-Setting, Fence-Sitting, Foot-Dragging	61
5.4 IRESP	63
6. Zusammenfassung	66
6.1 Europol und Europäisierungsforschung: Grundüberlegungen	66
6.2 Präzisierung der Forschungsfragen und Hypothesen	68

6.3 Grafische Gesamtübersicht der Untersuchung	72
Kapitel III: Polizeiliche Zusammenarbeit in der EU	73
1. Das Politikfeld Innere Sicherheit	73
1.1 Souveränitätspolitische Sonderstellung	73
1.1.1 Inhaltliches Grundverständnis	73
1.1.2 Staatstheoretische Einordnung	75
1.1.3 Auswirkungen für politische Prozesse	76
1.2 Einbettung in das europäische Mehrebenensystem	81
1.2.1 Primärrechtlicher Rahmen	82
1.2.2 Politische Leitlinien des Europäischen Rates	84
1.2.3 Sekundärrechtliche Umsetzungsmaßnahmen	85
2. Schwere und Organisierte Kriminalität	87
2.1 Phänomenologische Einordnung	88
2.2 Definitionsansatz auf EU-Ebene	91
2.3 Definitionsansatz in Deutschland	94
2.4 Entwicklungen im Zuge der europäischen Integration und damit einhergehende Herausforderungen für eine wirksame Kriminalitätsbekämpfung	98
3. Status Quo: Polizeiliche Zusammenarbeit in der EU unter dem Regime des Vertrags von Lissabon	102
3.1 Integrationsstruktur	102
3.2 Aufgabenverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten	106
3.2.1 Zuständigkeiten	106
3.2.2 Nationale Parlamente	107
3.2.3 Europäisches Parlament	109
3.2.4 Rat der EU	112
3.2.5 Europäische Kommission	114
3.2.6 EuGH	115
3.3 Strategiebildung und operative Programmgestaltung	117
3.3.1 COSI	117
3.3.2 EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität	118
4. Zusammenfassung	122

Kapitel IV: Europol	125
1. Historische Entwicklung	126
1.1 Entstehungsgeschichte und Gründungsphase	126
1.1.1 Erste Überlegungen im Rahmen der TREVI-Kooperation	126
1.1.2 Der Europäische Rat von Luxemburg	128
1.1.3 Vertrag von Maastricht	130
1.2 Ministervereinbarung zur Errichtung der Europol Drugs Unit	131
1.3 Europol-Übereinkommen	136
1.3.1 Verhandlungen	136
1.3.2 Strukturelle Grundlagen	139
1.4 Vertrag von Amsterdam	142
1.4.1 Verhandlungen	142
1.4.2 Inhaltliche Vorgaben aus Art. 30 Abs. 2 EUV-Amsterdam	144
1.4.3 Wiener Aktionsplan und Europäischer Rat von Tampere	148
1.4.4 Empfehlungen des Rates aus September und November 2000	151
1.4.5 Änderungsprotokolle zum Europol-Übereinkommen	152
1.5 Europol-Beschluss	154
1.5.1 Entstehungshintergrund	154
1.5.2 Der Europäische Konvent zur Zukunft der EU	156
1.5.3 Haager Programm	161
1.5.4 Diskussionen unter österreichischer Ratspräsidentschaft	162
1.5.5 Diskussionen unter deutscher Ratspräsidentschaft	166
1.5.6 Strukturelle Änderungen	170
1.6 Vertrag von Lissabon	171
1.7 Europol-Verordnung	174
1.7.1 Entstehungshintergrund	174
1.7.2 Vorschlag der Kommission 2013	177
1.7.3 Verhandlungen	181
1.7.4 Strukturelle Änderungen	186
2. Befugnisse und Tätigkeitsfelder	187
2.1 Ziele, Zuständigkeit und Aufgaben	187
2.1.1 Ziele und Zuständigkeit	187
2.1.2 Aufgaben	192
2.2 Nationale Stelle	196
2.3 Büro der Verbindungsbeamten	202

Inhaltsverzeichnis

2.4	Informationsverarbeitung	203
2.4.1	EIS	206
2.4.2	Analyseprojekte/Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken	209
2.4.3	SOCTA/OCTA	214
2.5	Teilnahme an Gemeinsamen Ermittlungsgruppen und Ermittlungersuchen	217
2.5.1	Teilnahme an Gemeinsamen Ermittlungsgruppen	217
2.5.2	Ermittlungersuchen	219
2.6	Aus- und Fortbildung und Kompetenzzentrum für Strafverfolgung	221
3.	Kooperation mit Partnern	224
3.1	Beziehungen zu Drittstaaten und Drittstellen	224
3.2	Informationsaustausch mit privaten Parteien und Personen	227
4.	Organisation und Steuerung	229
4.1	Verwaltungsrat	229
4.2	HENU	233
4.3	Direktor/in von Europol	234
4.4	Personal	235
5.	Zwischenergebnisse	237
5.1	Historische Entwicklung: Europol als supranationaler Akteur	237
5.2	Down- und Uploadprozesse	240
5.3	Mechanismen	244
5.4	Die Rolle Deutschlands: Architekt von Europol	245
Kapitel V: Fallstudie Deutschland		247
1.	Staatsorganisatorische und europapolitische Grundlagen	247
1.1	Vertikale und horizontale Fragmentierung der Zuständigkeits- und Aufgabenstruktur	247
1.2	Europapolitische Grundhaltungen	248
2.	Strukturen der Kriminalitätsbekämpfung	251
2.1	Grundlagen	251
2.2	Rolle des BKA	253
2.3	Rolle der Polizeien der Länder	257
2.4	Strategiebildung und Programmplanung im Bereich Innenpolitik	259

3. Download	260
3.1 Nationale Stelle	260
3.1.1 Erste Schritte: Einrichtung des BKA als nationale Stelle	260
3.1.2 Direktkontakte der Länderpolizeibehörden unter dem EuropolÜ und dem EuropolB	264
3.1.3 Ausweitung der Direktkontakte und SIENA-Roll-Out	267
3.2 Büro der Verbindungsbeamten	272
3.3 Informationsverarbeitung	275
3.3.1 Datenabruf und Informationseingabe	275
3.3.2 Implementierung des EIS	278
3.3.3 Programm Polizei2020	280
3.3.4 Implikationen für polizeiliche Ermittlungsverfahren und Auswerteprozesse	284
3.3.5 EU-Politikzyklus und KOK- Schwerpunktbildungsprozess	290
3.4 Teilnahme an Gemeinsamen Ermittlungsgruppen	295
3.5 Operational Meetings, Beratungstätigkeiten und Gemeinsame Zentren	298
4. Upload	302
4.1 Strukturelle Grundlagen und Kanäle	303
4.1.1 Arbeitsgruppen des Rates	303
4.1.2 HENU	306
4.1.3 Informelle und unstrukturierte politische und polizeifachliche Dialoge	310
4.2 Informationsmanagement	312
4.3 Neue Technologien	317
5. Zusammenfassung	321
Kapitel VI: Ergebnisse	326
1. Down- und Upload: Europol als Katalysator einer europäisch orientierten Kriminalitätsbekämpfung in Deutschland	326
2. Theoretisch-konzeptionelle Rückschlüsse für die Europäisierungsforschung	331
3. Schlussfolgerungen für die Entwicklung von Europol	335
4. Forschungsperspektiven	339

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	343
1. Primärliteratur	343
2. Sekundärliteratur	358

Online-Anhang unter:

[https://www.nomos-shop.de/shopfiles/
anhang_978-3-8487-8413-4_mat_online-anhang.pdf](https://www.nomos-shop.de/shopfiles/anhang_978-3-8487-8413-4_mat_online-anhang.pdf)

Abkürzungsverzeichnis

ADEP	Automation of Data Exchange Processes
AK II	Arbeitskreis II
AStV	Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten
BGH	Bundesgerichtshof
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
CATS	Comité de l'article trente-six (Artikel 36-Ausschuß)
COSAC	Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union
COSI	Coopération Opérationnelle en matière Sécurité Intérieure
COSPOL	Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police
ECIM	European Criminal Intelligence Model
ECRIS	European Criminal Records Information Exchange System
EDU	Europol Drugs Unit
EDSB	Europäischer Datenschutzbeauftragter
EEA	Europäische Ermittlungsanordnung
EEAS	European External Action Service
EES	Entry/Exit System
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction

Abkürzungsverzeichnis

EMPACT	European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats
EPCTF	European Police Chiefs Task Force
ESM	European Stability Mechanism
EuropolB	Europol-Beschluss
EuropolÜ	Europol-Übereinkommen
EuropolVO	Europol-Verordnung
EuVID	European Vehicle Identification Database
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungs- politik
HENU	Head of Europol National Unit
IMK	Innenministerkonferenz
Info-Ex System	Information Exchange System for the secure exchange of information and intelligence
IDMC	Integrated Data Management Concept
IOCTA	Internet Organised Crime Threat Assessment
KKB	Kommission Kriminalitätsbekämpfung
KOK	Kommission Organisierte Kriminalität
LEWP	Law Enforcement Working Party
LfV	Landesamt für Verfassungsschutz
LIBE-Ausschuss	Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments
LKA	Landeskriminalamt
MASP	Multi-Annual Strategic Plan
MDG	Multidisziplinäre Gruppe „Organisierte Krimina- lität“
NEC	National EMPACT Coordinator
OAP	Operational Action Plan
OCTA	Organized Crime Threat Assessment
PCTF	Police Chief Task Force
PIAV	Polizeilicher Informations- und Analyseverbund
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik

RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
SDÜ	Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen
SIENA	Secure Information Exchange Network Application
SOCTA	Serious and Organized Crime Threat Assessment
TESAT	Terrorism Situation and Trend Report
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale
UMF	Universal Message Format
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VIS	Visa Information System

Kapitel I: Einführung

1. Thematische Ausgangslage

Die Polizeiarbeit im Allgemeinen sowie die Bekämpfung der Schwere und Organisierten Kriminalität im Speziellen stehen seit knapp drei Jahrzehnten auf der politischen Agenda der EU. Den historischen Anknüpfungspunkt auf Ebene des europäischen Primärrechts bildet der 1992 unterzeichnete Vertrag von Maastricht, mit dem dieses Themenfeld erstmals im EU-Rahmen aufgegriffen und unter dem Dach der sog. Dritten Säule institutionalisiert wurde. Mit der 1975 geschaffenen TREVI-Gruppe existierte zwar bereits vor diesem Zeitpunkt eine europäische Kooperationsstruktur im Bereich Polizei, allerdings war diese noch außerhalb des primärrechtlichen Rahmens der damaligen EG angelegt und basierte ausschließlich auf den Regeln des allgemeinen Völkerrechts.

