

## **Antrag**

**der Abgeordneten Konstantin Kuhle, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg, Dr. Marco Buschmann, Britta Katharina Dassler, Bijan Djir-Sarai, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Otto Fricke, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Katja Hessel, Manuel Höferlin, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Thomas L. Kemmerich, Dr. Marcel Klinge, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Carina Konrad, Alexander Graf Lambsdorff, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Frank Müller-Rosentritt, Dr. Martin Neumann, Bernd Reuther, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Linda Teuteberg, Michael Theurer, Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP**

### **Europol zu einem europäischen Kriminalamt aufwerten**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Europa ist in den letzten Jahren vermehrt zum Ziel terroristischer Anschläge geworden. Dabei überschritten die Täter im Rahmen ihrer Vorbereitung und mitunter auch im Zusammenhang mit der Tatbegehung Binnengrenzen und knüpften Netzwerke zu Unterstützern in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Die nationalen Strafverfolgungsbehörden stoßen bei der schnellen Aufarbeitung der Taten und der Verhinderung zukünftiger Anschläge an Grenzen. Die internationale Zusammenarbeit ist verbesserungsbedürftig.
2. Neben dem internationalen Terrorismus hat sich auch die organisierte Kriminalität die Öffnung der Grenzen des Schengen-Raums zu Nutze gemacht. Kartelle und Clans operieren heute wie weltumspannende Konzerne und sind auch über die Binnengrenzen der Europäischen Union hinweg eng vernetzt. Strafverfolgungsbehörden müssen ihr Vorgehen international eng abstimmen, um effektiv gegen die Waren- und Geldströme vorgehen zu können. Allzu oft behindert dieser Abstimmungsprozess die Ermittler und schützt die Kriminellen.
3. Neben der organisierten Kriminalität und dem Terrorismus bereiten auch Phänomene der Online-Kriminalität den Ermittlern Schwierigkeiten. Auch in diesem Bereich überschreiten die Täter leicht die Binnengrenzen der EU. Da sie hierbei nicht einmal physisch ein- und ausreisen müssen, ist die effektive

Strafverfolgung vor besondere Herausforderungen gestellt. Neben Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Täter stellen sich regelmäßig Zuständigkeitsfragen.

4. Mit dem Vertrag von Maastricht, der am 1. November 1993 in Kraft trat, brachten die Mitgliedstaaten der EU die Gründung eines europäischen Polizeiamtes auf den Weg. Seit 2010 ist die „Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung“ (Europol) eine vollwertige Agentur der EU. Die Aufgaben sind in Artikel 88 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgeschrieben. Im Sekundärrecht wurden die Rechtsgrundlagen der Arbeit von Europol zuletzt mit Verabschiedung der Verordnung (EU) 2016/794 vom 11. Mai 2016 reformiert. Ziel der Reform war es insbesondere, Europol zu einem Knotenpunkt des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und einer Plattform für Strafverfolgungsdienste zu machen. Europol soll die zentrale Schaltstelle für Informationen über bestimmte kriminellen Aktivitäten sein. Dabei beschränken sich die Befugnisse der Behörde jedoch auf die Analyse und Beratung der Behörden in den jeweiligen Mitgliedstaaten. Europol dient den nationalen Strafverfolgungsbehörden als Rat- und Informationsgeber.
5. Nach Art. 88 Abs. 3 AEUV darf Europol operative Maßnahmen nur in Verbindung und in Absprache mit den Behörden des Mitgliedstaats oder der Mitgliedstaaten ergreifen, deren Hoheitsgebiet betroffen ist. Die Anwendung von exekutiven Maßnahmen bleibt ausschließlich den zuständigen einzelstaatlichen Behörden vorbehalten.
6. Art. 88 Abs. 2 AEUV ermöglicht es dem Unionsgesetzgeber, für Europol operative Befugnisse in Kooperation mit den Mitgliedstaaten festzuschreiben. Diese Möglichkeit wird bislang in der Verordnung (EU) 2016/794 nicht genutzt (vgl. Calliess/Ruffert/Suhr, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 88 AEUV Rn. 23).
7. Grenzüberschreitende Kriminalität kann am besten durch eine Behörde mit grenzüberschreitenden Befugnissen aufgeklärt und bekämpft werden. Europol bietet in seinen grundlegenden Strukturen bereits den Ansatz für ein europäisches Kriminalamt, das bei Straftaten mit Tätern und Tatorten in mehreren Mitgliedstaaten, insbesondere in den Bereichen Terrorismus, Organisierte Kriminalität und Online-Kriminalität, und bei Straftaten gegen die Organe und Funktionsweise der Europäischen Union selbst ermitteln könnte. In den jeweiligen Mitgliedstaaten ist es selbstverständlich, dass die Strafverfolgung auch über die Grenzen von Bundesländern und Regionen hinweg von einer einheitlichen Behörde geführt wird. Es muss ebenso selbstverständlich sein, dass eine Behörde Straftaten über die Binnengrenzen der Union hinweg verfolgt, ohne dass wertvolle Zeit und Informationen bei der Abstimmung nationaler Behörden verloren gehen.
8. Auch die effektive Bekämpfung des Terrorismus leidet darunter, dass in vielen Mitgliedstaaten schon auf nationaler Ebene unzählige Behörden zuständig sind und miteinander kommunizieren müssen. Zwar ist die Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten in den letzten Jahren besser geworden, es gehen jedoch immer noch viele Informationen verloren. Dies kann beispielsweise nach dem jüngsten Anschlag in Strasbourg vom 11. Dezember 2018 beobachtet werden. Deutschen Behörden war der spätere Attentäter hier bereits im Vorfeld bekannt. In Frankreich war er als Gefährder eingestuft (vgl. Süddeutsche Zeitung; Die Gefährder-Liste, auf der auch Chérif C.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

