



Brüssel, den 9.12.2020
SWD(2020) 544 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

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

{COM(2020) 796 final} - {SEC(2020) 545 final} - {SWD(2020) 543 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zu einem Vorschlag zur Stärkung des Europol-Mandats (gezielte Überarbeitung der Verordnung (EU) 2016/794).

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Europa ist mit einer Sicherheitslandschaft im Wandel konfrontiert, die durch **sich entwickelnde und immer komplexere Sicherheitsbedrohungen** gekennzeichnet ist. Kriminelle **ziehen ihren Nutzen aus den Vorteilen des digitalen Wandels und der neuen Technologien**, einschließlich der Vernetzung und Verwischung der Grenzen zwischen physischer und digitaler Welt. Dies wird durch die COVID-19-Krise verstärkt, denn Straftäter haben die Krise rasch für ihre Zwecke genutzt, indem sie ihre Arbeitsweise angepasst oder neue kriminelle Aktivitäten entwickelt haben. Diese Bedrohungen breiten sich über Grenzen hinweg aus und betreffen eine Vielzahl von Straftaten, die sie ermöglichen. Da Maßnahmen auf nationaler Ebene allein nicht ausreichen, um diese grenzüberschreitenden Sicherheitsprobleme zu bewältigen, greifen die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zunehmend auf die Unterstützung und das Fachwissen zurück, die Europol – die EU-Agentur für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung – zur Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus bietet. Das **neue Bedrohungsumfeld verändert die Art der Unterstützung, die die Mitgliedstaaten von Europol benötigen und erwarten**, um die Sicherheit ihrer Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, und zwar in einer Weise, die nicht vorhersehbar war, als die Mitgesetzgeber das derzeitige Europol-Mandat aushandelten, das 2016 in Kraft trat (Europol-Verordnung (EU) 2016/794).

Insbesondere gibt es **drei Kernprobleme**, die alle mit den sich entwickelnden Sicherheitsbedrohungen und den Veränderungen zu tun haben, die sich darauf für die operativen Erfordernisse der Mitgliedstaaten zur wirksamen Bekämpfung dieser Bedrohungen ergeben:

- 1) die mangelnde wirksame Zusammenarbeit zwischen privaten Parteien und den Strafverfolgungsbehörden zur Bekämpfung des Missbrauchs grenzüberschreitender Dienste durch Straftäter,
- 2) Herausforderungen für die Strafverfolgungsbehörden im Bereich Big Data,
- 3) Lücken in den für die Strafverfolgung relevanten Bereichen von Innovation und Forschung.

Diese Punkte stellen aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Sicherheit **große Probleme** dar. Das zeigt sich auch in den nachdrücklichen Forderungen der Mitgesetzgeber nach Maßnahmen. Sie führen zu **wichtigen politischen Entscheidungen**, die eine detaillierte Bewertung der Problemursachen, der damit verbundenen Ziele, der verfügbaren politischen Optionen und ihrer Auswirkungen erforderlich machen.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Als Reaktion auf dringende operative Erfordernisse und die Forderung der Mitgesetzgeber nach einer stärkeren Unterstützung durch Europol kündigte die Kommission im Arbeitsprogramm 2020 eine Gesetzgebungsinitiative an, um „*das Mandat von Europol auszubauen, um die operative polizeiliche Zusammenarbeit zu verstärken*“. Dies ist eine zentrale Maßnahme der EU-Strategie für eine Sicherheitsunion aus dem Juli 2020. Im Einklang mit der Forderung in den politischen Leitlinien – „*für den Schutz der Bürgerinnen und Bürger dürfen wir nichts unversucht lassen*“ – wird erwartet, dass die Initiative Europol stärkt, um den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, die Sicherheit ihrer Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten.

Als Reaktion auf die drei ermittelten Hauptprobleme sollen mit der Initiative die folgenden **Ziele** verwirklicht werden:

- 1) Ziel I: Ermöglichung einer **wirksamen Zusammenarbeit zwischen privaten Parteien und den Strafverfolgungsbehörden** zur Bekämpfung des Missbrauchs grenzüberschreitender Dienste durch Straftäter
- 2) Ziel II: Befähigung der Strafverfolgungsbehörden zur **Analyse großer und komplexer Datensätze zur Aufdeckung grenzüberschreitender Verbindungen** unter voller Wahrung der Grundrechte
- 3) Ziel III: Befähigung der Mitgliedstaaten, **neue Technologien für die Strafverfolgung zu nutzen**

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Schwere Kriminalität und Terrorismus sind grenzüberschreitender Natur. Sie lassen sich daher mit Maßnahmen auf nationaler Ebene allein nicht wirksam bekämpfen. Aus diesem Grund haben sich die Mitgliedstaaten dafür entschieden, im Rahmen der EU zusammenzuarbeiten, um auf die Bedrohungen durch schwere Kriminalität und Terrorismus zu reagieren. Darüber hinaus erfordern die sich entwickelnden Sicherheitsbedrohungen, die dadurch vorangetrieben werden, wie Kriminelle die Vorteile des digitalen Wandels und der neuen Technologien nutzen, ebenfalls eine wirksame Unterstützung der Arbeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden auf EU-Ebene. EU-Maßnahmen bieten eine wirksame und effiziente Möglichkeit, die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus stärker zu unterstützen, um mit diesen sich entwickelnden Bedrohungen Schritt zu halten.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