Seit dieser Zeit hat die polizeiliche Zusammenarbeit über die verschiedenen Vertragsrevisionen von Amsterdam bis Lissabon umfassende Entwicklungsschritte vollzogen und stellt mittlerweile eines der zentralen Interessengebiete europäischer Politik dar. Aufbauend auf den Regelungen des Vertrags von Maastricht wurde 1999 mit dem Vertrag von Amsterdam zunächst der Politikbereich des RFSR geschaffen, der auch heute noch das wesentliche Zuordnungsmerkmal für Themen aus dem Politikfeld Innere Sicherheit auf Ebene der EU bildet. Der maßgebliche Integrationschub hat sich allerdings erst knapp zehn Jahre später mit dem Vertrag von Lissabon ergeben, der am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist. Nachdem die polizeiliche Zusammenarbeit sowohl unter dem Regime des Vertrags von Maastricht als auch von Amsterdam noch rein intergouvernemental organisiert war, wurde sie mit dem Vertrag von Lissabon grundsätzlich in einen supranationalen Handlungsrahmen überführt, wodurch Entscheidungen nun im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens mittels qualifizierter Mehrheitsbeschlüsse getroffen werden können. Begleitet wurde diese Supranationalisierung der Kooperationsstruktur von einer politischen Aufwertung, was insbesondere daran sichtbar wird, dass die Schaffung des RFSR in Art. 3 EUV noch vor der Verwirklichung des Binnenmarktes aufgeführt und damit „zum ersten operativen Hauptziel für die Verwirklichung der übergreifenden Leitzieltrias erhoben“ (Müller-Graff 2009: 105) wird. In seinen Schlussfolgerungen zur Tagung vom

26./27. Juni 2014 betonte der Europäische Rat, dass die Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts „eines der wichtigsten Ziele der EU ist“ (Europäischer Rat 2014: 1). Auch in der Erklärung von Rom (EU 2017), mit der die grundsätzlichen Leitlinien für die zukünftige Politikgestaltung in der EU festgelegt wurden, wird diese Ausrichtung prominent hervorgehoben. An Position eins der Agenda heißt es dort, dass sich die Mitgliedstaaten der EU für ein „sicheres und geschütztes Europa“ einsetzen, „das entschlossen ist, Terrorismus und organisierte Kriminalität zu bekämpfen.“ (EU 2017: 2)

Die Entwicklung einer starken innenpolitischen Rolle der EU ist allerdings nicht als Selbstverständlichkeit zu verstehen. Denn angesichts der hohen souveränitätspolitischen Bedeutung des Politikfeldes Innere Sicherheit zeigten sich auf Ebene der Mitgliedstaaten besondere Beharrungstendenzen, die einer umfassenden Abgabe von Souveränitätsrechten vielfach entgegenstanden (Monar 2012: 41). Dass der Integrationsprozess in diesem Politikfeld dennoch eine beachtliche Dynamik entfaltet hat, wird im Allgemeinen mit einer zunehmenden Transnationalisierung der Organisierten Kriminalität infolge der europäischen Integration im Bereich des Binnenmarktes in Verbindung gebracht. Demnach haben sich mit der Verwirklichung des Binnenmarktkonzeptes sowie dem damit im Zusammenhang stehenden Abbau der Binnengrenzen auf der einen Seite neuartige Möglichkeiten der kriminellen Tatbegehung ergeben, während auf der anderen Seite das Entdeckungsrisiko gesunken ist (Sinn 2016: 1; Niemeier 2007: 297). Häufig wird in diesem Zusammenhang davon gesprochen, dass sich die EU zu einem einheitlichen kriminalgeografischen Raum entwickelt hat, in dem Organisierte Kriminalität als ein staatenübergreifender und gesamteuropäischer Problemkomplex verstanden werden muss (Knelangen 2012: 17f.; Jäger 2003: 265; Ehrentraut 1999: 246).

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, wurden auf EU-Ebene zahlreiche Maßnahmen erlassen, welche sowohl die Art und Weise der Kriminalitätsbekämpfung als auch das Verständnis von Sicherheit auf mitgliedstaatlicher Ebene beeinflussen. Aus dem Blickwinkel der Europäisierungsforschung lassen sich diese Maßnahmen grundsätzlich als vertikale oder horizontale Impulse klassifizieren (Radaelli 2003: 41ff.). Zu den vertikalen Impulsen sind in erster Linie klassische Rechtsinstrumente zu zählen, also Maßnahmen, die über Hierarchie eine klare Beeinflussungsrichtung vorgeben. Bekannte Beispiele bilden die sog. Schwedische Initiative¹, die

1 Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Verein-fachung des Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen den

auf eine Beschleunigung/Erleichterung des polizeilichen Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten abzielt, sowie der Prüm-Beschluss², mit dem insbesondere die Vernetzung polizeilicher Informationssammlungen zu DNA-Daten und daktyloskopischen Daten gestärkt werden soll. Bei horizontalen Impulsen fehlt die Top-Down-Perspektive von vertikalen Ansätzen. Anpassungsprozesse beruhen in diesem Fall im Schwerpunkt auf Sozialisations- und Lernprozessen, die sich z. B. aus unverbindlichen Kooperationsformen ergeben können. Im Mittelpunkt der horizontalen Kooperationsmechanismen steht der in 2010 eingeführte EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität, dessen Ziel darin besteht, die Kriminalitätsbekämpfungsaktivitäten der Mitgliedstaaten in einen gesamteuropäischen Kontext einzubetten und die Abstimmung gemeinsamer Maßnahmen und Kriminalitätsprioritäten zu intensivieren (Rat der EU 2018).

Neben diesen Maßnahmen, die entweder den vertikalen oder horizontalen Impulsen zuzurechnen sind, bedient sich die EU auch hybrider Formen, bei denen eine derartige Zuordnung nicht eindeutig möglich ist. Diesem Bereich kann insbesondere die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) zugeordnet werden, welche als das zentrale Instrument zur Förderung der polizeilichen Zusammenarbeit in der EU anzusehen ist. Knelangen (2001: 189) spricht z. B. von dem „zentralen Gegenstand der mitgliedstaatlichen Kooperation im Politikfeld innere Sicherheit [...]“, Felgenhauer (2005: 137) benutzt den Begriff eines „Kernelementes“. Vor dem Hintergrund dieser Bedeutungszuschreibung ist es kaum verwunderlich, dass die Einrichtung von Europol eng mit der grundsätzlichen Entwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit in der EU verknüpft ist. 1992 verständigten sich die Staats- und Regierungschefs der damaligen EWG im Zuge der Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht auf die Schaffung eines europäischen Polizeiamtes (Art. K.1 Vertrag von Maastricht), mit dem die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in bestimmten Deliktbereichen intensiviert werden sollte. Umgesetzt wurde dieses

Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 386 vom 29.12.2006; ausführlich zur sog. Schwedische Initiative vgl. z. B. Keber/Trautmann (2011).

2 Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 210 vom 6.8.2008; ausführlich zum Prüm-Beschluss vgl. z. B. Kugelmann (2010: 102ff.).

primärrechtliche Verhandlungsergebnis mit dem EuropolÜ³, welches am 1. Oktober 1998 in Kraft trat. Nachdem das EuropolÜ 2009 durch den EuropolB⁴ abgelöst wurde, bildet die EuropolVO⁵ seit dem 1. Mai 2017 die maßgebliche Rechtsgrundlage für die Einrichtung und Tätigkeit von Europol.

Die zentrale Aufgabe von Europol besteht seit seiner Gründung darin, die Tätigkeit der Polizeibehörden und anderer Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie deren gegenseitige Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung ausgewählter Kriminalitätsformen durch verschiedene Serviceleistungen zu unterstützen und zu verstärken (Art. 3 Abs. 1 EuropolVO). Aus der Beständigkeit der Aufgabenstellung ist allerdings nicht zu schlussfolgern, dass auch die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung unverändert geblieben ist. Während die Anfangsjahre von der Konkretisierung der Tätigkeitsfelder (Paris Vision) sowie der Konsolidierung und dem Ausbau der Rolle Europols als „Informationsmakler“ (Felgenhauer 2005: 138) und Sammelstelle für strafrechtlich relevante Erkenntnisse innerhalb der EU (Rhodes Vision) geprägt waren (Europol 2009: 23), orientiert sich die gegenwärtige Tätigkeit von Europol verstärkt an der Leitlinie „from collect to connect“, wie der stellvertretende Direktor von Europol, Wil van Gemert (2017: 3), auf der Herbsttagung des BKA in 2017 erläuterte. Nach wie vor verfügt Europol allerdings nicht über exekutive Befugnisse und darf operative Maßnahmen nur in Absprache und in Verbindung mit dem Mitgliedstaat vornehmen, dessen Hoheitsgebiet betroffen ist (Art. 88 Abs. 3 AEUV). Parallel zu diesem fachlichen Weiterentwicklungsprozess hat sich auch die Verankerung von Europol im Gefüge der EU verschoben: Bei seiner Gründung zunächst als streng intergouvernementale Struktur angelegt (Busuioc/Groenleer 2013: 289) und über das Konstrukt der Organanleihe lediglich präintegrativ mit der EU

3 Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes (Europol-Übereinkommen), 95/C 316/01, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 316 vom 27.11.1995.

4 Beschluss 2009/371/JI des Rates vom 6. April 2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamtes (Europol), in: Amtsblatt der Europäischen Union L 121 vom 15.5.2009.

5 Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlamentes 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, in: Amtsblatt der Europäischen Union L 135 vom 24.5.2016.

2. Ziel der Arbeit und übergeordnete Forschungsfragen

verbunden (Lindner 2001: 196), hat sich Europol mittlerweile zu einem Akteur entwickelt, der fest in die institutionelle Struktur der europäischen Sicherheitsarchitektur eingebettet ist und die Bekämpfung der Schwere und Organisierten Kriminalität innerhalb der Mitgliedstaaten in vielfacher Weise beeinflusst.

