

# SWP-Aktuell

NR. 55 DEZEMBER 2025

## Die Zukunft von Europol: Wo tatsächlicher Mehrwert entsteht

**Wichtiger als eine erneute Mandatsreform sind operative Weiterentwicklungen in den Kernbereichen der Agentur**

*Elie Cavigneaux*

Die Europäische Kommission erwägt seit 2024, die Zuständigkeiten und Aktivitäten von Europol auszubauen. Das Personal der Agentur soll dabei verdoppelt und ihr Mandat um drei Themen erweitert werden – Sabotage, Desinformation und hybride Bedrohungen. Angepeilt werden eine noch zu definierende Umgestaltung von Europol in eine »schlagkräftige« Polizeibehörde und eine stärkere Kontrolle über die Agentur. Diese Vorhaben, die auf politischen wie bürokratischen Überlegungen beruhen, kamen ohne vorherige Konsultation der EU-Mitgliedstaaten und technische Abschätzung zustande. 2026 will die Kommission den Mitgliedstaaten einen Vorschlag für die Mandatsänderung vorlegen. Der Schwerpunkt einer Weiterentwicklung von Europol sollte jedoch nicht unbedingt auf einem neuen Mandat liegen, sondern sich vorrangig nach dem operativen Bedarf richten, den die nationalen Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung von Drogenhandel, Cyberkriminalität und Terrorismus haben. In diesen Kernbereichen sind Personalaufstockung und Innovation erforderlich, jedoch nicht zwingend durch eine Mandatsreform. Generell bedarf es bei der EU einer langfristigen Strategie für die künftige Architektur der inneren Sicherheit, an der sich eine Ausgestaltung von Europol orientieren sollte.

Die Geschichte von Europol (Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung, ursprünglich Europäisches Polizeiamt) ist geprägt von mehreren größeren Mandats-erweiterungen. Jedes Mal wuchs das Spektrum von Aufgaben und Befugnissen der im niederländischen Den Haag ansässigen Behörde. Die Entwicklung von Europol zu einer Agentur der Strafverfolgung steht in dieser Hinsicht exemplarisch für den euro-

päischen Sonderweg in der inneren Sicherheit. Charakteristisch für diesen ist, dass sich operative Unterstützungs- und Koordinierungsstrukturen auf EU-Ebene in der Praxis schrittweise verdichtet haben, während nationale Zuständigkeiten gewahrt blieben. Konzeptionell lassen sich die Wurzeln der Agentur zugleich bis zur informellen Anti-Terror-Kooperation nach dem Münchner Olympia-Attentat von 1972 zurückverfolgen. Allerdings wurde sie 1993



zunächst als »Europol-Drogenstelle« im Bereich der Rauschgiftkriminalität tätig. Erst 1999 nahm sie ihre Tätigkeit als EU-Agentur für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung auf.

Die Terroranschläge in Europa ab 2015 sowie die digitale Transformation der organisierten Kriminalität führten dazu, dass das Mandat von Europol zweimal (2016 und 2022) umfassend revidiert wurde und es zu einer Personal- und Mittelaufstockung kam. Das Aufgabenfeld der Agentur hat sich entsprechend ausgeweitet; sie bekämpft nicht mehr nur Drogenkriminalität, sondern auch Terrorismus und Cyberkriminalität, wobei Letztere heute als Kernbereiche gelten. 2022 hat Europol einen deutlichen Kompetenzschub erfahren, auch was erweiterte Befugnisse bei der Datenverarbeitung und die Kooperation mit privaten sowie Drittparteien betrifft. Die Agentur hat im Zuge dieser Entwicklung spezialisierte »Zentren« eingerichtet, mit denen Fachwissen gebündelt werden soll, um auf spezifischen Kriminalitätsfeldern effektiver agieren zu können und die EU-Mitgliedstaaten zu unterstützen. Die Zentren decken die Bereiche organisierte Kriminalität, Cyberkriminalität, Terrorismus sowie Finanz- und Wirtschaftskriminalität ab.