steht; <https://www.sueddeutsche.de/politik/anschlag-in-strassburg-die-gefaehrder-liste-auf-der-auch-cherif-c-steht-1.4250151>, letzter Abruf 15.04.2019). Eine europäische Behörde hätte den Gefährder auch in einem anderen Mitgliedstaat überwachen und einen Anschlag möglicherweise verhindern oder zumindest erschweren können.

9. Auch bei Straftaten gegen die Institutionen der Union selbst und ihre Interessen gibt es Defizite bei der Aufklärung in verschiedenen Mitgliedstaaten. Der europäische Gesetzgeber hat dieses Problem erkannt und im November 2017 die Europäische Staatsanwaltschaft ins Leben gerufen, die nach bisherigem Stand in der Lage sein soll, Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Union aufzuklären und in den jeweiligen Mitgliedstaaten zur Anklage zu bringen (vgl. Verordnung (EU) 2017/1939 vom 12. Oktober 2017, veröffentlicht am 20. November 2017). Die ursprünglich geforderte Zuständigkeit im Bereich der Terrorismusbekämpfung ist bisher nicht vorgesehen (vgl. Aktionsplan der Europäischen Union gegen Terrorismus S. 4, Nr. 1 lit. c <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:124E:0241:0245:DE:PDF>, letzter Abruf 18.04.2019; Vorschlag der Europäischen Kommission [https://ec.europa.eu/germany/news/20180913-staerkung-des-mandats-der-europaeischen-staatsanwaltschaft\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20180913-staerkung-des-mandats-der-europaeischen-staatsanwaltschaft_de), letzter Abruf 15.04.2019). Bei ihren Ermittlungen ist die Europäische Staatsanwaltschaft auf die nationalen Ermittlungsbehörden angewiesen. Auch hier wäre es effizienter, die Ermittlungen bei einer zentralen europäischen Behörde zu führen und die Straftaten schließlich in den Mitgliedstaaten anzuklagen.
10. Eine Erweiterung der Kompetenzen von Europol um die Möglichkeit, eigene Ermittlungen einzuleiten und in diesem Zusammenhang auch exekutive Maßnahmen anzuwenden, ist bereits seit Ende der 90er Jahre in der Rechtswissenschaft sowie seit dem Jahr 2002 auf Kommissionsebene und im Europäischen Parlament im Gespräch (vgl. Knelangen, Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 221 ff. (223); Hausen, Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme der Rechtsgrundlage von Europol, S. 44 f.; Ehrentraut, Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der Europäischen Union, in: Integration 1999, S. 246 (257); Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Die Verfahren für die Kontrolle der Tätigkeiten von Europol durch das Europäische Parlament unter Beteiligung der nationalen Parlamente, KOM(2010) 776, 13 f. m.w.N.).
11. Der Schutz der Bevölkerung vor Gefahren und vor Kriminalität, die Ausübung polizeilicher Befugnisse sowie die Verfolgung und die gerichtliche Behandlung begangener Straftaten gehören zum Kernbestand staatlicher Souveränität. Befugnisse aus diesen Bereichen können nur unter Beachtung der verfassungsrechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten auf die EU übertragen werden. Deswegen bedarf eine Ausweitung der Befugnisse von Europol einer Rechtsgrundlage im Sekundärrecht der EU sowie teilweise in den Europäischen Verträgen und im nationalen Recht. Eine Erweiterung der Befugnisse von Europol muss mit einer Erweiterung der parlamentarischen Kontrolle und der Schaffung einer klaren politischen Verantwortlichkeit für das Handeln von Europol einhergehen.
12. Die Legitimation staatlichen Handelns hängt vor allem bei Gefahrenabwehr und Strafverfolgung mit den Möglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern zusammen, das Handeln von Polizei und Strafverfolgungsbehörden gerichtlich überprüfen lassen zu können. Eine Erweiterung der Befugnisse von Europol muss mit einer Erweiterung der gerichtlichen Kontrolle einhergehen. Eine Erweiterung der Befugnisse von Europol darf nicht mit einer Senkung

