

## Antrag

der Abgeordneten Konstantin Kuhle, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Dr. Marco Buschmann, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Reginald Hanke, Peter Heidt, Markus Herbrand, Katja Hessel, Dr. Gero Hocker, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Pascal Kober, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Dr. Jürgen Martens, Dr. Martin Neumann, Frank Sitta, Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Linda Teuteberg, Manfred Todtenhausen, Gerald Ullrich, Johannes Vogel (Olpe), Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP

### Reform der Europol-Verordnung – auf dem Weg zum Europäischen Kriminalamt

**hier: Stellungnahme des Deutschen Bundestages nach Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes i. V. m. § 8 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Terrorismus und Kriminalität, insbesondere Organisierte und Cyber-Kriminalität, machen nicht an nationalen Grenzen halt. Die grundsätzliche Abschaffung stationärer Grenzkontrollen im Schengen-Raum macht es erforderlich, dass auch Polizei- und Strafverfolgungsbehörden auf europäischer Ebene enger zusammenarbeiten. Europol ist zu diesem Zweck eine sinnvolle und wichtige Einrichtung. Die Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates (Europol-Verordnung) schöpft den Spielraum der vertraglichen Grundlage aus Art. 88 AEUV bisher nicht aus. So ermöglicht es etwa Art. 88 Abs. 2 AEUV dem Unionsgesetzgeber, für Europol operative Befugnisse in Kooperation mit den Mitgliedstaaten festzuschreiben. Diese Möglichkeit wird bislang in der Europol-Verordnung nicht genutzt (vgl. Calliess/Ruffert/Suhr, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 88 AEUV, Rn. 23). Der Deutsche Bundestag hat sich in der 19. Wahlperiode bereits ausführlich mit der Perspektive einer Weiterentwicklung von Europol zu einem Europäischen Kriminalamt beschäftigt. So führte

der Ausschuss für Inneres und Heimat im Mai 2020 eine Anhörung zum Antrag "Europol zu einem Europäischen Kriminalamt aufwerten" (BT-Drs. 19/10164) der FDP-Fraktion durch.

2. Am 09.12.2020 veröffentlichte die Europäische Kommission Vorschläge für eine Reform der Europol-Verordnung und der Verordnung über das Schengener Informationssystem (siehe Europäische Kommission; Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/794, as regards Europol's cooperation with private parties, the processing of personal data by Europol in support of criminal investigations, and Europol's role on research and innovation; COM(2020) 796 final). Die Vorschläge umfassen im Einzelnen:
  - a. die Einführung einer Möglichkeit für Europol, die Behörden der Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen auffordern zu können, Ermittlungen zu einer Straftat einzuleiten, durchzuführen und zu koordinieren, die ein gemeinsames Interesse der Union betrifft, auch wenn kein grenzüberschreitender Bezug gegeben ist. Ein eigenes Initiativrecht für Europol zur Aufnahme von Ermittlungen ist nicht vorgesehen.
  - b. eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen. Europol soll künftig personenbezogene Daten direkt von privaten Parteien erhalten und analysieren können, etwa in Bezug auf terroristische Inhalte. Sodann soll Europol die zuständigen Mitgliedstaaten identifizieren und ihnen die benötigten Informationen zur Verfügung stellen. Vorgesehen ist zudem, dass Europol als Kontaktstelle für Anfragen der Mitgliedstaaten an private Parteien dient, um zur besseren Koordination von Ermittlungen beizutragen. Weiterhin soll Europol ermächtigt werden, personenbezogene Daten mit privaten Unternehmen auszutauschen, einschließlich IP-Adressen, um zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Inhalte über gerade stattfindende oder kürzlich erfolgte terroristische Anschläge über Online-Plattformen beizutragen.
  - c. eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten hinsichtlich der Vorbeugung und Bekämpfung von Straftaten, die vom Europol-Mandat erfasst sind. Zu diesem Zweck soll der Exekutiv-Direktor von Europol den Austausch personenbezogener Daten mit Drittstaaten in bestimmten Situationen und auf Einzelfallbasis autorisieren können.
  - d. die Einführung von Möglichkeiten für Europol, große und komplexe Datensätze („Big Data“) zu analysieren, um strafrechtliche Ermittlungen der Mitgliedstaaten effektiv zu unterstützen. Dies betrifft die Möglichkeit, eingehende Daten vorab zu analysieren, um festzustellen, ob die Daten unter eine der Kategorien von betroffenen Personen in Anhang II der Europol-Verordnung fallen. Zudem soll eine neue Rechtsgrundlage geschaffen werden, damit Europol auf Anforderung eines Mitgliedstaats oder der Europäischen Staatsanwaltschaft personenbezogene Daten außerhalb der Kategorien in Anhang II verarbeiten darf.
  - e. eine stärkere Rolle von Europol in den Bereichen Forschung und Technologie, um die Mitgliedstaaten bei der Nutzung moderner