Jenseits dieser Prioritätsfelder wurden bis 2022 in Anhang I der Europol-Verordnung insgesamt 30 Kriminalitätsformen aufgenommen, für die die Agentur zuständig ist. 2025 einigten sich Rat und Parlament der EU zudem darauf, ihr Mandat um die Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel zu erweitern. Dazu sollen die Verpflichtungen zum Informationsaustausch zwischen EU-Mitgliedstaaten und Europol ausgeweitet werden. Außerdem soll die Rolle des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung gestärkt werden; dabei handelt es sich um eine ständige Struktur innerhalb von Europol, an der Beamten von Frontex für den Schutz der EU-Außengrenzen und solche von Eurojust für die justitielle Zusammenarbeit beteiligt sind. Hinzu kommen soll auch die Verfolgung von Verstößen gegen EU-Sanktionen.

In all diesen Bereichen unterstützt Europol heute eine wachsende Zahl grenzüberschreitender Ermittlungen. Dies geschieht stets auf Basis eines Ersuchens des betreffenden EU-Mitgliedstaates; die Ermittlungen selbst bleiben immer in der Verantwortung der nationalen Behörden. Dabei stellt die Agentur modernste analytische Expertise zur Verfügung. Zwischen 2021 und 2025 stieg die Zahl ihrer Mitarbeiter von 971 auf 1701 (inklusive Verwaltungs-, IT-, Support-, Management- und Liaisonfunktionen, Vertrags- und anderer Kräfte sowie externer Experten). Das Budget erhöhte sich im selben Zeitraum von 172 Millionen auf 247 Millionen Euro.

Im Kontrast zu dieser Aufgaben-, Personal- und Etaterweiterung ist die Arbeitsweise von Europol grundsätzlich stabil geblieben. Gemäß den EU-Verträgen (Artikel 88 AEUV) darf die Agentur – anders als die amerikanische Bundespolizei FBI – weder eigenständig Ermittlungen einleiten noch Durchsuchungen vornehmen oder Verdächtige festnehmen. Die Anwendung von Zwangsmaßnahmen ist ausschließlich den zuständigen einzelstaatlichen Behörden vorbehalten. Europol darf gemäß Artikel 4.2 EUV auch nicht die Arbeit der Geheimdienste der Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

## **Der politische Kontext einer Mandatsreform**

Die Ankündigung, das Europol-Mandat zu reformieren, erfolgte im direkten Zusammenhang mit der Wiederwahl Ursula von der Leyens zur Kommissionspräsidentin. In ihrer Bewerbungsrede vor dem Europäischen Parlament schlug von der Leyen am 18. Juli 2024 vor, das Personal der Agentur zu verdoppeln und deren Mandat zu stärken. Dabei verwies sie auf die Gefahren von Sabotage, hybriden Angriffen und Desinformation – Bedrohungen, die durch das jetzige Mandat nicht abgedeckt seien, weshalb das operative Potential von Europol zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität möglicherweise nicht voll ausgeschöpft werde. Ziel sei es, aus Europol

eine »wirklich schlagkräftige Polizeibehörde« zu machen. Der noch zu verhandelnde Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) der EU sah gemäß Vorschlag der Kommission zwischenzeitlich vor, die Mittel für die Agentur zu verdoppeln.

Im Nachhinein hat die Kommission die ursprünglich angekündigten Beträge teilweise reduziert. Die am 1. April 2025 von ihr veröffentlichte Europäische Strategie für die innere Sicherheit präzisiert, was unter der Umwandlung von Europol in eine »wirklich schlagkräftige Polizeibehörde« zu verstehen sei. Demnach geht es um eine Unterstützungs- und Analyseagentur, die im Dienst der Mitgliedstaaten agiert – was de facto allerdings schon seit Gründung von Europol der Fall ist. In ihrem »Mission Letter« an Magnus Brunner, den EU-Kommissar für Inneres und Migration, betonte von der Leyen in Dezember 2024 zudem, dass die Neufassung des Europol-Mandats mit einer verstärkten Aufsicht über die Agentur einhergehen müsse. Während die angestrebte Umwandlung also relativ undefiniert bleibt, hält Brüssel grundsätzlich an der Absicht fest, das Personal von Europol zu verdoppeln und das Aufgabenspektrum zu erweitern.