des Grundrechtsschutzes, etwa im Bereich der informationellen Selbstbestimmung, einhergehen.

13. Operative Befugnisse für Europol im Bereich der Strafverfolgung bedürfen als Rechtsgrundlage einer europäischen Rahmen-Strafprozessordnung. Forderungen nach einer einheitlichen Festlegung von Beweiserhebungsregeln wurden auf deutscher Seite bereits bei der Erarbeitung eines Grünbuchs zur Schaffung der europäischen Staatsanwaltschaft im Jahr 2002 eingebracht (etwa von Seiten des Deutschen Richterbundes: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/gp\\_richterbund\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/gp_richterbund_de.pdf), letzter Abruf 27.03.2019). Auch die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Ermittlungen durch die Europäische Staatsanwaltschaft und Europol bräuchten in diesem Zusammenhang eine Anpassung. Eine bessere gerichtliche Kontrolle könnte beispielsweise durch die Einrichtung eines Ermittlungsrichters am EuGH erreicht werden (Vgl. *Riegner*, Die Europäisierung des Wirtschaftsstrafverfahrens – Warum Europa einen Ermittlungsrichter am EuGH braucht, <https://www.hjr-verlag.de/out/pictures/wysiwigpro/StudZR%20Die%20Europaeisierung%20des.pdf> Abruf 15.04.2019). Mit der Einrichtung eines Ermittlungsrichters beim EuGH müssten nicht schon im Ermittlungsverfahren Gerichte eines Mitgliedstaates tätig werden, ohne dass abschließend feststeht, in welchem Staat letztendlich Anklage erhoben werden kann.
14. Operative Befugnisse für Europol im Bereich der Strafverfolgung bedürfen als Rechtsgrundlage eines europäischen Rahmen-Strafrechts. Dieses könnte einheitlich strafbare Verhaltensweisen als Tatbestände für besonders schwere Delikte formulieren, die sich am Mindestmaß der Strafgesetze der Mitgliedstaaten orientieren. (vgl. etwa *Eser* "Brauchen wir ein europäisches Strafgesetzbuch?" <https://www.freidok.uni-freiburg.de/dnb/download/3674> Abruf 15.04.2019; Stellungnahme der Kommission aus dem Jahr 2003 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:92002E003877&from=DE> Abruf 15.04.2019)
15. Operative Befugnisse für Europol im Bereich der Gefahrenabwehr bedürfen als Rechtsgrundlage eines europäischen Rahmen-Gefahrenabwehrrechts. Dieses könnte Europol ermächtigen, auch bereits bei Rechtsgutsgefährdungen, die in die Zuständigkeit von Europol fallen, präventiv Gefahrenabwehrmaßnahmen einzuleiten. Das Rahmen-Gefahrenabwehrrecht könnte sicherstellen, dass betroffene Bürger gegen eingeleitete Maßnahmen effektiven Rechtsschutz suchen können.
16. Während der Beratungen der aktuellen Version der EUROPOL-Verordnung hatte die ALDE-Fraktion im Europäischen Parlament Änderungsanträge eingebracht, die vorsahen, Europol mit eigenen Ermittlungsbefugnissen auszustatten. So forderte die ALDE etwa, auf Unionsebene Ermittlungskapazitäten einzurichten, um grenzüberschreitende Ermittlungen zu ermöglichen. Europol sollte auch berechtigt sein, selbst Ermittlungen einzuleiten. Darüber hinaus sollten die Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtet werden, vorliegende Erkenntnisse zu grenzüberschreitenden Verdachtsfällen mit Europol zu teilen (vgl. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-582.089+01+DOC+PDF+V0//EN&language=DE>; vgl. <https://www.freiheit.org/neues-mandat-fuer-europol>; jeweils letzter Abruf 27.03.2019).
17. Nicht nur die Täter an sich, auch die Finanzierung ihrer Taten stellt die ermittelnden Behörden vor Herausforderungen. Der Sonderausschuss zu Finanzkriminalität, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung des Europäischen