Wie bereits angedeutet, ist das Kooperationsverhältnis zwischen Europol und den Mitgliedstaaten von einer hybriden Situation gekennzeichnet: Auf der einen Seite stellt die Rechtsgrundlage von Europol, die EuropolVO, ein Instrument vertikaler Kooperation dar, aus dem sich unmittelbare Anpassungsnotwendigkeiten auf Ebene der Mitgliedstaaten ergeben. Deutlich wird dies z. B. an den Vorgaben zur Einrichtung einer nationalen Stelle (Art. 7 EuropolVO) sowie der Entsendung nationaler Verbindungsbeamter (Art. 8 EuropolVO). Auf der anderen Seite besteht für die von Europol zur Verfügung gestellten Service- und Unterstützungsleistungen kein Anwendungszwang, sodass die Mitgliedstaaten weitgehend autonom über die Einbindung und Inanspruchnahme von Europol entscheiden (Aden 2017: 246; Disley et al. 2012: XVI). Dies betrifft z. B. die operative und strategische Analysetätigkeit und die damit im Zusammenhang stehende Bereitstellung zentraler Informationssammlungen, die Anwendung für den sicheren Informationsaustausch (SIENA), die operative Koordinationsstätigkeit bei grenzüberschreitenden Ermittlungsmaßnahmen, die konkrete Tätigkeit der Verbindungsbeamten sowie weitere Leistungen aus den Bereichen Ausbildung, Logistik, Forschung, Expertise und Technik.

2. Ziel der Arbeit und übergeordnete Forschungsfragen

Zentrales Anliegen der vorliegenden Arbeit ist es, zu untersuchen, welche Europäisierungseffekte sich im Zusammenhang mit der Einrichtung und Tätigkeit von Europol für die Bekämpfung der Schwere und Organisierten Kriminalität in Deutschland ergeben haben. Das erkenntnisleitende Interesse liegt vorrangig auf der Fragestellung, auf welche Objekte sich die Europäisierungseffekte konkret und in welchem Ausmaß beziehen und welche Mechanismen in diesem Zusammenhang erklärungsrelevant sein könnten. Dabei geht es nicht nur um den Aspekt der legal-compliance, d. h. der Übereinstimmung zwischen europäischen und nationalen Rechtsnormen, sondern insbesondere auch um die praktische/tatsächliche Dimension polizeilicher Tätigkeit. Den Rahmen der Arbeit bildet das Konzept der Europäisierungsforschung, dessen analytisches Interesse insbesondere darauf liegt, Veränderungsprozesse auf Ebene der Mitgliedstaaten

infolge der europäischen Integration zu erklären (Radaelli 2003: 33; Axt/Milososki/Schwarz 2007: 137 sowie Auel 2012: 248). Im Gegensatz zur Integrationsforschung geht es insofern nicht um die Fragestellung, warum Nationalstaaten die verstärkte Kooperation auf internationaler Ebene suchen und dabei bewusst Souveränitätsrechte auf eine supranationale Ebene verlagern.

Der Europäisierungsansatz wurde für die vorliegende Arbeit deshalb ausgewählt, weil er in seiner Ausrichtung eine breite Palette von Konzepten, Mechanismen und Einflussfaktoren berücksichtigt und insofern eine Möglichkeit bietet, die vielfältigen Prozesse im Zusammenhang mit Europol abzubilden. Denn wie bereits angedeutet, ist die Kooperation zwischen Europol und den Mitgliedstaaten sowohl von horizontalen als auch vertikalen Elementen gekennzeichnet. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass nicht nur Europol Einfluss auf die Mitgliedstaaten ausübt, sondern die Mitgliedstaaten auch auf Europol. Diese beiden Dimensionen lassen sich über die in der Europäisierungsforschung bekannten Dimensionen von Down- und Upload erfassen. Der konzeptionelle Rahmen der Europäisierungsforschung wird insofern genutzt, um die Kooperation zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Bereich Europol zu systematisieren. Mit dem gewählten konzeptionellen Fundament legt die Arbeit den grundsätzlichen Schwerpunkt auf eine politikwissenschaftliche Analyse, berücksichtigt im Sinne eines staatswissenschaftlichen Ansatzes allerdings auch rechtswissenschaftliche sowie soziologische Perspektiven und Argumente. Eine besondere Bedeutung liegt auf der praktischen Dimension polizeilicher Tätigkeit. Das bedeutet, es geht nicht nur um die Untersuchung politischer Programme und Gesetzesvorhaben, sondern auch um konkrete Konzepte und Arbeitsweisen zur Bekämpfung der Schwere und Organisierten Kriminalität.

Den kriminologischen Bezugspunkt der Arbeit bildet die Schwere und Organisierte Kriminalität. Es geht demnach um diejenigen Anpassungsprozesse, die entweder unmittelbar oder mittelbar mit diesen Kriminalitätsphänomenen im Zusammenhang stehen. Fragestellungen zum internationalen Terrorismus werden nicht Gegenstand der Betrachtung sein. Neben der notwendigen Eingrenzung des Untersuchungsvorhabens erfolgt die Ausblendung dieses Phänomens in erster Linie deshalb, weil terroristische Attentäter in der Regel andere Ziele und Motivlagen verfolgen als Gruppierungen der Organisierten Kriminalität (Jäger 2013: 21). Diese Systematik wird bereits an der deutschen Arbeitsdefinition zur Organisierten Kriminalität deutlich, in der ausdrücklich klargelegt wird, dass Terroristmusstraftaten von der Beschreibung nicht erfasst werden. Auch Europol

verfolgt diese Systematik, denn für die Schwere und Organisierte Kriminalität sowie den internationalen Terrorismus werden jeweils getrennte Lageberichte erstellt. Den genannten Aspekten könnte allerdings entgegengehalten werden, dass seit den terroristischen Attentaten von Paris und Brüssel in 2015/2016 die Schnittmengen zwischen der Organisierten Kriminalität und dem internationalen Terrorismus wieder stärker diskutiert werden.⁶ Zum Teil lässt sich beobachten, dass terroristische Gruppierungen auch in klassischen Deliktsfeldern der Organisierten Kriminalität aktiv sind und sich dabei bekannter Mechanismen und Strukturen bedienen. Aus dem von Europol erstellten SOCTA 2017 (Europol 2017a: 55) lässt sich allerdings entnehmen, dass diese Aktivitäten primär zur Finanzierung terroristischer Handlungen dienen, sodass sich in Bezug auf die unterschiedlichen kriminellen Ziele keine Änderungen ergeben haben.

Die Berücksichtigung beider Phänomene, d. h. der Schwere sowie der Organisierten Kriminalität, resultiert daraus, dass sich das Spektrum der grenzüberschreitend agierenden kriminellen Gruppierungen erweitert hat. Zu der Gründungszeit von Europol wurde davon ausgegangen, dass sich grenzüberschreitende Kriminalität schwerpunktmäßig in Form von organisierter Kriminalität abbildet. Demnach war Europol gemäß Art. 2 Abs. 1 des EuropolÜ nur dann zuständig, „sofern tatsächliche Anhaltspunkte für eine kriminelle Organisationsstruktur“ vorlagen. Diese Sichtweise hat sich insofern geändert, als in Art. 88 AEUV nun explizit von der „schweren Kriminalität“ gesprochen wird, zu der gemäß dem Anhang zur EuropolVO neben anderen Delikten auch die Organisierte Kriminalität zu zählen ist. In der täglichen Arbeit von Europol spiegelt sich dies insofern wider, als der SOCTA (Europol 2017a), der das zentrale strategische Lageprodukt von Europol darstellt, sowohl die Schwere als auch Organisierte Kriminalität berücksichtigt.

Die Arbeit bezieht sich thematisch auf die Repression, d. h. die Bekämpfung von Kriminalität mit den Mitteln der Strafverfolgung,⁷ die Verhütung von Straftaten, die auch als „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“ bezeichnet wird und einen Unterfall der Gefahrenabwehr darstellt, sowie die Strafverfolgungsvorsorge, bei der die zukünftige Durch-

6 Vgl. dazu Sinn (2016: 6f.), der von der Entstehung sog. hybrider Gruppierungen spricht, bei denen eine Vermischung der Handlungsmuster von organisierter Kriminalität und Terrorismus zu beobachten ist. Vgl. in diesem Sinne bereits die Mitteilung der Europäischen Kommission vom 29. März 2004 (Europäische Kommission 2004a).

7 Zur Begriffsidentität zwischen „Repression“ und „Bekämpfung“ vgl. z. B. Böse (2012: 1108) sowie Kistner-Bahr (2010: 111).

führung von Strafverfolgung im Mittelpunkt steht.⁸ Keinen Schwerpunkt bildet der übergeordnete Bereich der klassischen polizeilichen Gefahrenabwehr, der im Sinne eines holistischen Gesamtkonzeptes in der Literatur zum Teil ebenfalls unter dem Dach der „Bekämpfung“ subsumiert wird (Lindner 2001: 195; Kniessel 1987: 382). Europäisierungseffekte im Zusammenhang mit der Vorläuferorganisation von Europol, der EDU, werden ebenfalls nicht berücksichtigt. Den Ausgangspunkt der Analyse bilden das EuropolÜ, der EuropolB sowie die EuropolVO, wobei der Fokus auf den beiden letztgenannten Normen liegt. Um die Rolle von Deutschland im Kontext von Europol bzw. dessen Einrichtung in der Gesamtheit nachzuzeichnen, wird die EDU allerdings in der Darstellung zur historischen Entwicklung von Europol berücksichtigt.

Im Ergebnis verfolgt die Arbeit insgesamt drei Ziele: Erstens sollen das Wissen und Verständnis zu der Tätigkeit und Funktionsweise von Europol gefördert werden. Die Notwendigkeit einer Aktualisierung des Forschungsstandes ergibt sich dabei insbesondere daraus, dass sich mit der EuropolVO, die seit dem 1. Mai 2017 Gültigkeit besitzt, umfangreiche Änderungen ergeben haben. Zweitens soll ein Beitrag zum Themenfeld der Europäisierungsforschung geleistet werden. Europol als Element des Politikfeldes der Inneren Sicherheit dient dabei als Vehikel, um Europäisierungsprozesse unter sog. schwierigen Bedingungen zu untersuchen. Davon ausgehend sollen Perspektiven und Ansätze für künftige Forschungsvorhaben in diesem Politikfeld abgeleitet werden. Drittens berücksichtigt die Untersuchung auch die praktische Dimension und zielt insofern darauf ab, Schlussfolgerungen für die künftige Planung und Umsetzung von Konzepten und Programmen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit zu erarbeiten. Wenn es gelingt, die Funktionsweise und Tätigkeit von Europol aus der Sichtweise der Europäisierungsforschung zu erschließen, könnte damit ein Beitrag für eine effiziente Umsetzung von Strategien, Handlungskonzepten und organisationalen Aktivitäten geleistet werden, was gleichermaßen einen optimalen Einsatz von Ressourcen gewährleistet würde. Diese Fragestellungen sind insbesondere für polizeiliche Führungskräfte und politische Entscheidungsträger von Relevanz, da die Entwicklung und strategische Ausrichtung polizeilicher Organisationseinheiten zu deren Kernaufgaben zählt (Barthel/Heidemann 2017).

