

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

- a) **zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 19/26316 Nr. A.6* und Nr. A.5 –**

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 in Bezug auf die Zusammenarbeit von Europol mit privaten Parteien, die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol zur Unterstützung strafrechtlicher Ermittlungen und die Rolle von Europol in Forschung und Innovation

KOM(2020) 796 endg.; Ratsdok. 13908/20

in Verbindung mit dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1862 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in Bezug auf die Eingabe von Ausschreibungen durch Europol

KOM(2020) 791 endg.; Ratsdok. 13882/20

**hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß
Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes**

* Von einer Drucklegung der Anlagen des Ratsdokuments wird abgesehen; diese sind in der bundestagsinternen EU-Datenbank EuDoX unter Ratsdok. 13908/20 abrufbar.

b) zu dem Antrag der Abgeordneten Konstantin Kuhle, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/27817 –

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

A. Problem

Am 9. Dezember 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre Vorschläge zur Erweiterung des Europol-Mandats. Es handelt sich hierbei um Legislativentwürfe zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 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) sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1862 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (SIS-Verordnung).

Das Mandat des Europäischen Polizeiamtes soll laut der Kommission insbesondere hinsichtlich der Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen, der Verarbeitung von personenbezogenen Daten sowie seiner Rolle im Bereich der Forschung und Innovation ausgedehnt werden. Angestrebt wird zudem eine entsprechende Anpassung des datenschutzrechtlichen Rahmens sowie der Kontrolle seitens des Gemeinsamen parlamentarischen Kontrollausschusses für Europol (JPSG) durch zusätzliche Berichtspflichten der Agentur. Ferner ist die Einführung einer neuen Kategorie von durch Europol einzugebenden Ausschreibungen im Schengener Informationssystem (SIS) vorgesehen.

Das Instrument der Stellungnahme zu den Legislativvorschlägen soll die positive Begleitung des Weiterentwicklungs- und Fokussierungsprozesses von Europol durch den Deutschen Bundestag aufzeigen und die Bundesregierung deshalb auffordern, im Rahmen der Verhandlungen zum Verordnungsvorschlag im Rat auf die Durchsetzung bestimmter, in der Entschließung aufgeführter Belange hinzuwirken.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/27817 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Ablehnung der Entschließung zu Buchstabe a und/oder Annahme des Antrags zu Buchstabe b.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 19/26316 Nr. A.6, Nr. A.5 folgende EntschlieÙung anzunehmen:

„I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Zukunft von Europol ist ein wichtiges Anliegen und ein Eckpfeiler für die Sicherheit in Europa und für die Innere Sicherheit in Deutschland. Daher muss Europol in der Lage sein, die nationalen Strafverfolgungsbehörden bestmöglich zu unterstützen. Nur so kann in der EU eine gemeinsame Antwort auf die aktuellen Herausforderungen der Inneren Sicherheit gefunden werden. Es muss gelingen, Europol dort zu stärken, wo es für die nationalen Strafverfolgungsbehörden die größte Unterstützung bietet. Daher muss unter der Maßgabe „Tiefe geht vor Breite“ Europol in seinen Kernaufgaben gestärkt werden: als Zentralstelle für den Informationsaustausch, bei der Analyse und im Bereich innovativer Technologien. Darauf haben sich auch die EU-Innenministerinnen und -Innenminister zurecht in ihrer gemeinsamen „Erklärung zur Zukunft von Europol“ im Oktober 2020 geeinigt.

Dabei darf nicht vergessen werden: Die Sicherheit in Deutschland und in der EU hängt nicht allein von der Arbeit und dem Wissen der deutschen Polizeibehörden ab. Die Polizei ist bei der Gewährleistung der Inneren Sicherheit auf den Austausch mit Privaten und mit anderen Staaten angewiesen. Als Informationshub muss Europol die nationalen Strafverfolgungsbehörden hierbei wirkungsvoll unterstützen können. Daher müssen die Möglichkeiten von Europol zum Informationsaustausch mit Privaten oder mit anderen Staaten – unter Wahrung der entsprechenden Grundrechte – gezielt weiter ausgebaut werden. Außerdem muss Europol in der Lage sein, rechtssicher große und komplexe Datenmengen für die Mitgliedstaaten analysieren zu können. Auf diese Weise leistet Europol einen wertvollen Beitrag zur Arbeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, der Rauschgift- und der Cyberkriminalität, der illegalen Migration sowie im Kampf gegen den internationalen Terrorismus in den Herkunfts-, Rekrutierungs-, Aktions-, Transit- und Rückzugsregionen.