Parlaments kam in seinem Abschlussbericht vom 8. März 2019 zu dem Schluss, um grenzüberschreitende Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung effektiv bekämpfen zu können, benötige Europol eine Finanzpolizeiabteilung mit eigenen Ermittlungsbefugnissen. Der Ausschuss forderte die Kommission auf, entsprechende Änderungen einzuleiten (Report on financial crimes, tax evasion and tax avoidance (2018/2121(INI)) [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/161562/TAX3%20Final%20Report\\_A8-0170\\_2019\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/161562/TAX3%20Final%20Report_A8-0170_2019_EN.pdf) Changes No. 103, Abruf 27.03.2019).

18. Die Anzahl der Stellen bei Europol stagnierte in den letzten Jahren und lag 2017 bei nur 695 Mitarbeitern (Europol Consolidated Annual Activity Report 2017, S. 57, <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/consolidated-annual-activity-reports-caar> letzter Abruf: 18.04.2019). Der EU-Haushalt betrug 2017 134,5 Milliarden Euro, davon flossen jedoch lediglich 114,6 Millionen Euro an Europol. Um eine effektive Bekämpfung von grenzüberschreitendem Terrorismus und schwerer Kriminalität zu ermöglichen, muss Europol mit adäquaten Mitteln ausgestattet werden.

## II. Der Deutsche Bundestag erklärt:

1. Für eine bessere grenzüberschreitende Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität und Online-Kriminalität muss Europol rechtlich, finanziell und personell gestärkt und weiter aufgewertet werden.
2. Die rechtlichen Voraussetzungen für die Durchführung operativer Ermittlungsmaßnahmen durch Europol müssen geschaffen werden.
3. Eine Anwendung von exekutiven Maßnahmen durch Europol kommt nur in Betracht, soweit diese auf einem gemeinsamen europäischen Gefahrenabwehrrecht bzw. auf einem gemeinsamen europäischen Strafverfahrensrecht und Strafrecht beruhen.
4. Die parlamentarische und die gerichtliche Kontrolle von Europol sowie der Schutz der Grundrechte müssen stets in effektiver Weise gewährleistet werden.