## Die Interessen der Mitgliedstaaten

Für ein neues Europol-Mandat findet sich bei den EU-Mitgliedstaaten keine starke politische Nachfrage. Im Gegenteil betonten die nationalen Polizeichefs in einer gemeinsamen Erklärung von April 2025 (die eine informelle Antwort auf die Kommissionsankündigung war), dass Europol ein unterstützendes Koordinationszentrum bleiben solle, anstatt sich zu einem »Kommandozentrum« zu entwickeln. Die Agentur benötige mehr Mittel und Innovationen – und damit nicht, wie implizit zu verstehen war, mehr Tätigkeitsfelder.

Im Rat der EU gibt es üblicherweise eine breite Spanne an Positionen zu Europol. Am einen Ende stehen jene, die sich eine proaktivere Rolle der Agentur wünschen – darunter die Benelux-Staaten, die Europol als Mittel sehen, um kleinere EU-Mitglieder

zu entlasten. Auf der anderen Seite des Spektrums finden sich jene, die wie Ungarn oder Polen den Fokus auf den Schutz nationaler Souveränität legen.

Das Schlagwort vom »europäischen FBI« wurde weder im Berliner Koalitionsvertrag von Mai 2025 noch durch die Kommission aufgegriffen. In den Brüsseler Gremien befürwortete Deutschland – auch während seiner EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2020 – konsequent eine bloße Stärkung von Europol als unterstützende Agentur, ohne dabei die Transformation in eine Polizeibehörde nach US-Vorbild zu fordern. Deutschland hat sich aber in der Vergangenheit grundsätzlich für Mandatsänderungen ausgesprochen, insbesondere um Koordination, Datenanalyse und grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu verbessern.

## Potentiale inhaltlicher und funktionaler Mandatserweiterungen

Unabhängig von der allgemeinen Debatte über den Umfang der Europol-Reform ist es eine Frage für sich, inwiefern neue Bedrohungen – wie von der Kommission vorgeschlagen – in das Mandat aufgenommen werden sollen. Sabotageakte sind davon bis dato tatsächlich nicht abgedeckt. Solche Vorfälle können jedoch, ebenso wie die dahinterstehenden Täternetzwerke, durchaus transnationaler Art sein, insbesondere wenn sie sich gegen kritische Infrastruktur richten. Eine entsprechende Ergänzung des Mandates ließe sich also mit dem Schutz kritischer Infrastrukturen verbinden. EU-Mitgliedstaaten könnten hier von umfassenden Analysen profitieren, zu denen sie selbst nicht in der Lage sind. Das deutsche Recht würde eine klare Basis dafür bieten, Sabotage in das Europol-Mandat einzubeziehen (§ 88 StGB).

Eine Erweiterung des Mandats um die Bereiche Desinformation und hybride Bedrohungen, die derzeit ebenso wenig durch Europol abgedeckt sind, wäre problematischer. Für beide Themen könnte ein Lagezentrum als Pilotprojekt erprobt werden, was bereits unter dem jetzigen Mandat vorstellbar wäre. Derzeit besitzt Europol keine

ausreichenden Kapazitäten, um auf diesen Feldern einen vollständigen europäischen Überblick zu bieten. Allerdings hat die Agentur hier bereits die Initiative ergriffen, indem sie 2021 einen Bericht zur Bekämpfung von Desinformation im Kontext der Corona-Pandemie veröffentlichte. Auch bei hybriden Bedrohungen konnte Europol die Mitgliedstaaten schon unterstützen, so im Rahmen der Operation »NoName 057(16)«, bei der 15 EU-Staaten, die Ukraine und die USA im Juli 2025 ein Netzwerk prorussischer Hacker zerschlugen.

Um die Themen Desinformation und hybride Bedrohungen offiziell in die Europol-Verordnung einzubeziehen, bedürfte es jedoch einer klaren rechtlichen Definition dieser Tätigkeitsfelder. Eine solche fehlt heute aber teilweise in der EU-Gesetzgebung und bei den Mitgliedstaaten selbst; so gibt es etwa im Digital Services Act keine formale juristische Definition von »Desinformation«. In diesem Bereich könnte die Agentur künftig nur solche Bedrohungen bekämpfen, die Straftaten darstellen, nicht jedoch anderweitige Falschinformationen, auch wenn diese im öffentlichen Diskurs gefährlich sind. Einige Straftaten aus dem hybriden Bereich fallen schon heute unter das Mandat von Europol, etwa Brandstiftung oder Bombendrohungen. An sich sind hybride Bedrohungen jedoch völkerrechtlich nicht klar definiert.