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Technologien zur Bekämpfung schwerer Kriminalität und Terrorismus zu unterstützen. So soll Europol die Möglichkeit erhalten, zu Forschungszwecken operative Daten zu verarbeiten.

- f. die Einführung einer Möglichkeit für Europol, unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen Informationen von Nicht-EU-Ländern und internationalen Organisationen über Verdächtige und Straftäter, insbesondere ausländische terroristische Kämpfer, in das Schengener Informationssystem (SIS) eingeben zu können, wenn es um Straftaten geht, die vom Europol-Mandat erfasst sind. Auf diese Weise könnten Beamte bei einer Grenzkontrolle an der EU-Außengrenze sehen, inwiefern bei Europol Informationen über die einreisende Person vorliegen.
  - g. eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft und dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), etwa durch analytische Unterstützung der Arbeit der Europäischen Staatsanwaltschaft und Informationsaustausch.
  - h. weitere Vorschläge hinsichtlich des Datenschutzrahmens, der Rechenschaftspflicht und der demokratischen Kontrolle von Europol. Vorgesehen ist etwa die Einführung neuer Berichtspflichten gegenüber dem Gemeinsamen parlamentarischen Kontrollausschuss. Ferner würden Art.3 und Kapitel IX der Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union direkte Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol finden.
3. Im Zusammenhang mit einer möglichen Mandats- bzw. Befugnisserweiterung für Europol ergeben sich auch ein höherer Personal- und Finanzbedarf. So schlägt etwa die Kommission eine Aufstockung des Europol-Budgets bis 2027 um ca. 180 Mio. EUR und die Schaffung von rund 160 weiteren Stellen vor (vgl. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/pdf/09122020\\_commission\\_proposal\\_regulation\\_european\\_parliament\\_council\\_european\\_agency\\_law\\_enforcement\\_cooperation\\_replacing\\_regulation\\_2016-794\\_po-2020-8998\\_com-2020\\_796\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/pdf/09122020_commission_proposal_regulation_european_parliament_council_european_agency_law_enforcement_cooperation_replacing_regulation_2016-794_po-2020-8998_com-2020_796_en.pdf), letzter Abruf 22.03.21).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich im Rat der Europäischen Union für eine Reform der Europol-Verordnung einzusetzen, die sich an dem Ziel orientiert, Europol zu einem Europäischen Kriminalamt zu machen. Dazu muss der Spielraum des Artikel 88 AEUV bei der Novelle der Europol-Verordnung voll ausgenutzt werden. Insbesondere muss Europol selbst die Möglichkeit erhalten, Ermittlungen einzuleiten und durchzuführen. Als erster Schritt ist es zu begrüßen, wenn Europol in die Lage versetzt wird, mitgliedstaatliche Behörden aufzufordern, Ermittlungen zu einer Straftat einzuleiten, durchzuführen und zu koordinieren, die ein gemeinsames Interesse der Europäischen Union betrifft, selbst wenn kein grenzüberschreitender Bezug gegeben ist.
2. sich mit Blick auf die Zusammenarbeit von Europol mit privaten Unternehmen dafür einzusetzen, dass die Bewertung strafbarer Inhalte durch die Strafverfolgungsbehörden und nicht durch private Unternehmen erfolgt. Interes-