8 Zu den Begriffen im Einzelnen vgl. Graulich (2019: 403f.) sowie Kniessel (1987: 380).

Vor dem skizzierten Hintergrund ergeben sich zunächst folgende übergeordnete Forschungsfragen, die in Abschnitt 5.2 des nachfolgenden Kapitels präzisiert werden.

Oberfrage

Welche Europäisierungseffekte haben sich mit der Einrichtung und Tätigkeit von Europol für die Bekämpfung der Schweren und Organisierten Kriminalität in Deutschland ergeben und wie lassen sich diese Prozesse unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Europäisierungsforschung erklären?

Teilfragen

Was sind die zentralen Inhalte der Europäisierungsforschung und inwieweit können diese zur Untersuchung von Kooperationsprozessen im Europol-Kontext genutzt werden?

Welche Umweltbedingungen sind für Europol-Europäisierungsprozesse maßgeblich?

Welche Rolle nimmt Europol bei der Bekämpfung der Schweren und Organisierten Kriminalität ein und welche Ansatzpunkte lassen sich daraus für Europäisierungsprozesse ableiten?

Wie wurden die mit Europol im Zusammenhang stehenden Vorgaben bzw. die von Europol zur Verfügung gestellten Serviceleistungen in Deutschland umgesetzt bzw. angewendet und wie hat Deutschland seinerseits Einfluss auf Europol genommen?

3. Methodik

Wissenschaftliche Forschungsvorhaben im Politikfeld Innere Sicherheit sind traditionell in besonderem Maße mit dem Problem einer beschränkten Informationsverfügbarkeit konfrontiert (Knelangen 2001: 23). Lange (1999: 23) bezeichnet die Innere Sicherheit daher als ein „sensibles“ Forschungsfeld. Auf polizeifachlicher Ebene betrifft diese Problematik z. B. allgemeine Informationen zu kriminalpolizeilichen Arbeitsweisen (u. a. Ermittlungs- und Auswertungskonzeptionen) sowie konkrete Erkenntnisse zu strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, zumindest bis zum Beginn einer gerichtlichen Hauptverhandlung bzw. dem endgültigen Abschluss des Ermittlungsverfahrens. Auf der politischen Ebene lässt sich diese Problema-

tik u. a. daran erkennen, dass nationale/internationale Entscheidungs- und Aushandlungsprozesse sowohl auf Fach- als auch auf Leitungsebene häufig nur begrenzt öffentlich zugänglich sind. Aus diesem Befund lässt sich allerdings nicht schlussfolgern, dass im Politikfeld Innere Sicherheit überhaupt keine Informationen verfügbar wären. Im Gegenteil: Insbesondere auf EU-Ebene ist mit den verschiedenen Online-Dokumentationsportalen mittlerweile eine nützliche Informationsquelle entstanden, welche für die vorliegende Arbeit intensiv genutzt werden konnte. Hervorzuheben sind das Dokumentenregister des Ministerrates und des Europäischen Rates⁹ sowie das europäische Rechtsportal EUR-Lex¹⁰. Informationsdefizite zeigen sich allerdings nach wie vor insbesondere im Hinblick auf Beratungs- und Vorbereitungsunterlagen sowie themenspezifische Stellungnahmen der Mitgliedstaaten. In Deutschland lassen sich erste Anhaltspunkte zwar zum Teil aus den Antworten der Bundesregierung auf sog. Kleine Anfragen entnehmen. Diese weisen allerdings häufig nur einen geringen inhaltlichen Umfang auf und stehen unter dem Vorbehalt, dass sie gegenüber der Bundesregierung angefragt werden. Es handelt sich demnach um eine anlassbezogene Informationsquelle und nicht um Informationen, die einem regelmäßigen Veröffentlichungsturnus unterliegen. Weitere Anhaltspunkte zur Position der Mitgliedstaaten lassen sich teilweise auch den verschiedenen Entwurfsfassungen der EU-Dokumente, die wiederum über die oben genannten Online-Portale verfügbar sind, entnehmen. Abschlussreich sind hier insbesondere die Fußnoten in den Dokumenten, welche zum Teil länderspezifische Anmerkungen/Positionen enthalten. Eine zusätzliche Möglichkeit zur Datenerhebung stellt die Beantragung eines Zugangs zu spezifischen EU- bzw. Europol-Dokumenten nach den Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001¹¹ dar, die als EU-Verschlussache zunächst nicht öffentlich verfügbar sind. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde von dieser Möglichkeit mehrfach erfolgreich Gebrauch gemacht. So wurden z. B. die Entscheidung des Europol-Verwaltungsrates über die Richtlinien zur Datenverarbeitung nach Art. 18 EuropolVO (Europol 2017b) sowie die Beschreibung des IDMC (Europol

9 <https://www.consilium.europa.eu/de/documents-publications/public-register/>

10 <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

11 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 145/43 vom 31.5.2001.

2017c) aufgrund eines Antrags des Verfassers erstmalig der Öffentlichkeit zugänglich.

Bei der methodischen Anlage der Untersuchung war zudem die in der einschlägigen Europäisierungsliteratur vielfach diskutierte Kausalitätsproblematik zu berücksichtigen (Radaelli 2012; Saurugger/Radaelli 2008; Mendez/Wishlade/Yuill 2008; Haverland 2005 und 2007; Lehmkuhl 2007; Graziano 2003; Wallace 2000). Dabei geht es insbesondere darum, die Bedeutung der EU-Ebene gegenüber anderen Einflüssen, z. B. der Globalisierung oder nationalstaatlichen Faktoren, abzugrenzen. Denn vielfach lassen sich Europäisierungseffekte nicht auf eine einfache Schlussfolgerung im Sinne von *“if they do something similar to what Brussels want, they must be doing it because of Brussels“* (Radaelli/Pasquier 2007: 40) reduzieren. Europäisierungsforschung kann daher in gewisser Weise immer auch als Suche nach dem sog. Missing-Link (Goetz 2000: 222) gesehen werden. Besonders betroffen sind dabei nicht bindende Maßnahmen der EU (Saurugger 2012: 114), wie die von Europol zur Verfügung gestellten Unterstützungsleistungen. Anpassungen in der Arbeitsweise bzw. von Kriminalitätsbekämpfungskonzepten müssen demnach nicht zwingend mit Europol im Zusammenhang stehen, sondern können stattdessen auf rein binnenstaatliche Reformprozesse zurückzuführen sein, welche im Zuge der zunehmenden Transnationalisierung der Schwere und Organisierten Kriminalität ohnehin erfolgt wären. Baukloh/Glaeßner/Lorenz (2005: 256) kommen im Rahmen einer Studie zur Europäisierung der Inneren Sicherheit zu dem Ergebnis, *„dass die jeweilige nationale Bedrohungslage das Sicherheitsverständnis bisher weitaus stärker bestimmt als internationale Gefahren oder europäische Sicherheitskonzepte.“* Vertikale Elemente der Europol-Kooperation, beispielsweise die Einrichtung einer nationalen Stelle oder die Entsendung von Verbindungsbeamten zu Europol, dürften von der Kausalitätsproblematik hingegen weniger betroffen sein.

Eine weitere Besonderheit der Europäisierungsforschung betrifft die Bestimmung der abhängigen und unabhängigen Variable: *“Dauntingly, the study of ‘Europeanization’ does not fit easily ‘the language of dependent and independent variables [...]’.”* (Featherstone 2003: 4). Europäisierung ist grundsätzlich als zirkulärer Prozess zu verstehen, der sich nicht nur auf die Implementierung von EU-Vorgaben auf Ebene der Mitgliedstaaten (Download) erstreckt, sondern auch die aktive Beeinflussung europäischer Politik durch die Mitgliedstaaten (Upload) umfasst (Auel 2012: 263). In Abhängigkeit davon, welche Ebene untersucht wird, ergibt sich eine andere Verteilung der Variablen. Während aus der Top-Down-Perspektive die EU-Ebene die unabhängige und die nationale Ebene die abhängige Varia-

ble darstellt, wird diese Verteilung aus der Bottom-Up-Perspektive umgedreht. Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, bei der Untersuchung von Europäisierungsprozessen auf das Explanandum-Explanans Modell zurückzugreifen (Radaelli 2004: 4). Europäisierungsprozesse stellen dabei das Explanandum und die Vorgaben der EU bzw. die Einflussfaktoren der nationalen Ebene das Explanans dar.

Vor dem skizzierten Hintergrund ist die Untersuchung als qualitative Einzelfallstudie angelegt, die auf eine Kombination verschiedener Methoden zurückgreift. Im Vergleich zu quantitativen liegt der Vorteil qualitativer Methoden insbesondere in ihrem offenen Zugang und ihrer starken Anwendungsorientierung (Flick/Kardorff/Steinke 2010: 17, 25). Durch den Rückgriff auf eine Einzelfallstudie wird darüber hinaus eine hohe interne Validität der Ergebnisse gewährleistet, wobei die externe Validität, d. h. das Generalisierungspotenzial, als eingeschränkt zu bewerten ist (Panke 2012: 137).