Neue Themen bergen auch das Risiko langwieriger, wenig strategischer Debatten innerhalb der Institutionen. Was etwa die Rolle von Europol bei der Terrorismusbekämpfung betrifft, schlug die Kommission im Jahr 2022 vor, dass die Agentur selbst – anders als bisher – Daten über ausländische Terroristen in das Schengener Informationssystem eingibt. Im Rat der EU ließ sich jedoch kein Konsens darüber erzielen, das Anliegen in der damals empfohlenen Form weiterzuverfolgen. Immerhin kann Europol den Mitgliedstaaten heute bereits entsprechende Einträge vorschlagen. Ermöglicht wurde dies jedoch erst nach Monaten technischer Diskussionen.

## **Folgen für die europäische Architektur der inneren Sicherheit**

Soll das Europol-Mandat um neue Themen ergänzt werden, stellt sich verstärkt die Frage, wie die Architektur der EU für innere Sicherheit zu steuern ist und inwiefern sich die Tätigkeit der Agentur mit der von Sicherheitsakteuren innerhalb und außerhalb der EU überschneidet. Wenn Europol etwa zunehmend im Bereich hybrider Bedrohungen aktiv wird, wäre zu klären, inwiefern dies mit der Arbeit der East StratCom Task Force des Europäischen Auswärtigen Dienstes harmoniert, die bereits Analysen und Warnungen über Desinformation erstellt. Ähnliches gilt mit Blick auf das im November 2025 von der Kommission angekündigte Europäische Zentrum für demokratische Resilienz, das als ein wichtiger Bestandteil des zeitgleich vorgestellten Europäischen Schutzschields für die Demokratie gedacht ist. Es soll dem Ziel dienen, neuartigen gemeinsamen Bedrohungen – insbesondere Informationsmanipulation, Einflussnahme aus dem Ausland sowie Desinformation – zu begegnen. Eine etwaige Komplementarität wäre auch im Fall des Europäischen Exzellenzzentrums für die Bekämpfung hybrider Bedrohungen zu prüfen – eine gemeinsame Einrichtung von EU und Nato mit Sitz in Helsinki.

Schon mit dem jetzigen Europol-Mandat stellt sich die Frage möglicher Überschneidungen mit anderen europäischen Agenturen. Dies betrifft die neue EU-Zollagentur, die Behörde zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung AMLA, die EU-Agentur für Cybersicherheit ENISA sowie die Europäische Polizeiakademie CEPOL (die oftmals die Fachexpertise von Europol in Anspruch nimmt). Dass Europol zuletzt die eigene Rolle bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität verstärkt hat, wirft die Frage auf, inwiefern sich die Aufgaben mit denen von Frontex, der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, überschneiden. Bislang werden in Den Haag und Warschau, dem Sitz von Frontex, ähnliche Analyseberichte zur Mig-

rantenschleusung teilweise separat voneinander erstellt.

Da die drei neuen von der EU-Kommission vorgeschlagenen Bereiche (Sabotage, Desinformation, hybride Bedrohungen) schon von anderen Stellen und teilweise auch von Europol selbst abgedeckt sind, ließe sich fragen, ob hinter der Idee einer Mandatserweiterung nicht ein Problem bürokratischer Prozesse steckt. In der Arbeitsweise der Kommission lässt sich der Haushalt einer EU-Agentur de facto manchmal nur dann aufstocken, wenn gleichzeitig deren Mandat ausgeweitet wird (obwohl rechtlich das eine nicht automatisch mit dem anderen verbunden ist). Das kann zu Situationen führen, in denen bei einer formalen Mandatserweiterung das Ziel, mehr Ressourcen aus dem EU-Budget zu erhalten, wichtiger ist als Inhalt der Reform selbst.