Eine Reihe von gesetzgeberischen und sonstigen politischen Optionen wurde in Betracht gezogen. Nach einer Vorauswahl, bei der einige Optionen verworfen werden mussten, wurden die folgenden **politischen Optionen ausführlich bewertet**:

- I. Politische Optionen für Ziel I: wirksame Zusammenarbeit zwischen privaten Parteien und Strafverfolgung
 - Politische Option 1: Bewilligung für Europol zur Verarbeitung direkt von privaten Parteien erhaltener Daten
 - Politische Option 2: Bewilligung für Europol zum Austausch personenbezogener Daten mit privaten Parteien, um die Gerichtsbarkeit festzulegen
 - Politische Option 3: Bewilligung für Europol zur direkten Abfrage von Datenbanken, die von privaten Parteien verwaltet werden
- II. Politische Optionen für Ziel II: Analyse großer und komplexer Datensätze zur Aufdeckung grenzüberschreitender Verbindungen
 - Politische Option 4: Befähigung von Europol zur Analyse großer und komplexer Datensätze
 - Politische Option 5: Einführung einer neuen Kategorie von betroffenen Personen (Personen, die nicht mit einer Straftat in Verbindung stehen), deren Daten Europol verarbeiten kann
- III. Politische Optionen für Ziel III: Einsatz neuer Technologien für die Strafverfolgung
 - Politische Option 6: Regulierung der Unterstützung von Europol für das Sicherheitsforschungsprogramm der EU, das Innovationslabor bei Europol und die Unterstützung von Europol für das Innovationszentrum der EU
 - Politische Option 7: Befähigung von Europol zur Verarbeitung personenbezogener Daten für Innovationszwecke in Bereichen, die für die Unterstützung der Strafverfolgung relevant sind

Nach einer detaillierten Bewertung der Folgen aller politischen Optionen setzt sich das **Paket der bevorzugten politischen Optionen** aus der politischen Option 2, politischen Option 4 und politischen Option 7 zusammen.

Wer unterstützt welche Option?

Die Interessenträger befürworten im Allgemeinen die Stärkung des rechtlichen Mandats von Europol zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Verhütung und Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus. Die Mitgliedstaaten haben die bevorzugten politischen Optionen ausdrücklich in verschiedenen Ratsgremien sowie in einer Erklärung der Innenminister der EU vom Oktober 2020 („*Zehn Punkte zur Zukunft von Europol*“) unterstützt. Gleichzeitig sind sich die Mitgliedstaaten der Bedeutung ihrer nationalen Souveränität im Bereich der Strafverfolgung aus operativer und verfahrenstechnischer Sicht bewusst. Das Europäische Parlament hat sich für eine starke Rolle von Europol ausgesprochen und in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom Juli 2020 darauf hingewiesen, dass „*ein verstärktes Mandat mit einer angemessenen parlamentarischen Kontrolle einhergehen sollte*“. Es wird erwartet, dass das Europäische Parlament eine detaillierte Begründung für die Notwendigkeit neuer Datenverarbeitungsmöglichkeiten bei Europol sowie starke

Datenschutzgarantien fordert. Die Gespräche mit allen Interessenträgern haben gezeigt, wie wichtig es ist, angemessene Garantien zur Gewährleistung der Grundrechte und insbesondere des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten vorzusehen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Was sind die Vorteile der bevorzugten Optionen (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?

Das Paket der bevorzugten politischen Optionen (politische Option 2, politische Option 4 und politische Option 7) würde eine **wirksame Reaktion auf die festgestellten Probleme** darstellen und Europol mit **starken Instrumenten und Fähigkeiten** ausstatten, damit sie die Mitgliedstaaten unter voller **Wahrung der Grundrechte** bei der Bekämpfung neu auftretender Bedrohungen unterstützen kann.

In sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht sind die **letztendlichen Nutznießer aller bevorzugten Optionen die Bürgerinnen und Bürger**, die direkt und indirekt von niedrigeren Kriminalitätsraten, geringeren wirtschaftlichen Schäden und geringeren mit der Sicherheit verbundenen Ausgaben profitieren werden. Im Hinblick auf die Effizienz sind die **nationalen Strafverfolgungsbehörden die Hauptnutznießer**. Die bevorzugten Optionen dürften zu **erheblichen Skaleneffekten** auf EU-Ebene führen, da sie Aufgaben, die auf EU-Ebene effizienter erledigt werden können, von der nationalen Ebene hin zu Europol verlagern. Die bevorzugten politischen Optionen sehen effiziente Lösungen für Herausforderungen vor, die andernfalls durch 27 einzelne nationale Lösungen mit höheren Kosten angegangen werden müssten, oder für Herausforderungen, die aufgrund ihres grenzüberschreitenden Charakters auf nationaler Ebene überhaupt nicht bewältigt werden könnten.