Ein wesentlicher Baustein der Untersuchung liegt in der systematischen Analyse der vorhandenen Primär- und Sekundärliteratur. Den Ausgangspunkt bilden die für Europol maßgeblichen Rechtsakte der europäischen Ebene, die im Hinblick auf mögliche Ansatzpunkte für Europäisierungsprozesse analysiert werden. Ergänzt wird die EU-Perspektive durch verschiedene Veröffentlichungen von Europol, offizielle Dokumente europäischer Institutionen sowie Forschungs- und Evaluationsberichte. Der zweite wesentliche Anknüpfungspunkt liegt auf der nationalen Ebene. Hier geht es zum einen darum, zu analysieren, ob und inwieweit sich im Zuge der verschiedenen Europol-Rechtsakte rechtliche Änderungen ergeben haben. Da rechtliche Änderungen allein allerdings noch keine Aussage darüber treffen, ob und inwieweit sich tatsächliche Verhaltensweisen angepasst haben (Simmons/Martin 2002: 200), ist es zum anderen erforderlich, auf zusätzliche Dokumente zurückzugreifen. Relevant sind in erster Linie Pressemitteilungen, Parlamentarische Dokumente, Stellungnahmen aus dem politischen und polizeilichen Raum, öffentliche Vorträge und Presseinterviews. Um das oben beschriebene Problem der Verfügbarkeit von Informationen auszugleichen, sind zudem Dokumente aus dem Bereich der Sekundärliteratur zu berücksichtigen. Relevant sind vor allem Veröffentlichungen aus Politik und Polizeipraxis, die von Personen verfasst wurden, die entweder direkt in den Prozess eingebunden oder davon direkt und indirekt betroffen sind/waren.

Als weitere Methode wurde auf qualitative Experteninterviews zurückgegriffen. Insgesamt wurden im Zeitraum vom 20. August 2018 bis 27. Dezember 2019 neun Gespräche geführt, die in einem explorativen Sinne

(Bogner/Littig/Menz 2014: 23f.) dazu dienen, die nationale Umsetzung der Europol-Aktivitäten sowie die Motive und Interessen der Mitgliedstaaten im Europol-Kontext zu beleuchten. Die Experteninterviews folgten einem semistrukturierten Design und zielten primär darauf ab, das „überpersönliche, institutionsbezogene“ Handlungs- und Erfahrungswissen der Expert/innen/en zu erheben (Meuser/Nagel 2009: 54). Die vorab erstellten Leitfäden wurden dabei nicht als starres Korsett interpretiert, sondern als Richtschnur für eine strukturierte Interviewdurchführung. Auf diese Weise bestand während der Interviews jeweils genug Raum für Nachfragen bzw. eine interaktive Gesprächssituation. Eine Übersicht der Experteninterviews ist der Arbeit als Anlage beigelegt. Die Auswahl der Expert/innen/en erfolgte nicht ausschließlich anhand des Ranges in der behördlichen Hierarchie, sondern auch anhand der Funktion bzw. Rolle im Kontext von Europol. Als Expert/innen/en wurden in Anlehnung an Bogner/Littig/Menz (2014: 13) diejenigen Personen definiert, die in herausgehobener und maßgeblicher Funktion mit dem Thema Europol beschäftigt sind und über die Möglichkeit verfügen, die Prozesse und Abläufe in diesem Handlungsfeld für sich selbst und andere Beteiligte zu strukturieren. Diese Voraussetzungen gelten zum einen für Führungskräfte in polizeilichen Organisationseinheiten auf Bundes- und Landesebene sowie Mitarbeitende aus den phänomenologischen Fachbereichen, welche direkt in die Kooperation mit Europol eingebunden sind. Zum anderen sind diese Voraussetzungen bei Mitarbeitenden aus ministeriellen Bereichen sowie dem deutschen Verbindungsbüro bei Europol gegeben.

Bei der Durchführung von Experteninterviews ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine „komplexe soziale Interaktionssituation“ (Bogner/Littig/Menz 2014: 49) handelt, aus der sich verschiedene Anforderungen an den/die Interviewer/in ergeben. Demnach sind Äußerungen in einem Interview niemals kontextfrei zu betrachten, sondern richten sich immer an einen bestimmten Adressaten. In Abhängigkeit davon, wie der/die Interviewer/in wahrgenommen wird, können die Äußerungen der Expert/innen/en variieren. Bogner/Littig/Menz (2014: 51) unterscheiden zwischen vier Typen von Interviewern: Co-Experte, Laie, Kritiker und Evaluator. Dem Verfasser der vorliegenden Arbeit kommt als Mitarbeiter des BKA und Doktorand am Lehrbereich Internationale Beziehungen und Europäische Politik der Martin-Luther Universität Halle-Wittenberg eine Doppelrolle zu, die sich in den Typen Co-Experte und Evaluator niederschlagen könnte. Die spezifischen Anforderungen, die mit diesen Typen verknüpft sind, waren bei der Durchführung und Auswertung der Interviews zu berücksichtigen. Im Allgemeinen wird der Typus des Co-Experten als

das bevorzugte und ideale Modell beschrieben. In diesem Fall wird die interviewende Person als Kolleg/in/e und gleichberechtigte/r Partner/in gesehen, was in der Regel ein hohes Gesprächsniveau mit vielen Informationen und Fachwissen ermöglicht. Nachteilig könnte sich allerdings auswirken, dass häufig nur das thematisiert wird, was nicht als gemeinsames Wissen vorausgesetzt wird, sodass teilweise Voraussetzungen für die eigene Orientierung verborgen bleiben (Bogner/Littig/Menz 2014: 52). Mit dem Typus des Evaluators ist eine besondere Problematik verbunden, nämlich die, dass Antworten zum Teil strategischen Interessen folgen oder kritische Sachverhalte und Probleme verschwiegen werden (Bogner/Littig/Menz 2014: 54).

Um mögliche Problemkonstellationen, die sich aus der Person des Interviewers ergeben können, aufzufangen, wurde bereits beim Einstieg in das Interview darauf geachtet, eine Vertrauensbasis aufzubauen. Ziel war es, eine natürliche, offene und konstruktive Gesprächsatmosphäre zu schaffen und eine vermeintliche Künstlichkeit zu vermeiden. Zu diesem Zweck wurde vor Beginn des formellen Interviews jeweils ein informelles Vorgespräch geführt, in dem der Hintergrund, die Zielrichtung und die Verwendung der Interviews sowie das Thema erläutert wurden. Darüber hinaus wurden die Interviews persönlich und in den Räumen der Expert/innen/en geführt. Angesichts der Sensibilität der Thematik wurde den Expert/innen/en Anonymität zugesichert. Die Dokumentation der Interviews erfolgte durchgängig in zusammenfassender Protokollform.

Um der Kausalitätsproblematik zu begegnen und Europäisierungseffekte möglichst konkret zu bestimmen, werden in der Literatur zahlreiche Methoden und Ansätze diskutiert (Mendez/Wischlade/Yuill 2008: 281f.; Radaelli 2003a: 50f. und 2012: 8ff.; Saurugger/Radaelli 2008: 216f.; Vink/Graziano 2007: 15ff.; Radaelli/Pasquier 2007: 40f.; Lehmkuhl 2007: 342ff.; Haverland 2007: 62f.). Hervorgehoben wird dabei die Methode des process-tracing, die von Moumoutzis/Zartaloudis (2015: 345f.) als “precisely such a method that makes it possible to establish whether the EU has been causally significant” beschrieben wird. Unter Berücksichtigung dieser Erkenntnisse greift die vorliegende Arbeit ebenfalls auf process-tracing zurück. Der Kern von process-tracing liegt auf einer detaillierten Analyse der Abfolge bestimmter Ereignisse. Dabei geht es nicht nur darum, zu überprüfen, ob sich zwischen verschiedenen Ereignissen Korrelationen finden lassen. Im Fokus steht stattdessen die Suche nach dem relevanten Kausalmechanismus eines Veränderungsprozesses (Panke 2012: 129). Vor diesem Hintergrund wird die vorliegende Untersuchung Europäisierungsprozesse sowohl aus der Perspektive der EU als auch aus der Perspektive der Mit-

gliedstaaten betrachten und beide Blickwinkel miteinander verbinden. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der zeitlichen Abfolge der Änderungsprozesse, d. h. ob und inwieweit ggf. bereits vor oder unabhängig von dem EU-Impuls Anpassungsprozesse eingesetzt haben und welche Motive dabei ausschlaggebend gewesen sein könnten. Berücksichtigt wird im Übrigen, ob und inwieweit sich die Ziele, Ideen und Argumente der europäischen Ebene auch auf der nationalen Ebene wiederfinden.

4. *Stand der Forschung*

Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit stehen die beiden Themenfelder Europäisierung und Europol. Zu beiden Themen lassen sich bereits zahlreiche Publikationen aus unterschiedlichen Disziplinen nachweisen, die in ihrer Gesamtheit nur schwer zu überblicken sind.

Seit ihrer Entstehung in den 1990er Jahren hat sich die Europäisierungsforschung im Schwerpunkt mit der Frage auseinandergesetzt, welchen Einfluss die EU auf die politischen Institutionen sowie die themenspezifische Politikformulierung auf Ebene der Mitgliedstaaten genommen hat. Untersuchungen konzentrierten sich z. B. auf die Europäisierung politischer Systeme (Goetz/Meyer-Sahling 2008), politischer Parteien (Ladrech 2009), Parlamente (Börzel 2000) sowie öffentlicher Verwaltungsstrukturen (Bach/Ruffing/Yesilkagit 2015; Kluth 2011; Hofmann/Türk 2007; Goetz 2006). Neben diesen Arbeiten bilden insbesondere die zahlreichen Untersuchungen aus dem Bereich der Policy-Dimension den Schwerpunkt der Europäisierungsforschung. Beispielhaft sind Studien zu den Themen Umweltpolitik (Haverland 2003; Knill/Lehmkuhl 2002), Verkehrspolitik (Héritier/Knill 2001), Regulierung von Medienmärkten (Harcourt 2003) sowie Sozialpolitik (Varwick et al. 2016; de la Porte/Natali 2014) zu nennen. In der jüngeren Vergangenheit hat sich die Europäisierungsforschung darüber hinaus verstärkt der Frage zugewandt, welchen Einfluss die sog. Dauerkrise der EU auf Europäisierungsprozesse nimmt (Windwehr/Wäschle 2017; Saurugger 2014).

Im Politikfeld Innere Sicherheit sowie dem damit verknüpften Thema der Polizeiarbeit lassen sich unter dem Schlagwort „Europäisierung“ zwar grundsätzlich zahlreiche Publikationen nachweisen (Möllers/van Ooyen 2012; Kugelmann 2010; Frelv/Asmus 2008; Schuster 2000). Der Europäisierungsbegriff wird in diesen Arbeiten allerdings nicht im Sinne eines analytischen Konzeptes genutzt, sondern im Wesentlichen als allgemeines Stichwort für die Beeinflussung nationaler Polizeiarbeit durch die EU.

