



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.6.2026
SWD(2026) 581 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum
**VORSCHLAG FÜR EINE VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS
UND DES RATES**
**über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der
Strafverfolgung (Europol), zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1726 und der
Verordnung (EU) 2024/982 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2016/794**

{COM(2026) 580 final} - {SEC(2026) 580 final} - {SWD(2026) 580 final} -
{SWD(2026) 582 final}

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Die Europäische Union (EU) sieht sich mit einem tiefgreifenden Wandel ihres Sicherheitsumfelds konfrontiert, da schwere Kriminalität und Terrorismus zunehmend grenzüberschreitend, technologisch ausgefeilt und miteinander vernetzt sind. Kriminelle Netze agieren in flexiblen, grenzüberschreitenden Ökosystemen, in denen digitale Infrastrukturen, illegale Finanzströme, logistische Netze und Online-Dienste miteinander verflochten sind. Kriminelle Tätigkeiten werden heutzutage häufig von Anfang an grenzüberschreitend geplant, koordiniert und ausgeweitet, dadurch ist Kriminalität gewissermaßen von vornherein grenzüberschreitend.

Durch den rasanten technologischen Fortschritt hat sich dieser Wandel noch beschleunigt. Verschlüsselte Kommunikation, Automatisierungswerkzeuge und Kryptowährungen sind nicht mehr bloße Hilfsmittel für kriminelle Tätigkeiten, sondern gehören inzwischen zur operativen Kerninfrastruktur moderner krimineller Netze. In Verbindung mit digitalen Plattformen und Online-Infrastrukturen ermöglichen sie es Kriminellen, Operationen in Echtzeit zu koordinieren, illegale Aktivitäten mit beispielloser Geschwindigkeit auszuweiten, Finanzströme zu verschleiern, ihre Vorgehensweisen rasch anzupassen und Schwachstellen in verschiedenen Rechtsordnungen auszunutzen. Gleichzeitig verschwimmen die Grenzen zwischen Cyberkriminalität, Finanzkriminalität und anderen Formen der schweren und organisierten Kriminalität zunehmend.

Europol ist heute ein Kräftermultiplikator für die europäische Sicherheit und spiegelt den Übergang von der Zusammenarbeit als Option zur Zusammenarbeit als Notwendigkeit wider. Dieser Grad an Integration, der einst unvorstellbar war, wurde durch aufeinanderfolgende rechtliche Verstärkungen ermöglicht¹, die auf der Bereitschaft der Mitgliedstaaten beruhen, Fachwissen und Fähigkeiten zu bündeln, um den Kampf gegen schwere Kriminalität und Terrorismus zu intensivieren. Damit wird das in den Verträgen verankerte Ziel, ein hohes Maß an Sicherheit für die EU und ihre Bürgerinnen und Bürger in einem Raum ohne Binnengrenzen zu gewährleisten, in die Praxis umgesetzt². Im Zuge der Weiterentwicklung ihres Mandats und ihrer Instrumente hat sich Europol zu einer zentralen Säule einer stärker integrierten und operativ ausgerichteten europäischen Sicherheitsarchitektur entwickelt.

Trotz ihres gestärkten Mandats ist Europol nicht vollständig gerüstet, um ihren Auftrag in diesem sich wandelnden Umfeld zu erfüllen. Wie im Bericht der Kommission gemäß Artikel 68 Absatz 3 der Europol-Verordnung³ und in der Bewertung von Europol⁴ hervorgehoben wurde, ist die Agentur mit rechtlichen, operativen und strukturellen Einschränkungen konfrontiert, die ihre Fähigkeit einschränken, den Mitgliedstaaten zeitnahe, umfassende und umsetzbare Unterstützung zu leisten. Anhaltende Informationslücken behindern die Erstellung eines umfassenden kriminalpolizeilichen Lagebildes zu grenzüberschreitenden Bedrohungen. Die uneinheitliche und fragmentierte operative

¹ Die Verordnung (EU) 2016/794 wurde im Jahr 2022 durch die Verordnung (EU) 2022/991 geändert, um neuen Sicherheitsbedrohungen zu begegnen; im Jahr 2025 wurde sie erneut geändert (durch die Verordnung (EU) 2025/2611), um wirksam gegen Schleuserkriminalität vorzugehen.