Der Vorschlag zur Änderung von Artikel 6 Absatz 1 der Europol-Verordnung, mit dem Europol auch in rein nationalen Sachverhalten ohne grenzüberschreitenden Bezug eine nationale Strafverfolgungsbehörde um Einleitung von Ermittlungen ersuchen können soll, ist abzulehnen. Gemäß der europäischen Kompetenzverteilung liegen die Exekutivbefugnisse ausschließlich bei den nationalen Behörden. Dies schließt das Recht ein, Ermittlungen einzuleiten und zu führen. Hierauf haben auch die EU-Innenministerinnen und -Innenminister in ihrer gemeinsamen „Erklärung zur Zukunft von Europol“ ausdrücklich hingewiesen. Außerdem hat Europol bisher in keinem einzigen Fall von der bereits heute vorgesehenen Befugnis, die Mitgliedstaaten in grenzüberschreitenden Fällen um Einleitung von Ermittlungen zu ersuchen, Gebrauch gemacht.

II. Der Deutsche Bundestag begrüÙt,

- die Vorlage der beiden Legislativvorschläge durch die Europäische Kommission, die drängende Herausforderungen im Bereich von Europol's Kernaufgaben adressieren: Sie ermöglichen die effektive Zusammenarbeit mit Privaten, bauen die Rolle Europol's zur Unterstützung der

nationalen Polizeien im Bereich Forschung und Innovation aus und erhalten erste Verbesserungen bei den Möglichkeiten zum Informationsaustausch mit Drittstaaten;

- die Optimierung des Datenschutzes und zugleich die Schaffung von Rechtssicherheit für die Verarbeitung großer Datenmengen durch den Vorschlag der Europäischen Kommission. Datenschutz darf nicht zum Hemmschuh einer effektiven Strafverfolgung werden. Damit wird Europol zu einem umfassenden Informations- und Innovationshub für die Strafverfolgung in der EU, der die operative Arbeit der nationalen Polizeien bestmöglich unterstützen kann. Denn das entspricht der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten und dem fachlichen Bedarf der Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Straftaten;
- die Regelungen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Öffentlichkeitsfahndung sowie die Regelungen zur intensiveren Zusammenarbeit mit der EuSta und OLAF, wie sie schon jetzt durch die EUSTA-Verordnung vorgegeben ist;
- die vorgeschlagenen Regelungen zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle von Europol.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. dass die weiteren Elemente der Vorschläge der Europäischen Kommission hingegen nach ihrem Mehrwert für die Arbeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden beurteilt werden müssen. Die vorgeschlagene Möglichkeit zur Unterstützung der Europäischen Kommission – sei es bei der Verwaltung von Forschungsprogrammen oder im Rahmen von außenwirtschaftsrechtlichen Prüfverfahren – lassen einen solchen Mehrwert vermissen. Vielmehr ist es wichtig, dass Europol seine knappen Ressourcen darauf konzentriert, den größtmöglichen Nutzen für die Sicherheit in der EU zu haben und dafür die Arbeit der nationalen Polizeien zu unterstützen;
 2. sich entsprechend der gemeinsamen Erklärung der EU-Innenministerinnen und -Innenminister für eine weitere Verbesserung der Möglichkeiten von Europol zum Informationsaustausch mit Drittstaaten einzusetzen, um die Rolle von Europol als Informationshub zur Unterstützung der Mitgliedstaaten zu stärken;
 3. die Weiterentwicklung von Europol nicht zuletzt aufgrund der Bedeutung von Europol für die Sicherheit Deutschlands und aufgrund des entsprechenden Bekenntnisses der Europäischen Kommission auch durch finanzielle und personelle Aufwüchse abzusichern und dies im Rat entsprechend zu unterstützen.“;
- b) den Antrag auf Drucksache 19/27817 abzulehnen.