- senkonflikte und die Verkürzung des Grundrechtsschutzes für die Bürgerinnen und Bürger durch die Verlagerung dieser Entscheidung auf Privatunternehmen sind unbedingt zu vermeiden.
3. sich mit Blick auf die Zusammenarbeit von Europol mit Drittstaaten dafür einzusetzen, dass durch den Datenaustausch keine Grundrechtsverkürzung für die Bürgerinnen und Bürger eintritt. Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, die ein niedrigeres Niveau des Grundrechtsschutzes als die Europäische Union haben, darf Europol nicht von der Einhaltung dieser Rechte entbinden. Auch muss sichergestellt sein, dass Drittstaaten keinen Missbrauch der Strafverfolgung innerhalb der Europäischen Union begehen können, wie er beispielsweise bei den sogenannten Red Notices von Interpol vorkommt (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion; Missbrauch von Interpol durch autoritäre Staaten; BT-Drs. 19/6867).
  4. sich mit Blick auf die Möglichkeiten zur Datenanalyse durch Europol dafür einzusetzen, dass das Datenschutzniveau und die Rechtsschutzmöglichkeiten europäischer Bürgerinnen und Bürger nicht unterlaufen werden.
  5. sich dafür einzusetzen, dass eine effektive parlamentarische und gerichtliche Kontrolle von Europol gewährleistet ist. Die Grundrechte, insbesondere im Bereich der informationellen Selbstbestimmung, müssen in praktisch wirksamer Weise geachtet und geschützt werden. Diese Kontrolle muss über die von der Kommission vorgeschlagenen erweiterten Berichtspflichten gegenüber dem Gemeinsamen Parlamentarischen Kontrollausschuss für Europol (JPSG) hinausgehen.
  6. darauf hinzuwirken, dass sich die Mitgliedstaaten im Rahmen der Reform der Europol-Verordnung verpflichten, Informationen, die für die Erfüllung der Aufgaben von Europol notwendig sind, zur Verfügung zu stellen und nicht aufgrund nationaler Interessen zurückzuhalten. Relevante Informationen müssen schnellstmöglich mit den Behörden anderer Mitgliedstaaten geteilt werden, um eine Gefährdung europäischer Bürgerinnen und Bürger auszuschließen.
  7. sich konsequent dafür einzusetzen, dass Europol mit dem nötigen Personal ausgestattet wird, um seinen in Zukunft wachsenden Aufgaben nachkommen zu können. Europol muss dabei eine moderne Behördenstruktur übernehmen und ein reformiertes Dienstrecht erhalten. Angesichts wachsender Kompetenzen und Aufgaben muss Europol auch strukturell einer modernen Strafverfolgungsbehörde entsprechen.
  8. dafür einzutreten, dass Europol mit einem seinen Aufgaben und seiner Größe entsprechenden Budget ausgestattet wird. Im Mehrjährigen Europäischen Finanzrahmen ist derzeit nur ein einmaliger Aufwuchs der Finanzmittel vorgesehen. Bis 2027 soll dann nur ein Inflationsausgleich stattfinden. Damit wären die finanziellen Mittel Euopols nicht ausreichend, um den gesteigerten Aufgaben der Agentur nachzukommen. Stattdessen braucht es ein konsequentes Anwachsen des Europol-Haushalts ausgerichtet anwachsenden Kompetenzen.
  9. die anstehende Novelle der Europol-Verordnung nur als ersten Schritt auf dem Weg einer Weiterentwicklung von Europol zu begreifen. In den Institutionen der Europäischen Union und in der Konferenz zur Zukunft Europas muss sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die rechtliche Grundlage für Europol in den europäischen Verträgen mit Blick auf eigene operative

Befugnisse erweitert 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 festschreibt, 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 gemeinsamer Mindeststandard ermittelt werden. 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, dass 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.

Berlin, den 23. März 2021

**Christian Lindner und Fraktion**

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.*