Europäisierung wird als Endzustand und nicht als Prozess interpretiert. Prägend für diese Arbeiten ist zudem eine stark juristisch bzw. verwaltungswissenschaftlich geprägte Auseinandersetzung. Im Bereich der Politikwissenschaften hat das Thema Innere Sicherheit/Polizeiarbeit bislang nur sehr vereinzelt Aufmerksamkeit erfahren. Insbesondere zu der polizeipraktischen Dimension von Europäisierungsprozessen wird Forschungsbedarf reklamiert (Knelangen 2015: 141). Im Sinne einer politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung sind für den deutschsprachigen Raum die Veröffentlichungen von Lange (1999), Glaeßner/Lorenz (2005a) sowie Aden (2017) hervorzuheben. Lange (1999) konzentriert sich in seiner Untersuchung auf die Frage, welchen Einfluss die EU auf das föderale System der Inneren Sicherheit in Deutschland genommen hat. Er kommt zu dem Ergebnis, dass sich das nationale System Innerer Sicherheit insbesondere seit 1985 zu einem „europäischen Sicherheitsverbund“ entwickelt hat, in dem die bundesstaatliche Ebene zunehmend an Einfluss gewinnt. Europäisierungswirkungen auf Ebene der Länder wurden seinerzeit nicht festgestellt (Lange 1999: 405, 410, 415). Die Publikation von Glaeßner/Lorenz (2005a) umfasst mehrere Einzelfallstudien, die sich mit Europäisierungseffekten für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und des Terrorismus in verschiedenen EU-Staaten und nicht EU-Staaten auseinandersetzen. Im Vordergrund stehen allgemeine Entwicklungen im Politikfeld Innere Sicherheit. Als Untersuchungsgrundlage dienen verschiedene EU-Beschlüsse, Parlamentsdebatten sowie öffentliche Diskussionen. Im Ergebnis stellen die Autoren fest, dass sich ein umfassendes europäisches Sicherheitsverständnis bislang nicht herausgebildet hat (Baukloh/Glaeßner/Lorenz 2005: 265). Aden (2017) konzentriert sich auf die Frage, ob und inwieweit das Thema Polizeiarbeit ein Sonderfall im europäischen Verwaltungsraum darstellt. Er stellt fest, dass der Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit stark von horizontalen Verflechtungen dominiert wird und sich insofern von den übrigen Bereichen öffentlicher Verwaltung unterscheidet. Gleichwohl sich durchaus Trends beobachten lassen, die auf einen stärkeren und verbindlicheren Einfluss der EU hindeuten, wird die Autonomie der Polizeibehörden auch künftig nicht von einer „zentrale[n] Steuerungskompetenz“ (Aden 2017: 251) der EU abgelöst werden. Aus dem englischsprachigen Raum ist insbesondere auf eine Studie von Block (2015) zu verweisen, der untersucht hat, ob und inwieweit Maßnahmen des Rates der EU die praktische Polizeikooperation in der EU beeinflusst haben. Die Untersuchung wurde anhand von 70 ausgewählten Maßnahmen durchgeführt, die zwischen 1994 und 2004 erlassen wurden, ohne dabei allerdings Bezug auf den konzeptionellen Ansatz der Europäisierungsforschung zu nehmen. Im

Mittelpunkt stand der Begriff des „Einflusses“, der als Veränderung für die praktische Polizeikooperation definiert und über sechs verschiedene Indikatoren operationalisiert wurde. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass 60 % der Maßnahmen, unabhängig davon, ob es sich um verbindliche oder unverbindliche Instrumente handelte, Einfluss ausgeübt haben.

Zu Europol besteht insbesondere seit dem Inkrafttreten des EuropolÜ reges Forschungsinteresse. Im deutschsprachigen Raum liegt der klare Schwerpunkt dabei auf rechtswissenschaftlichen Untersuchungen, die sich z. B. mit den Befugnissen, Aufgaben und der Kontrolle von Europol aus juristischer Perspektive (Oberleitner 1998; Engel 2006; Schoppa 2013), der rechtlichen Einordnung Europols in die föderale Polizeiarchitektur Deutschlands (Aschmann 2000), der Vereinbarkeit des EuropolÜ mit rechtsstaatlichen Grundsätzen, insbesondere im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit des deutschen Zustimmungsgesetzes zum EuropolÜ sowie Fragen zur demokratischen Legitimation Europols (Hausen 2000; Petri 2001; Lütgens 2004), den rechtlichen Rahmenbedingungen von Europol (Srock 2006) sowie der Vergleichbarkeit von Europol und dem FBI (Ellermann 2005) auseinandersetzen. Herauszuheben ist zudem ein umfangreiches rechtsvergleichendes Gutachten im Auftrag des deutschen Bundesministeriums der Justiz von Gleß/Grote/Heine (2001), welches die justizielle Einbindung und Kontrolle von Europol in den Fokus rückt. Neben wissenschaftlichen Untersuchungen finden sich zu Europol ferner eine Vielzahl an Fachartikeln politischer, polizeilicher und juristischer Praktiker, die entweder in die Aushandlung der für Europol maßgeblichen Rechtsgrundlage eingebunden gewesen sind oder selbst als Beschäftigte bei Europol tätig waren. Die Mehrzahl dieser Publikationen bezieht sich auf die Phase der Gründung und Tätigkeitsaufnahme von Europol (z. B. Storbeck 1993, 1994, 1995, 1996a, 1996b, 1997a, 1997b, 1999a, 1999b; Wachholz 1995a, 1995b), wobei sich auch im weiteren zeitlichen Verlauf kontinuierlich Veröffentlichungen nachweisen lassen, die sich im Schwerpunkt mit den Aufgaben, Befugnissen und Tätigkeitsfeldern von Europol beschäftigen (z. B. Ratzel 2007a, 2007b; Qubain et al. 2007, Niemeier/Walter 2010; Wandl 2013). Zu der am 1. Mai 2017 in Kraft getretenen neuen EuropolVO existieren bislang lediglich zwei Publikationen (Schoppa 2017 sowie Möllers 2017), die jeweils einen Schwerpunkt auf rechtsstaatliche Kontrollverfahren und datenschutzrechtliche Aspekte legen. Fragen im Zusammenhang mit der Entstehung, dem Verhandlungsprozess, kriminalpolizeilich-fachlichen Weiterentwicklungen sowie damit einhergehenden Europäisierungswirkungen werden nicht thematisiert. Politikwissenschaftliche Untersuchungen zu Europol finden sich in der deutschsprachigen

Literatur nur sehr vereinzelt. Hervorzuheben sind die Arbeiten von Busch (1995) sowie Knelangen (2001), die sich allerdings auf eine integrations-theoretische Betrachtung konzentrieren.

Stärker ausgeprägt ist die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit Europol im englischsprachigen Raum, wobei sich die Publikationen auch hier übersichtlich halten. Die verfügbaren Aufsätze beschäftigen sich z. B. mit dem Einfluss bürokratischer Widerstände auf nationaler Ebene für die Tätigkeit von Europol (Fägersten 2010), der Bedeutung Europols für die Kriminalitätsbekämpfung in der EU in ausgewählten Deliktsbereichen (Rozée/Kaunert/Léonard 2013), der historischen Entwicklung von Europol, insbesondere im Hinblick auf seine Autonomie gegenüber den Mitgliedstaaten (Busuioc/Groenleer 2013; Busuioc/Curtin/Groenleer 2011 sowie Occhipinti 2015), dem Einfluss Europols auf die Politikgestaltung der EU im RFSR (Caraapico/Trauner 2013) sowie der Rolle Europols bei der Terrorismusbekämpfung (Occhipinti 2003 und Deflem 2006). Eine juristische Behandlung von Europol im englischsprachigen Raum stellen darüber hinaus De Moor/Vermeulen (2010a, 2010b) zur Verfügung. Im Übrigen ist die von Disley et al. (2012) vorgelegte Evaluation des EuropolB hervorzuheben. Gleichwohl sich in der englischen Literatur damit eine stärkere politikwissenschaftliche Befassung mit Europol nachweisen lässt, existiert auch dort bislang keine Untersuchung, welche umfassend und unter Rückgriff auf die konzeptionellen Überlegungen der Europäisierungsforschung die Effekte Europols für die Bekämpfung der Schwere und Organisierten Kriminalität innerhalb der Mitgliedstaaten behandelt. Darüber hinaus findet sich im internationalen Kontext keine Untersuchung zur fachlichen Weiterentwicklung Europols im Zusammenhang mit der EuropolVO.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Forschungslage wird mit der vorliegenden Arbeit in doppelter Hinsicht eine Forschungslücke geschlossen. Zum einen wird die Rolle von Europol für die Bekämpfung der Schwere und Organisierten Kriminalität erstmalig systematisch und unter Rückgriff auf die konzeptionellen Überlegungen der Europäisierungsforschung untersucht. Neben rechtlichen und organisatorischen Anpassungen wird zudem die praktische Dimension polizeilicher Tätigkeit berücksichtigt. Zum anderen wird durch die umfassende Erörterung der EuropolVO auch die gegenwärtige Entwicklung von Europol aufgegriffen und aus europapolitischer Perspektive analysiert.

5. Gang der Untersuchung

Die Arbeit gliedert sich insgesamt in vier inhaltliche Kapitel, die von einem einleitenden Kapitel und einem Ergebniskapitel umrahmt werden.

Im Mittelpunkt des ersten inhaltlichen Kapitels steht die Auseinandersetzung mit dem Konzept der Europäisierungsforschung. Das vorrangige Ziel besteht in einer überblicksartigen Erörterung der verschiedenen Facetten des Europäisierungsbegriffs, der theoretischen Anbindung sowie Modelle und Mechanismen. Darauf aufbauend wird erläutert, welches Potenzial die Europäisierungsforschung für die Analyse von Kooperationsprozessen im Europol-Kontext bietet und welche Grundüberlegungen sich daraus ergeben. Den Abschluss des Kapitels bildet die Präzisierung der Forschungsfragen und Ableitung der zentralen Hypothesen der Arbeit.