Welche Kosten entstehen bei den bevorzugten Optionen (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?

Die bevorzugten politischen Optionen bringen vor allem zusätzliche Kosten auf EU-Ebene mit sich, da sie Aufgaben und Dienste, die auf EU-Ebene effizienter erledigt werden können, von der nationalen Ebene hin zu Europol verlagern. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es schwierig, einige der einzelnen politischen Optionen genau zu quantifizieren, vor allem aufgrund der Komplexität der Entwicklung der vorgeschlagenen IT-Infrastrukturen und -Systeme. Schätzungen zufolge wären für den gesamten MFR-Zeitraum zusätzliche Haushaltsmittel in Höhe von etwa 120–150 Mio. EUR und rund 150 zusätzliche Stellen erforderlich, um sicherzustellen, dass Europol über die erforderlichen Ressourcen verfügt, um ihr überarbeitetes Mandat auszuüben. Sofern diese politischen Optionen zusätzliche Kosten für die nationale Ebene verursachen, sollten diese Kosten durch den Nutzen der zusätzlichen Dienste, die Europol erbringen wird, aufgewogen werden. Für Unternehmen sind keine nennenswerten zusätzlichen Kosten zu erwarten. Die bevorzugten Optionen enthalten keine regulatorischen Verpflichtungen für Bürgerinnen und Bürger oder Verbraucher und verursachen daher keine zusätzlichen Kosten für diese Interessenträger.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Die bevorzugten politischen Optionen dürften keine nennenswerten Auswirkungen auf Unternehmen haben. Nur die politische Option 2 (die Europol ermöglicht, personenbezogene Daten mit privaten Parteien auszutauschen) wird sich unmittelbar auf Unternehmen auswirken. In diesem Zusammenhang werden die Unternehmen zusätzliche Ressourcen für den Austausch mit Europol aufwenden, was jedoch durch erhebliche Einsparungen kompensiert wird, da die Unternehmen weniger Ressourcen aufwenden müssen, um die betreffenden nationalen Gerichtsbarkeiten selbst zu ermitteln, und sie geringeren Haftungsrisiken ausgesetzt sind, wenn sie Daten mit Europol austauschen. Außerdem werden Unternehmen weniger Rufschädigungen durch Kriminelle erleiden, die ihre grenzüberschreitenden Dienste missbrauchen.

Wird es nennenswerte Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Die bevorzugten politischen Optionen werden voraussichtlich keine wesentlichen Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Verwaltungen haben. Zwar werden die Mitgliedstaaten zusätzliche Ressourcen für die Zusammenarbeit mit Europol aufwenden, doch sollten diese Kosten durch Einsparungen im Zusammenhang mit den verbesserten Diensten von Europol für die Mitgliedstaaten weitgehend aufgewogen werden.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Alle bevorzugten politischen Optionen schaffen neue Rechtsgrundlagen für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol. Folglich haben diese politischen Optionen Auswirkungen auf die Grundrechte und insbesondere auf das Recht auf Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8 der Charta) und auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7 der Charta). Um die vollständige Einhaltung der Grundrechte zu gewährleisten, sieht die Folgenabschätzung eine **gründliche Berücksichtigung der Grundrechte** während der gesamten Analyse vor, die auf einer **detaillierten Bewertung der politischen Optionen im Hinblick auf ihre Einschränkungen bei der Ausübung der Grundrechte** beruht und folgende Punkte erfüllt:

- Beschreibung der politischen Optionen, die aufgrund ihrer schwerwiegenden negativen Auswirkungen auf die Grundrechte in einem frühen Stadium verworfen wurden,
- Darlegung einer schrittweisen Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit,
- Übersicht über die abgelehnten politischen Optionen bei Vorhandensein einer weniger einschneidenden, aber gleichermaßen wirksamen Option,
- Bereitstellung einer vollständigen Liste detaillierter Garantien für jene politischen Optionen, bei denen eine Einschränkung der Ausübung der Grundrechte notwendig ist, auch weil es keine weniger einschneidende, aber gleichermaßen wirksame Option gibt.

Daher **beschränken** sich die bevorzugten politischen Optionen **strikt auf das, was notwendig und verhältnismäßig ist**, und beinhalten die **erforderlichen Garantien**.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die Überwachung und Bewertung erfolgt weitgehend durch die geltenden Mechanismen, die in der bestehenden Europol-Verordnung, insbesondere in Artikel 68, vorgesehen sind (alle fünf Jahre). Darüber hinaus sollten die bevorzugten politischen Optionen mit einer Bestimmung versehen werden, die eine Bewertung ihrer Auswirkungen auf die Grundrechte zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten vorschreibt.