Ein anschauliches Beispiel, wie bürokratische Abläufe Reformen bestimmen können, liefert die Novelle der Europol-Verordnung von 2025, mit der die Rolle der Agentur bei der Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel gestärkt wurde. Sie entstand nach einer Initiative der EU-Kommission großteils durch Verfahrensprozesse, weniger aus inhaltlicher Dringlichkeit. Die Novelle wird denn auch eher finanzielle als sachliche Auswirkungen haben, denn aus diesem Anlass wurden 50 Millionen Euro an zusätzlichen Mitteln für Europol bereitgestellt. Dafür bedurfte es allerdings Monate intensiver Diskussionen. Der Rat der EU strich den ursprünglichen Kommissionsentwurf einer neuen Verordnung und nahm lediglich einige der vorgeschlagenen Elemente als Änderungen in die bisherige Europol-Verordnung auf.

Die jetzt geplante Mandatserweiterung würde, wie von der Kommission angekündigt, zu mehr Kontrolle über Europol führen. Mehr Kontrolle erscheint aber kaum vorstellbar, bedenkt man, wie viele Aufsichtsmechanismen für die Agentur bereits bestehen. Entsprechende Funktionen erfüllen der Rat »Justiz und Inneres« der EU, der Gemeinsame parlamentarische Kontrollausschuss für Europol (nach Artikel 51 der Europol-Verordnung) – in dem Vertreter

der nationalen Parlamente und des zuständigen Ausschusses des Europäischen Parlaments vertreten sind –, der Europäische Rechnungshof, die nationalen Kontrollbehörden und der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB).

Im Hinblick auf den EDSB wird teilweise die Auffassung vertreten, dass weitergehende Kontrollbefugnisse sich potentiell auf die Effizienz von Ermittlungs- und Innovationsprozessen auswirken könnten. Schon bisher sind dem Datenschutzbeauftragten etwa keine klaren Fristen gesetzt, um Stellungnahmen zur Tätigkeit von Europol abzugeben, auch was den Bereich von Innovationen betrifft (beispielsweise die Entwicklung eines neuen KI-Instruments). Dies kann es Europol erschweren, die Mitgliedstaaten zu unterstützen. Der EDSB wandte sich 2022 gegen die damalige Novelle der Europol-Verordnung, die es der Agentur ermöglichte, nicht kategorisierte Daten zu verarbeiten. Seine Klage gegen Rat und Europäisches Parlament wurde vom Europäischen Gerichtshof jedoch als unzulässig abgewiesen. Am 8. Januar 2025 rügte der EDSB auch Frontex, weil die Grenzschutzagentur gegen die Frontex-Verordnung (EU) 2019/1896 verstoßen habe, als sie personenbezogene Daten von Verdächtigen grenzüberschreitender Straftaten an Europol weitergab.

## Alternativen zu einer Mandatsreform

Ungeachtet der im MFR vorgesehenen Mittelaufstockung zeigt sich, dass Europol bereits unter dem jetzigen Mandat strukturell unter finanziellen Spannungen operiert. Ein Indikator dafür ist der Jahresbericht der Agentur für 2024. Demnach bleibt zwar die Zahl der von Europol finanzierten Aktionen (grenzüberschreitende Einsätze, die sich mit Europol-Unterstützung etwa logistischer oder analytischer Art auf kriminelle Netze in der gesamten EU konzentrieren) weitgehend stabil – mit 453 im Jahr 2023 und 432 im Jahr 2024. Unter anderen Aspekten aber ist die Arbeitsbelastung der

Agentur gestiegen, etwa was die Nutzung ihres sicheren Kommunikationskanals SIENA durch die EU-Mitgliedstaaten betrifft oder die Anzahl der von ihr erstellten Analyseberichte.

Manche Themen, die Europol auch ohne neues Mandat abdecken könnte, werden von der Agentur bislang nur unzureichend berücksichtigt. Dazu zählen beispielsweise Umweltkriminalität oder reisende Hooligans, obwohl mit Blick auf Letztere im November 2025 eine neue Absichtserklärung zwischen Europol und dem europäischen Fußballverband UEFA unterzeichnet wurde. Ebenfalls nicht genügend berücksichtigt werden Serienmörder und Serienvergewaltiger, die ihren Wohnsitz gezielt von einem Mitgliedstaat in einen anderen verlegen, um ihre Verbrechen zu begehen.