² In Artikel 88 AEUV ist der Auftrag von Europol festgelegt, der darin besteht, die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten bei der Verhütung und Bekämpfung von schwerer grenzüberschreitender Kriminalität und Terrorismus zu unterstützen und zu stärken.

³ COM(2025) 752 final.

⁴ Siehe Anhang 7.

Zusammenarbeit und Koordinierung mit den Mitgliedstaaten schränkt den Mehrwert der Unterstützung durch Europol für die Maßnahmen der nationalen Behörden vor Ort ein. Einschränkungen hinsichtlich der technischen Fähigkeiten, des Fachwissens und der Einsatzbereitschaft mindern die Fähigkeit, wirksam auf immer raffiniertere und technologisch gestützte kriminelle Aktivitäten zu reagieren. Zusammengenommen beeinträchtigen diese Einschränkungen die operative Wirksamkeit von Europol sowie ihre Fähigkeit, ihren vollen Mehrwert zu entfalten.

Es wurden zwei zentrale Probleme ermittelt:

- Europol und die nationalen Behörden sehen sich bei Ermittlungen in Verbindung mit grenzüberschreitenden Straftaten und bei der Erkennung von Bedrohungen anhaltenden Informationslücken gegenüber.
- Die operative Unterstützung durch Europol ist nach wie vor begrenzt und fragmentiert.

Ziele Was soll erreicht werden?

Das allgemeine Ziel dieser Initiative besteht darin, die Wirksamkeit der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden auf EU-Ebene bei der Verhütung und Bekämpfung von schwerer und organisierter Kriminalität und Terrorismus zu verbessern, um so zu einem hohen Maß an innerer Sicherheit in der EU beizutragen.

Im Einzelnen zielt die Initiative auf Folgendes ab:

- Stärkung der Rolle von Europol als Informationsdrehscheibe für die Strafverfolgungsbehörden;
- Stärkung der Kapazitäten von Europol zur Unterstützung operativer Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Europol spielt eine einzigartige und unverzichtbare Rolle bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Verhütung und Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus, insbesondere wenn diese Bedrohungen eine grenzüberschreitende Dimension aufweisen. Durch die Analyse kriminalpolizeilicher Erkenntnisse, die operative und technische Unterstützung von Ermittlungen, die Koordinierung grenzüberschreitender Strafverfolgungsmaßnahmen und die Unterstützung gemeinsamer Ermittlungsgruppen trägt Europol dazu bei, die Reichweite, Geschwindigkeit und Wirksamkeit nationaler Ermittlungen zu verbessern. Europol ermöglicht es den Behörden, Verbindungen zwischen kriminellen Aktivitäten in mehreren Mitgliedstaaten aufzudecken, vorrangige Ziele zu ermitteln und operative Maßnahmen zu koordinieren, wodurch die kollektive Fähigkeit der Union, kriminelle Netzwerke zu zerschlagen, erheblich gestärkt wird.

Europol stellt zudem fachspezifische Fähigkeiten, Fachwissen und technologische Infrastruktur bereit, die einzelne Mitgliedstaaten allein nicht effizient aufbauen oder aufrechterhalten könnten. Durch die Bündelung von Fachwissen, Instrumenten und Infrastruktur von hoher Qualität auf Unionsebene erzielt Europol **erhebliche Größenvorteile**, verhindert, dass es bei Investitionen zu Dopplungen kommt, und stellt sicher, dass alle Mitgliedstaaten – unabhängig von ihrer Größe oder ihren nationalen Ressourcen – von modernsten Fähigkeiten profitieren.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine Option bevorzugt?