## III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. auf europäischer Ebene dafür einzutreten, Europol mit wirksamen eigenen Ermittlungsbefugnissen auszustatten, um Straftaten auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, der grenzüberschreitenden Online-Kriminalität und des grenzüberschreitenden Terrorismus selbstständig aufzuklären und Täter über die Binnengrenzen hinweg zu verfolgen. Dazu muss Europol berechtigt werden, selbst Informationen im Wege von Ermittlungen durch seine eigenen Mitarbeiter zu sammeln und Straftäter europaweit zu verfolgen. In einem ersten Schritt muss sich die Bundesregierung im Rahmen einer Reform der Verordnung (EU) 2016/794 für die Einführung wirksamer operativer Befugnisse für Europol in Kooperation mit den Mitgliedstaaten im Sinne von Art. 88 Abs. 2 AEUV einsetzen;
2. sich für eine Reform der Europäischen Verträge einzusetzen, mit der die Einführung weiterer operativer Befugnisse, einschließlich exekutiver Maßnahmen, durch Europol möglich wird. In diesem Zusammenhang darf die Bundesregierung der nötigen Vertragsänderung und den folgenden sekundärrechtlichen Maßnahmen nur zustimmen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- a. Es muss eine europäische Rahmen-Strafprozessordnung vorliegen, aus der klar hervorgeht, nach welchen Kriterien Europol ermitteln darf, welche Maßnahmen die Behörde anwenden kann, welche Rechte die Beschuldigten haben und vor welche Gerichte die Fälle zu bringen sind, um den rechtlichen Rahmen für ein Tätigwerden der Europol-Mitarbeiter über die Binnengrenzen hinweg zu gewährleisten. Diese Prozessordnung soll Europol auch zur zentralen Ermittlungsbehörde bei Straftaten gegen die Interessen der Union machen.
  - b. Es muss ein europäisches Rahmen-Strafrecht vorliegen, das ein Mindestmaß an in der gesamten Union strafbaren Tatbeständen fest schreibt, damit Europol-Mitarbeiter über die Binnengrenzen hinweg Straftaten aufklären können. Hierbei sollte nicht über das in den jeweiligen Mitgliedstaaten bereits strafbare Verhalten hinausgegangen werden, sondern ein Mindestwert ermittelt werden. Dieses Strafgesetzbuch soll sich ausdrücklich auf grenzüberschreitende Kriminalität beschränken. Bei Vorliegen eines Anfangsverdachts auf eine Straftat nach diesem Katalog soll Europol in der Lage sein, Ermittlungen einzuleiten.
  - c. Es muss ein europäisches Rahmen-Gefahrenabwehrrecht vorliegen, das Europol ermächtigt, präventiv Rechtsgutsgefährdungen zu verhindern. Gegen präventive Maßnahmen muss ein effektiver Rechtsschutz gewährleistet werden.
  - d. Die parlamentarische und die gerichtliche Kontrolle der Handlungen von Europol muss in effektiver Weise gewährleistet sein. Die Grundrechte, insbesondere im Bereich der informationellen Selbstbestimmung und der Prozessgrundrechte, müssen in praktisch wirksamer Weise geachtet und geschützt werden. Die Übertragung von Befugnissen auf die EU muss mit der föderalen Sicherheitsarchitektur in der Bundesrepublik Deutschland vereinbar sein;
3. darauf hinzuwirken, dass die Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtet werden, Informationen zu Verdachtsfällen mit Bezug zu anderen Mitgliedstaaten unverzüglich an Europol mitzuteilen, um auch den anderen Mitgliedstaaten eine effektive Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus zu ermöglichen und eine Gefährdung europäischer Bürger auszuschließen;
  4. auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, dass Europol mit einem reformierten Dienstrecht und einer angepassten Behördenstruktur ausgestattet wird, die einer modernen Strafverfolgungsbehörde entspricht, damit sie finanziell und personell in die Lage versetzt wird, ihren Aufgaben bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität nachzukommen. Europol soll in jedem Mitgliedstaat Niederlassungen unterhalten, um schnell vor Ort tätig werden zu können. Gleichzeitig sollen Beamte aller Mitgliedstaaten bei Europol tätig sein, um eine effektive Arbeit in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten;
  5. dafür einzutreten, dass das europäische Terrorismus-Abwehrzentrum (ECTC) bei Europol ausgebaut wird. Bei diesem sollen Informationen der Niederlassungen in den Mitgliedstaaten und der nationalen Behörden zusammenlaufen und ein einheitliches Lagebild ergeben, das es den Mitgliedstaaten ermöglicht, aufgrund von Erkenntnissen anderer Sicherheitsdienste koordiniert gegen Terroristen und Gefährder vorzugehen. Hierbei muss sichergestellt werden, dass die eingespeisten Informationen nicht das Trennungsgebot zwischen Nachrichtendiensten und Strafverfolgungsbehörden verletzen. Aus

diesem Grund muss zuvor eine Rechtsgrundlage für die Arbeit des deutschen Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums (GTAZ) geschaffen werden.

Berlin, den 14. Mai 2019

**Christian Lindner und Fraktion**

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*