Außerdem haben Kooperationsinstrumente selbst in Kernbereichen der Kriminalitätsbekämpfung, zu denen etwa die Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) gehört, laut Rat der EU bislang unter chronischer Unterfinanzierung gelitten.

Die weltweite Reputation von Europol beruht heute vor allem darauf, dass die Agentur bei der digitalen Bekämpfung von Drogenhandel und Terrorismus – also Kernthemen des aktuellen Mandats – eine Reihe mitgliedstaatlicher Ermittlungen durch Koordination und operative Analysen unterstützt hat. Nachdem 2012 bei einem Anschlag im bulgarischen Burgas fünf israelische Touristen getötet worden waren, ermöglichte es die forensische Analyse von Europol, den Modus Operandi der Täter zu klären und Verbindungen zwischen ihnen und der libanesischen Hisbollah zu identifizieren, die den Ermittlern der Mitgliedstaaten zuvor nicht bekannt gewesen waren. Unmittelbar nach den Pariser Attentaten im November 2015 wiederum wurde die Taskforce »Fraternité« (Brüderlichkeit) aktiv, die sich aus Europol-Analysten und -Experten der EU-Mitgliedstaaten, darunter Frankreich und Belgien, zusammensetzte. Sie verarbeitete große Mengen an Finanz-, Kommunikations- und forensischen Daten, womit es gelang, internationale Verbindungen zwi-

schen den beteiligten Terroristen aufzudecken.

Geradezu bahnbrechend waren die seit 2020 laufenden Ermittlungen gegen »Encrochat«, einen in Europa ansässigen Kommunikationsdienstleister, der modifizierte Smartphones anbot, die eine verschlüsselte Kommunikation zwischen den Abonnenten ermöglichten. Später geriet mit »Sky ECC« ein ähnlicher Anbieter, der einen verschlüsselten Messenger betrieb, ins Visier der Ermittler. Europol konnte wertvolle Einblicke in Struktur und Aktivitäten krimineller Netzwerke gewinnen, nachdem französische Ermittler eine vermeintlich sichere Kommunikationsplattform infiltriert hatten und in der Folge Millionen verschlüsselter Nachrichten beschlagnahmt worden waren.

Diese vier Fälle zeigen den Mehrwert, den die Agentur in ihren Kernbereichen auch mit dem heutigen Mandat weiterhin erzielen könnte, wenn sie sich verstärkt um Innovation bemüht. Die Mandatsreform von 2022 hat dazu ein Potential freigesetzt, das bisher nicht ausgeschöpft wurde. Sie ermöglichte die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, was Europol in die Lage versetzte, komplexe Daten zu verarbeiten sowie Forschungs- und Innovationskapazitäten aufzubauen. In Spitzenbereichen können staatliche Akteure tatsächlich nicht im Alleingang erfolgreich sein, etwa auf dem Feld von Big Data, Künstlicher Intelligenz oder Quantentechnologie. Das Innovationslabor von Europol, das 2019 vom Rat der EU mandatiert wurde, verfügt jedoch nur über rund 20 Mitarbeiter. Europol hat etwa für Sicherheitsbehörden bereits einen »Instant Messenger« wie WhatsApp entwickelt, nutzt ihn aus Mangel an Lizenzen jedoch nur anlassbezogen, ohne über Instrumente zur Netzwerkpfege zu verfügen.

Über Innovationen hinaus wäre anzustreben, dass die Ermittlungsbehörden der EU-Staaten eine bessere Kenntnis der bestehenden Europol-Werkzeuge erlangen. Selbst die neue Generation der Drogenermittler ist nur eingeschränkt mit dem Europol Tool Repository vertraut – einem Instrument, das Polizeibeamten in der EU kostenlose Lizenztools zum Download an-

bietet. Ähnliches gilt für die Europol Plattform for Experts, eine sichere, kollaborative Webplattform, die Fachleute auf dem Feld der Strafverfolgung vernetzt. Es gibt also Potentiale für gezielte Schulungen und ein verbessertes Wissensmanagement. Europol führt zwar »Roadshows« in Polizeiakademien der Mitgliedstaaten durch, geht dabei aber nicht systematisch vor. Und Beamte, die in Den Haag gearbeitet haben, werden nach der Rückkehr in ihren jeweiligen Mitgliedstaat nicht zwangsläufig eingesetzt, um nationale Ermittler zu schulen.