Das zweite inhaltliche Kapitel widmet sich den institutionellen Umweltbedingungen und deren Bedeutung für Europol-Europäisierung. Den Anknüpfungspunkt bildet das Politikfeld Innere Sicherheit, welches mit Blick auf seine souveränitätspolitische Sonderstellung und einer sich intensivierenden polizeilichen Zusammenarbeit in der EU betrachtet wird. Weiterhin werden das Phänomen der Schweren und Organisierten Kriminalität sowie die Grundlagen der polizeilichen Zusammenarbeit in der EU unter dem Regime des Vertrags von Lissabon erörtert. Relevant sind sowohl die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen als auch politischen Programme.

Zentrales Anliegen des dritten inhaltlichen Kapitels ist es, sich mit der historischen Entwicklung von Europol sowie dessen Tätigkeit und Organisationsstruktur auseinanderzusetzen. Die Untersuchung konzentriert sich dabei auf die Tätigkeiten von Europol, die im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Schweren und Organisierten Kriminalität stehen. Überwiegend rechtlich geprägte Elemente, wie der Datenschutz, werden nicht berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund wird mit dem dritten inhaltlichen Kapitel erstens das Ziel verfolgt, die Komplexität von Europol-Kooperationsprozessen zu reduzieren und die Ansatzpunkte für Top-Down- und Bottom-Up-Europäisierungsprozesse zu systematisieren. Zweitens werden erste allgemeine Überlegungen zu Europäisierungseffekten im Zusammenhang mit Europol angestellt. Das Kapitel dient insofern zusätzlich dazu, die Verbindung zwischen den theoretisch/konzeptionellen Überlegungen des ersten inhaltlichen Kapitels und der tatsächlichen Tätigkeit von Europol herzustellen, um damit die Grundlagen für die Fallstudie zu legen.

Das vierte inhaltliche Kapitel untersucht Europol-Europäisierung aus deutscher Perspektive. Im Kern geht es um Anpassungsprozesse, die sich in Deutschland im Zuge der Einrichtung und Tätigkeit von Europol für die

Kapitel I: Einführung

Bekämpfung der Schwere und Organisierten Kriminalität ergeben haben. Die Betrachtung umfasst sowohl die Top-Down- als auch die Bottom-Up-Perspektive.

Den Abschluss der Arbeit bildet ein Ergebniskapitel, in dem die formulierten Hypothesen erörtert, Schlussfolgerungen für die weitere Entwicklung von Europol formuliert und Perspektiven für das Forschungsfeld skizziert werden.

Kapitel II: Europäisierung als Forschungskonzept

1. Konzeptionelle Einordnung

Seit der Entstehung der EU konzentrierte sich die europapolitische Forschung in erster Linie auf eine integrationstheoretische Perspektive, bei der die Frage im Mittelpunkt steht, warum souveräne Nationalstaaten bewusst Souveränitätsrechte abgeben und supranationale Institutionen schaffen (Beichelt 2015: 4; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 11; Giering/Möller 2010: 135; Haas 1958: 16). Mit der zunehmenden Vertiefung und Erweiterung des Integrationsprozesses sowie der damit einhergehenden Einflusswirkung europäischer Institutionen auf nationale politische Systeme ist allerdings eine neue Forschungsperspektive hinzugetreten, die seit den 1990er Jahren unter der Bezeichnung Europäisierungsforschung bekannt geworden ist.¹² Im Mittelpunkt dieser Forschungsrichtung steht der Begriff der Europäisierung, der von einer enormen Vielschichtigkeit geprägt ist und in Abhängigkeit des jeweiligen Vorverständnisses unterschiedlich verwendet wird.

In seinem Beitrag mit dem Titel “The Many Faces of Europeanization“ entwirft Olsen (2002) eine Systematik, welche die Bedeutung des Begriffes danach unterscheidet, was, d. h. welcher Bereich, europäisiert wird. Insgesamt unterscheidet Olsen (2002: 923f.) zwischen fünf Bereichen: Erstens kann Europäisierung als Erweiterung bzw. Ausbreitung eines spezifischen EU-Politiksystems auf verschiedene Nationalstaaten interpretiert werden (“changes in external boundaries“). Zweitens sieht er Europäisierung als Institutionalisierung eines europäischen Regierungssystems mit gemeinsamen Institutionen und der Autorität, verbindliche Regelungen für Mitgliedstaaten zu erlassen (“developing European-Level institutions“). Neben dem Ausbau von Organisationkapazitäten umfasst dieser Bereich zudem die Entstehung bzw. Ausbildung gemeinsamer Werte und Normen. Der dritte Bereich knüpft an den zweiten an und versteht Europäisierung als Rückwirkung des institutionalisierten europäischen Regierungssystems auf die politischen Systeme der Nationalstaaten (“domestic impacts of European-Level institutions“). Die vierte Interpretationsvariante bezieht sich

12 Ein Überblick zur dynamischen Entwicklung des Forschungsfeldes der Europäisierung stellt Featherstone (2003: 5f.) zur Verfügung.

im Schwerpunkt auf das territoriale Verständnis und versteht Europäisierung als Ausbreitung europäisch geprägter Formen des Regierens bzw. der Politikorganisation sowie anderer Lebensgewohnheiten (z. B. Sprache, Religion) auf Staaten außerhalb Europas (“exporting forms of political organization“). Fünftens kann Europäisierung auch als “political unification project“ gesehen werden. In dieser Interpretation stellt Europäisierung das Zusammenwachsen Europas zu einer abgegrenzten, zusammenhängenden und starken politischen Einheit dar.

Radaelli und Pasquier (2007: 36) unterscheiden den Europäisierungsbegriff insofern, als sie zwischen “background concepts“ und “systematized concepts“ differenzieren. Im Sinne eines background concepts werden dem Begriff Europäisierung eine Vielzahl unterschiedlicher und allgemein gebräuchlicher Bedeutungen zugeschrieben, wie sie z. B. in einer Enzyklopädie zu finden wären. Wird Europäisierung hingegen als systematized concept verstanden, handelt es sich um ein spezifisches Konzept, welches dazu dienen soll, eine bestimmte Forschungsfrage systematisch zu untersuchen.

Innerhalb der Politikwissenschaften wird Europäisierung mittlerweile im ganz überwiegenden Schwerpunkt als ein systematisiertes Konzept gesehen, welches sich auf die Rückwirkungen der europäischen Integration auf die Politik der Nationalstaaten im Sinne von polity, politics und policy bezieht (Auel 2012: 249; Radaelli/Pasquier 2007: 36; Featherstone 2003: 7; Olsen 2002: 932). In einem sequentiellen Verständnis handelt es sich um den zweiten Schritt der Analyse europapolitischer Prozesse, die von Radaelli (2003a: 33) als post-ontologische Phase der EU-Forschung bezeichnet wird. Gleichwohl sich damit ein gemeinsames Grundverständnis herausgebildet hat, kann von Europäisierung im Sinne einer “single grand theory“ (Olsen 2002: 944) keine Rede sein. Europäisierung ist nicht als einheitlicher, in sich geschlossener Theoriestrang zu betrachten, sondern in erster Linie als ein Phänomen, das es zu erklären gilt (Bulmer 2007: 47). Unter dem Schlagwort Europäisierungsforschung lassen sich insofern eine Vielzahl verschiedener Konzepte und analytischer Ansätze zusammenfassen, die ihre Positionen mit unterschiedlichen theoretischen Argumenten und Annahmen begründen. Radaelli/Pasquier (2007: 44) sehen Europäisierung in erster Linie als “orchestrating existing concepts rather than re-inventing the wheel“. Als Grundlage dienen häufig etablierte theoretische Überlegungen aus verschiedenen Bereichen der Politikwissenschaften und Soziologie.

Einen Überblick zu der theoretischen Fundierung des Europäisierungskonzeptes stellt Bulmer (2007: 49ff.) zur Verfügung, der grundsätzlich

zwischen zwei Phasen unterscheidet. Im Mittelpunkt der ersten (frühen) Phase standen theoretische Überlegungen aus dem Bereich der Integrationsforschung. Diese dienten als Bezugspunkt, um allgemeine Konsequenzen der Europäischen Integration, die als unabhängige Variable erfasst wurde, für die Nationalstaaten zu beschreiben. Wie der Europäisierungsprozess konkret abläuft, stand dabei allerdings weniger im Fokus, was nach Ansicht von Bulmer (2007: 49) bereits daran sichtbar wird, dass der Begriff Europäisierung in diesen Arbeiten nicht explizit verwendet wurde. In erster Linie ging es den Autoren darum, die Annahmen der Integrationsforschung durch eine Erweiterung des jeweiligen Anwendungsgebietes zu stärken. Unter dieser Phase erfasst Bulmer (2007: 49) u. a. Arbeiten aus dem Bereich des liberalen Intergovernmentalismus, die davon ausgehen, dass europäische Integration zu einer Stärkung des Staates und nationaler Regierung führt. Daneben sind in dieser Phase Untersuchungen verortet, deren theoretischer Bezugspunkt in dem multi-level Governance-Ansatz liegt. Europäische Integration stellt in diesem Fall den Ausgangspunkt für neue Optionen und Handlungsalternativen auf nationalstaatlicher Ebene dar. Die zweite Phase ist von einer „finer-grained analysis“ (Bulmer 2007: 49) geprägt, bei der die erklärenden Variablen verstärkt auf der nationalen Ebene gesehen werden. Dieser Phase sind zahlreiche Arbeiten zuzuordnen, die heutzutage klassischerweise mit der Europäisierungsforschung assoziiert werden. Das theoretische Fundament bilden beinahe ausnahmslos Annahmen aus dem Bereich des Neoinstitutionalismus (Vink/Graziano 2007: 13). Eines der bekanntesten Beispiele stellt der von Risse/Cowles/Caporaso (2001) und Börzel/Risse (2003) entworfene Goodness of Fit-Ansatz dar, der unter Abschnitt 4.1 des vorliegenden Kapitels näher erörtert wird. Hervorzuheben sind darüber hinaus die Arbeiten von Radaelli (2000a sowie 2003a), die im Schwerpunkt in der soziologischen Form des Neoinstitutionalismus zu verorten sind.