Es wurden zwei wesentliche politische Optionen in Betracht gezogen:

Bei der **ersten Option** liegt der Schwerpunkt auf gezielten Verbesserungen des bestehenden operativen Modells, wodurch die von Europol geleistete Unterstützung für die Ermittlungen der Mitgliedstaaten gestärkt würde. Dies würde auch die Verbesserung der Verfügbarkeit, Aktualität und operativen Nutzung von Daten beinhalten. Zu den wichtigsten Maßnahmen zählen gezielte Verpflichtungen zum Datenaustausch in vorrangigen Kriminalitätsbereichen, der obligatorische Einsatz automatisierter Datenladeinstrumente sowie umfassende Modernisierungen der IKT-Systeme von Europol zur Verbesserung der Automatisierung, der Interoperabilität und der Analysefähigkeiten. Ferner würde Europol technische Unterstützung, gemeinsame Standards sowie Schulungen bereitstellen, um operative Vorteile für die Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Im Rahmen dieses Ansatzes würden die Maßnahmen auch dazu beitragen, die Umsetzung der Kategorisierung betroffener Personen – insbesondere im Wege fortschrittlicher Analyseinstrumente und aktualisierter Verfahren – zu verbessern, ohne dass der rechtliche Rahmen geändert werden müsste. Diese erste Option würde auch die Zusammenarbeit mit den Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union verbessern. Insbesondere würde sie einen Beitrag dazu leisten, die analytische Unterstützung von Ermittlungen der Europäischen Staatsanwaltschaft durch Europol mittels spezifischer Fachkompetenz und engerer Koordinierung zu verstärken, das operative Kontinuum zwischen Europol und Eurojust durch einen stärker automatisierten Informationsaustausch und spezialisierte Unterstützung beim Zugang zu elektronischen Beweismitteln zu verbessern und einen strukturierten Austausch mit der Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung über ein Treffer/Kein-Treffer-System zu ermöglichen, um Zusammenhänge zwischen Finanzinformationen und schwerer organisierter Kriminalität besser zu erkennen. Gleichzeitig würden bei der zweiten Option die Analysefähigkeiten von Europol direkt in nationale Ermittlungen integriert, indem die nationalen Fallbearbeitungssysteme mit den Datenbanken und Instrumenten von Europol verknüpft würden.

Der **zweite Ansatz** umfasste eine strukturellere Weiterentwicklung des operativen Modells von Europol. Ziel ist es, über einen Rahmen, der in erster Linie auf die bilaterale Informationsübermittlung ausgerichtet ist, hinauszugehen und gemeinsame Kommunikationsinfrastrukturen auf Unionsebene zu entwickeln, insbesondere den gemeinsamen EU-Datenraum für den Polizeibereich. Durch die Angleichung der Europol-Verordnung an die EU-Datenschutzverordnung und die Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung würde dieser Ansatz auch zur Vereinfachung der Kategorisierung betroffener Personen beitragen. Anstatt einer obligatorischen Kategorisierung vor jeder Datenverarbeitung würde die Kategorisierung betroffener Personen dort zur Anwendung kommen, wo dies aufgrund der Art der Daten relevant und möglich ist. Dies würde die Fähigkeit von Europol zur Verarbeitung umfangreicher und komplexer Datensätze verbessern, wobei gleichzeitig eine strenge Datenschutzaufsicht durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten gewährleistet bliebe. Bei diesem Ansatz ist des Weiteren eine stärker integrierte Form der operativen Unterstützung vorgesehen, die direkt in die nationalen Ermittlungsstrukturen eingebettet ist, unter anderem durch die Einrichtung von Europol-Unterstützungsbüros in den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus umfasst diese Option auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit der

Europäischen Staatsanwaltschaft, wobei das bisherige, auf einem Ersuchen basierende Modell durch eine systematische und strukturierte Partnerschaft ersetzt würde.