Berlin, den 21. April 2021

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Andrea Lindholz
Vorsitzende

Hans-Jürgen Irmer
Berichterstatter

Susanne Mittag
Berichterstatterin

Martin Hess
Berichterstatter

Konstantin Kuhle
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Dr. Irene Mihalic
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Hans-Jürgen Irmer, Susanne Mittag, Martin Hess, Konstantin Kuhle, Ulla Jelpke und Dr. Irene Mihalic

I. Überweisung

Das Ratsdokument 13908/20 wurde mit **Überweisungsdrucksache 19/26316 Nr. A.6** vom 29. Januar 2021 gemäß § 93 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss Digitale Agenda und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

Das Ratsdokument 13882/20 wurde mit **Überweisungsdrucksache 19/26316 Nr. A.5** vom 29. Januar 2021 gemäß § 93 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

Der Antrag auf **Drucksache 19/27817** wurde in der 218. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25. März 2021 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 133. Sitzung am 3. März 2021 einvernehmlich die Kenntnisnahme der Vorlagen auf Drucksache 19/26316 Nr. A.6, Nr. A.5 empfohlen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat in seiner 73. Sitzung am 3. März 2021 einvernehmlich die Kenntnisnahme der Vorlage auf Drucksache 19/26316 Nr. A.5 empfohlen.

Der **Ausschuss Digitale Agenda** hat in seiner 74. Sitzung am 12. März 2021 die Kenntnisnahme der Vorlage auf Drucksache 19/26316 Nr. A.6 empfohlen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat in seiner 89. Sitzung am 14. April 2021 einvernehmlich die Kenntnisnahme der Vorlagen auf Drucksache 19/26316 Nr. A.6, Nr. A.5 empfohlen. Er hat in seiner 91. Sitzung am 21. April 2021 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/27817 empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat die Ratsdokumente 13908/20 und 13882/20 in seiner 134. Sitzung am 21. April 2021 abschließend beraten und den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 19(4)804 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD angenommen.

Den Antrag auf Drucksache 19/27817 empfiehlt der **Ausschuss für Inneres und Heimat** mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abzulehnen.

IV. Begründung

Die **Koalitionsfraktionen** begründen umfassend ihren Entschließungsantrag. Es sei richtig, das Mandat des Europäischen Polizeiamtes mit zusätzlichen Kompetenzen auszustatten, was eines umfangreichen Abstimmungsprozesses bedürftig habe. Dies betreffe vor allem einen verbesserten Informationsaustausch und die Erhöhung der Analysefähigkeit vor. Die Mitgliedstaaten sollten bei der Aufklärungsarbeit unterstützt werden. Dies gelte besonders in den Bereichen Kriminaltechnik, künstliche Intelligenz und Analyse von großen Datenmengen. Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität offenbare immer wieder dieses polizeiliche Erfordernis. Dabei sei es wichtig, dass sämtliche Änderungen auch haushalterisch abgebildet werden. Der geplante Stellen- und Finanzaufwuchs im Zeitraum von 2021 bis 2027 zeige das gesteigerte Bewusstsein der europäischen Partner für die Bedeutung der Arbeit von Europol, das nicht selbstverständlich und insbesondere auch dem Einsatz des Bundesinnenministers zu verdanken sei. Gleichzeitig sei es aber wichtig, sich auf das Kerngeschäft zu fokussieren. Die Beteiligung an Forschungsinitiativen biete keinen Mehrwert, sodass man die Bundesregierung bitte, dieses Anliegen im Rahmen der Verhandlungen nicht weiter zu verfolgen. Stattdessen solle sie sich auf den Zusammenarbeitsaspekt – beispielsweise hinsichtlich des Informationsaustausches mit Drittstaaten und privaten Dritte – fokussieren, um organisierte Kriminalität, Cyberkriminalität, illegale Migration und internationalen Terrorismus effizienter bekämpfen zu können. Der Antrag der FDP-Fraktion sei abzulehnen. Kurzfristig sei er ohnehin nicht umsetzbar, sondern bedürfe einer längeren Debatte. Es sei ferner vorzugswürdig die entsprechende Initiative auf europäischer Ebene fraktions- und länderübergreifend anzustoßen.

Die **Fraktion der AfD** sieht die Erweiterung der operativen Kompetenzen von Europol kritisch. Der Aufgabenschwerpunkt müsse weiterhin auf der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Prävention und Bekämpfung von schwerer und organisierter Kriminalität sowie des Terrorismus verbleiben. Die Aufgaben müssten sich dabei primär an dem Bedarf der Polizeibehörden der Mitgliedstaaten orientieren. Es sei dementsprechend wichtig, zukünftig vermehrt die Grenzen der eigenständigen operativen Befugnisse und Prioritäten von Europol zu definieren. Zu begrüßen sei dagegen, dass die Kontrollrechte des Gemeinsamen Parlamentarischen Kontrollausschuss für Europol ausgebaut werden und ferner, dass es Europol im Sinne eines effizienteren Informationsaustausch künftig aufgrund von eigenen Erkenntnissen möglich sein solle, Eintragungen im SIS vorzunehmen. Der Antrag der FDP sei abzulehnen, weil er auf die Schaffung einer europäischen Zentralbehörde hinauslaufe, der es zudem auch noch vorbehalten sein solle, operativ in die Souveränität der Mitgliedstaaten einzugreifen.