2. Definitionsansätze

Zu der Frage, was sich hinter dem Begriff der Europäisierung konkret verbirgt, wurden zahlreiche Definitionsansätze entwickelt, wobei sich eine abschließende und allgemeingültige Definition bislang nicht durchgesetzt hat. Spiegelbildlich zu der vielfältigen Verwendung des Begriffs der Europäisierung lassen sich auch bei den konkreten Definitionsansätzen zahlreiche Unterschiede erkennen. Diese beziehen sich vorrangig darauf, ob Europäisierung ausschließlich als ein Top-Down-Prozess zu verstehen ist

oder auch eine Bottom-Up-Perspektive umfasst. Während sich Top-Down-Ansätze auf die Umsetzung der europäischen Vorgaben in den Mitgliedstaaten konzentrieren, nehmen Bottom-Up-Ansätze den Prozess der Entstehung europäischer Vorgaben in den Blick. Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass die Vorgaben der EU aus der Bottom-Up-Perspektive nicht als unabhängige Variable erfasst werden. Die Variablenzuordnung der Top-Down-Perspektive wird insofern umgekehrt. Der Ausgangs- und Endpunkt der Bottom-Up-Ansätze liegt auf Akteuren, Problemen, Ressourcen, Politikstilen und Diskursen auf der nationalstaatlichen Ebene (Radaelli/Pasquier 2007: 41). Aus dieser Perspektive wird Europäisierung insofern komplexer interpretiert als eine „simple Reaktion der nationalen Ebene auf ‚Brüssel‘“ (Auel 2012: 137).

2.1 Top-Down

Ein Ansatz aus der frühen Zeit der Europäisierungsforschung, der sich vornehmlich auf eine Top-Down-Perspektive konzentriert, stammt von Ladrech (1994: 69). Er versteht Europäisierung als

“an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making.”

Dem Verständnis von Europäisierung als reinem Top-Down-Prozess folgen grundsätzlich auch Hix/Goetz (2000: 2), wenn sie davon sprechen, dass “[t]he key question asked is what has been the impact of European Integration on government and politics in domestic political systems.”

Eines der Merkmale des frühen Konzeptes von Ladrech, welches die weitere Entwicklung der Europäisierungsforschung wesentlich beeinflusst hat, liegt darin, dass der Konfiguration des nationalen politischen Systems erhebliche Bedeutung zugeschrieben wird. Europäische Vorgaben bilden nach dem Definitionsansatz zwar den Ausgangspunkt von Europäisierungsprozessen. Veränderungen im Verhalten von Akteuren oder im institutionellen Gefüge können allerdings nicht kontextfrei betrachtet werden, sondern bedürfen der stetigen Rückbindung an die jeweiligen nationalstaatlichen Strukturen (Eising 2003: 394f.). Als eine der relevanten Variablen identifiziert Ladrech (1994: 84f.) u. a. das politische System. So sind in einem zentralistischen System, wie z. B. Frankreich oder Großbritannien, in der Regel andere Europäisierungswirkungen zu erwarten, als in einem föderalen, wie Deutschland. Im Ergebnis lässt sich daraus ableiten,

dass sich der Einfluss der EU zwischen den einzelnen Nationalstaaten höchst differenziert darstellen kann und Europäisierung nicht mit Konvergenz gleichzusetzen ist. Olsen (2002: 936) spricht davon, dass “European Signals are interpreted and modified through domestic traditions, institutions, identities and resources in ways that limit the degree of convergence and homogenization.” Im Zuge von Europäisierungsprozessen kann sich zwar durchaus Konvergenz ergeben, allerdings stellt diese keine zwingende Bedingung des Konzeptes dar. In einer Untersuchung von Europäisierungsprozessen im Bereich der Regulation von Medienmärkten hat Harcourt (2003: 180) z. B. gezeigt, dass Europäisierung “has produced substantial convergence at national levels“. Zahlreiche andere Untersuchungen kommen hingegen zu dem Ergebnis, dass sich der Einfluss der EU Ebene in den jeweiligen Nationalstaaten höchst unterschiedlich niedergeschlagen hat (Beichelt 2015: 15; Featherstone 2003: 4; Radaelli 2003a: 45; Héritier 2001: 2).

2.2 Bottom-Up

Im Gegensatz zu Ladrech entwerfen Risse/Cowles/Caporaso (2001: 3) einen Definitionsansatz, der Europäisierung als Entstehung des europäischen Institutionengefüges versteht und sich insofern auf eine Bottom-Up-Perspektive fokussiert:

“We define Europeanization as the emergence and development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with political problem solving that formalize interactions among the actors, and of policy networks specializing in the creation of authoritative European rules.”

Risse/Cowles/Caporaso (2003: 6f.) sehen den Europäisierungsbegriff allerdings nicht isoliert, sondern betten ihn in analytischer Hinsicht in einen “Three-Step Approach“ ein. Die Identifizierung der relevanten Europäisierungsprozesse stellt dabei den Ausgangspunkt dar, bevor in einem zweiten Schritt untersucht wird, ob und inwieweit zwischen den europäischen Vorgaben und der nationalen Ebene misfit besteht. Den dritten Schritt bildet die Analyse von intervenierenden Variablen, sog. mediating factors, welche Anpassungsprozesse auf der nationalen Ebene entweder behindern oder fördern. Das Untersuchungsdesign nimmt damit zwar durchaus Anpassungsprozesse auf Ebene der Mitgliedstaaten in den Blick, allerdings werden diese nicht unter den Begriff der Europäisierung gefasst.

Vielmehr werden Europäisierungsprozesse und nationale Anpassungsprozesse in der theoretischen Konzeptionierung als zwei voneinander getrennte Komponenten betrachtet. Deutlich wird dies bereits an der Überschrift des Beitrages, in der von "Europeanization and Domestic Change" (Risse/Cowles/Caporaso 2001) gesprochen wird.

Die von Risse/Cowles/Caporaso (2001) vorgenommene Fokussierung auf die EU-Ebene offenbart ein grundsätzliches Problem, mit dem der Versuch, Europäisierung über ein möglichst enges definitorisches Korsett fassbar zu machen, konfrontiert ist. Denn aus der Berücksichtigung der Bottom-Up-Perspektive ergeben sich automatisch Abgrenzungsschwierigkeiten zum Konzept der Europäischen Integration, dessen Erkenntnisinteresse gerade darauf liegt, die Entwicklung eines politischen Systems auf EU-Ebene zu untersuchen. Für sein Verständnis von Europäisierung wurde der Ansatz von Risse/Cowles/Caporaso vielfach kritisiert. Radaelli (2003a: 29) wendet ein, dass der Europäisierungsbegriff "has to be different and more selective than the notions of [...] European integration." Eising (2003: 394) spricht davon, dass der Ansatz „keine nennenswerte konzeptionelle Innovation darstellt [...]“.

2.3 „Bottom-Up-Down“

Um die Komplexität von Europäisierungsprozessen zu erfassen, hat sich trotz der Abgrenzungsschwierigkeiten mittlerweile die Erkenntnis durchgesetzt, dass es erforderlich ist, den Europäisierungsbegriff nicht ausschließlich auf eine Top-Down-Perspektive zu reduzieren. Europäisierung wird als ein mehrdimensionaler Prozess interpretiert, der sich nicht in der einseitigen Vorgabe von Normen und Regeln durch die EU-Ebene erschöpft. Maßgeblich ist ferner die Beeinflussung der europäischen Ebene durch nationalstaatliche Akteure im Sinne eines Bottom-Up-Prozesses, bei dem die Mitgliedstaaten den zentralen Anknüpfungspunkt darstellen (Radaelli/Pasquier 2007: 41). Radaelli (2004: 4) sieht Europäisierung z. B. "well beyond a narrow, linear, top-down notion of impact (of the EU on domestic systems)". Börzel (2002: 193; 2003: 1 und 3) bezeichnet den Europäisierungsprozess als "two-way process", in dem die Mitgliedstaaten sowohl als "policy-shapers" als auch als "policy-takers" agieren. Bomberg/Peterson (2000: 7) sprechen von einer "two-way street". Auf dieser Linie liegen auch Bulmer/Burch (2001: 78), die den Europäisierungsprozess in eine Rezeptions- und Projektionsphase aufteilen. Saurugger (2014: 184) geht davon aus, dass die Konzepte von Integration und Europäisierung

sich gegenseitig bedingen und miteinander verknüpft sind. Zugunsten eines umfassenden Untersuchungsdesigns auf der analytischen Ebene werden Abgrenzungskonflikte in der theoretischen Konzeptionierung demzufolge bewusst in Kauf genommen: “Such a ‘bottom-up-down’ design is probably the only guarantee, if any [...], for a due consideration of the European factor as one of several alternative explanations.” (Vink/Graziano 2007: 10). Aus diesem Befund ist allerdings nicht zu schlussfolgern, dass die Grenzen zwischen Europäischer Integration und Europäisierung völlig aufgegeben werden. Analytische Unterschiede zeigen sich insbesondere im Hinblick auf das konkrete Erkenntnisinteresse. Wie eingangs kurz skizziert, ist Europäisierung spezifischer ausgerichtet und untersucht z. B., welche Rolle nationalstaatlichen Institutionen bei der Umsetzung europäischer Vorgaben zukommt. Integrationsforschung fokussiert sich stattdessen auf eine weit gefasstere Perspektive, bei der es um die Frage geht, ob und inwieweit die europapolitischen Prozesse zu einer Stärkung oder Schwächung des Nationalstaates beitragen (Radaelli 2003a: 33).

Einer der umfassendsten Definitionsansätze, der sich in der Europäisierungsforschung mittlerweile zu einer Art Referenzmodell entwickelt hat (Auel 2012: 248; Axt/Milososki/Schwarz 2007: 138), stammt von Radaelli (2003a: 30), der Europäisierung wie folgt definiert:

”Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ways of doing things’, and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies.“

Die Grundlage seines Begriffsverständnisses bildet der Ansatz von Ladrech, den er im Hinblick auf zwei Aspekte weiterwickelt: Zum einen versteht er Europäisierung als Sequenzmodell, welches zwei Stufen enthält: Erstens, die Entstehung eines politischen Systems auf Ebene der EU und zweitens, die Rückwirkung ebendieses politischen Systems auf die Mitgliedstaaten (Eising 2003: 395). Zum anderen geht Radaelli von einem weiten und differenzierten Wirkungsbereich von Europäisierung aus. Indem er von “domestic discourse, identities, political structures, and public policies“ spricht, wird deutlich, dass sich Europäisierungsprozesse sowohl auf einzelne politische als auch kulturelle Elemente auf nationalstaatlicher Ebene beziehen können. Die Formulierung “making of EU public policy and politics“ versteht Radaelli umfassend und bezieht sie nicht nur auf die Verabschiedung europäischer Gesetzgebung: “Thus, the EU policy process