Auf dieser Grundlage vereint die **bevorzugte Option** Elemente beider Ansätze. Sie baut auf den im Rahmen des ersten Ansatzes ermittelten schrittweisen Verbesserungen auf, insbesondere im Hinblick auf die Stärkung der Datenverfügbarkeit, die Modernisierung der Systeme und die Einbindung der Europol-Instrumente in nationale Ermittlungen. Gleichzeitig geht sie über das bestehende Modell hinaus, wo dies erforderlich ist, um strukturelle Beschränkungen zu beseitigen, insbesondere durch die Ermöglichung eines autorisierten Zugangs zu nationalen Daten, die Verstärkung der operativen Präsenz von Europol in den Mitgliedstaaten und die Intensivierung ihrer Zusammenarbeit mit der Europäischen Staatsanwaltschaft. Diese Maßnahmen sind so konzipiert, dass sie sich gegenseitig verstärken. Insbesondere schaffen die schrittweisen Verbesserungen im Rahmen des ersten Ansatzes die Voraussetzungen dafür, dass die weitergehenden Maßnahmen wirksam greifen, wobei sichergestellt wird, dass eine verbesserte Datenverfügbarkeit sowie optimierte Systeme und Arbeitsabläufe die Nutzung neuer operativer Fähigkeiten auf Unionsebene unterstützen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option (bzw., falls nicht vorhanden, der wesentlichen Option)?

Die bevorzugte Option dürfte die Wirksamkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung erheblich verbessern, indem die Informationsfragmentierung verringert, die Ermittlung operativer Zusammenhänge zwischen Ermittlungen beschleunigt und die operative Koordinierung zwischen den Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU gestärkt wird. Zudem sollen die Ermittlungsmöglichkeiten der nationalen Behörden bei zunehmend digitalen, grenzüberschreitenden und datenintensiven Kriminalitätsformen gestärkt werden, und zwar durch eine verbesserte analytische Unterstützung, gemeinsame technologische Kapazitäten und stärker integrierte Strukturen der operativen Unterstützung. Die Bürgerinnen und Bürger dürften von einer verstärkten inneren Sicherheit sowie einer wirksameren Verhütung und Ermittlung von schwerer und organisierter Kriminalität und Terrorismus profitieren.

Die bevorzugte Option erfordert sowohl auf Unionsebene als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten erhebliche Investitionen, insbesondere in die Entwicklung gemeinsamer technologischer Infrastrukturen, Interoperabilitätslösungen, Maßnahmen zur operativen Integration und verbesserte analytische und operative Fähigkeiten. Die geschätzten einmaligen Kosten belaufen sich für die Mitgliedstaaten auf etwa 255 Mio. EUR und für Europol auf 240 Mio. EUR, während die jährlich wiederkehrenden Kosten für die Mitgliedstaaten auf etwa 48 Mio. EUR und für Europol auf 78 Mio. EUR geschätzt werden. Die geschätzten Gesamtkosten für den Zeitraum 2028 bis 2034 betragen etwa 590 Mio. EUR für die Mitgliedstaaten und 789 Mio. EUR für Europol. Gleichzeitig dürfte die Nutzung gemeinsamer Infrastrukturen und Fähigkeiten auf Unionsebene zu erheblichen Effizienzsteigerungen und Größenvorteilen führen, einschließlich geschätzter Einsparungen in Höhe von rund 42 Mio. EUR im Vergleich zu separaten Umsetzungskonzepten.

Die Eingriffe in das Recht auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten, die sich aus der bevorzugten Option ergeben, bleiben im Hinblick auf das Ziel, eine wirksame Verhütung und Bekämpfung von schwerer und organisierter Kriminalität und Terrorismus in einem zunehmend digitalen und grenzüberschreitenden operativen Umfeld zu gewährleisten,

notwendig und verhältnismäßig. Die Folgenabschätzung ergab, dass der derzeitige Rechtsrahmen die operativen Gegebenheiten der modernen kriminalpolizeilichen Erkenntnisgewinnung nicht mehr angemessen widerspiegelt und strukturelle Einschränkungen mit sich bringt, die die Fähigkeit von Europol beeinträchtigen, die Mitgliedstaaten wirksam zu unterstützen. Gleichzeitig werden mit dem Vorschlag die für die Verarbeitungstätigkeiten von Europol geltenden Garantien erheblich gestärkt und neu strukturiert. Insbesondere wird darin ein detaillierterer rechtlicher und technischer Rahmen für die Datenumgebungen von Europol, die Verarbeitungsregelungen, die Zugangsbedingungen, die Trennung der Verarbeitungsumgebungen, die Anforderungen an Protokollierung und Rückverfolgbarkeit, die Aufbewahrungsfristen sowie die Aufsichts- und Kontrollmechanismen festgelegt.