Die **Fraktion der FDP** erklärt, die vorliegenden Verordnungsvorschläge beinhalten gute Ansätze zur Stärkung der Rolle von Europol, zum Beispiel mit Blick auf die Kooperation mit Drittstaaten und privaten Unternehmen sowie die Schnittstelle zum Schengener Informationssystem. Zu kritisieren sei aber, dass die Debatte um Europol nicht ehrlich geführt werde. Im Kontext von Terroranschlägen werde stets bundes- und europaweit die Schaffung eines „europäischen FBI“ angekündigt. In der Realität stünden für Europol aber nicht einmal genug finanzielle Mittel zur Verfügung, um das bestehende Mandat zu erfüllen. Der Antrag nach Art. 23 Abs. 2 des Grundgesetzes biete die Möglichkeit ambitioniert Ziele zu formulieren. Wenn dies nicht gewünscht wäre – wie der Antrag der Koalitionsfraktionen nahelege – sollten in Zukunft auch entsprechende Ankündigungen unterbleiben. Ein umfangreicheres Mandat sei auch mit Blick auf die primärrechtliche Grundlage von Europol möglich. Diese werde mit den vorliegenden Vorschlägen eben nicht ausgeschöpft.

Die **Fraktion DIE LINKE** steht einer Erweiterung der Kompetenzen von Europol kritisch gegenüber. Der Erhalt der ursprünglichen Funktion der Behörde, nämlich die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität, werde unterstützt. Dem Versuch, Europol als eine eigenständige Polizeibehörde zu etablieren, fehlten aber sämtliche Grundlagen, insbesondere gebe es keine europäische Staatsanwaltschaft oder politische Aufsicht und Kontrolle. Durch den Verzicht auf die geplanten Kompetenzerweiterungen ließen sich ferner Finanzen und Personal einsparen. Es sei zudem fraglich, ob es sich bei der fehlenden Eintragung von Gefährdern, über die Europol Informationen von Drittstaaten oder internationalen Organisationen aus Nicht-EU-Ländern erhalte, in das SIS wirklich um eine Sicherheitslücke handle. Jedenfalls sei dann zu klären, was Rolle und Aufgaben des europäischen Anti-Terror-Zentrums seien, über das Europol schon jetzt solche Informationen an die Mitgliedsstaaten weitergeben könne. Es sei mit Blick auf den Datenaustausch auch zu bedenken, dass die Speicherung von Daten aus bestimmten Staaten im Gemeinsamen Parlamentarischen Kontrollausschuss durchaus kritisch diskutiert werde.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** fordert ebenfalls eine strukturelle und finanzielle Stärkung von Europol und den entsprechenden Rechtsrahmen, damit die Bekämpfung der allgemeinen und organisierten Kriminalität und des grenzüberschreitenden Terrorismus verbessert werden könne. Diesen Phänomenen müsse man auf europäischer Ebene begegnen. Dies zeigten Fälle, in denen Europol in der Vergangenheit einen echten Mehrwert habe bieten können. Die Legislativvorschläge brächten in dieser Hinsicht indes keinen großen Fortschritt. Auch die Diskussion hier zeige, dass es der Bundesregierung an Ideen für die zukünftige Ausgestaltung von Europol und die notwendigen Schritte zu diesem Ziel mangle. Stattdessen würden die Vorschläge der europäischen Ebene mehr oder weniger kritiklos übernommen. Hinzuweisen sei noch darauf, dass die geplanten Big-Data-Analysen im Strafverfolgungsbereich bürgerrechtlich höchst problematisch seien. Dies gelte insbesondere, sofern Daten von Menschen gespeichert würden, die nur Zeugen in einem Strafverfahren gewesen oder falsch verdächtigt worden seien. Es sei unklar, wie datenschutzrechtliche Standards nachträglich sichergestellt werden könnten.

Berlin, den 21. April 2021

Hans-Jürgen Irmer
Berichtersteller

Susanne Mittag
Berichterstellerin

Martin Hess
Berichtersteller

Konstantin Kuhle
Berichtersteller

Ulla Jelpke
Berichterstellerin

Dr. Irene Mihalic
Berichterstellerin