Ein stärkeres Bewusstsein der EU-Mitglieder für Europol könnte dazu beitragen, neue Modi Operandi der organisierten Kriminalität operativ zu antizipieren, darunter etwa die Rekrutierung Minderjähriger zur Begehung von Gewaltverbrechen. Hilfreich könnte hier die Frühwarnfunktion sein, die innerhalb des Operational and Analysis Centre der Agentur angesiedelt ist.

Damit Europol verstärkt in wichtige transnationale Ermittlungen der Mitgliedstaaten einbezogen wird, dort planmäßig Roadshows organisieren und die eigene Frühwarnfunktion in Den Haag weiterentwickeln kann, sollte jeweils ein Vertreter der Agentur in bestimmte nationale Zentralstellen entsandt werden, wobei bestehende Verbindungskanäle nach Den Haag beizubehalten wären. Bisher unausgeschöpft ist auch das Potential eines ständigen Vor-Ort-Dialogs in den Hauptstädten ausgewählter Drittländer, mit denen es Abkommen über den Austausch personenbezogener Daten gibt, wie etwa im Fall Brasilien.

## Handlungsempfehlungen und Ausblick

Auch ohne neues Mandat und autonome Ermittlungsbefugnisse könnte Europol die Mitgliedstaaten schon kurzfristig dazu anregen, Ermittlungen in Kernbereichen der Agentur zu eröffnen. Dies gilt insbesondere für das Feld der Cyberkriminalität, wo es bereits Schwierigkeiten bereitet, den primär zuständigen Mitgliedstaat festzustellen, und

wo analytische Lagebilder von Europol zunehmend entscheidend sind. Mehr Innovation würde hier einen positiven Kreislauf in Gang setzen.

Dafür sollte Europol eine Innovationsstrategie entwickeln, um tatsächlich zum Hub der gesamten EU-Strafverfolgungsagenturen zu werden. Grundlage sollten drei Prinzipien sein: Anpassung an die operativen Bedürfnisse der Ermittler, Einsatzfähigkeit vor Ort, Schaffung souveräner technischer Lösungen. Zu diesem Zweck gilt es Synergien mit dem europäischen Privatssektor zu erzeugen. Generell sollte Europol nicht nur in der Lage sein, Daten von dort zu erhalten, sondern dieser Seite auch bestimmte Informationen zukommen lassen. Die Agentur könnte außerdem mithilfe europäischer Unternehmen den Aufbau einer datenschutzkonformen Cloud-Infrastruktur für die Strafverfolgungsbehörden der EU unterstützen. Darin könnten Daten ausgetauscht und gespeichert werden.

Im Fall einer – noch zu bestätigenden – Personalverdoppelung bei Europol sollten die Mitgliedstaaten antizipieren, dass in Spitzenbereichen wie Cyber auf mittlere Sicht ein Personalabfluss nach Den Haag möglich ist. Die derzeit uneinheitlichen Regelungen zur Vertragsverlängerung in EU-Agenturen führen dazu, dass Fachkräfte durch Wechsel zwischen Agenturen im System der Union gehalten werden können. Hier bedarf es einer stärkeren Reglementierung, um eine Rückkehr von Personal in die Mitgliedstaaten zu erleichtern.

Eine auf aktiver Kommunikation basierende Rekrutierungsstrategie würde die Gewinnung externer, technologieaffiner Fachkräfte erleichtern. Ein Teil der neuen Personalressourcen könnte aus Nachwuchswissenschaftlern bestehen bzw. aus europäischen Programmen stammen (etwa dem »Horizont Europa«-Programm »Zivile Sicherheit für die Gesellschaft«, das mithelfen soll, die politischen Prioritäten der EU in Bezug auf Sicherheit, einschließlich Cybersicherheit, Katastrophenvorsorge und Resilienz umzusetzen). In diesem Zusammenhang ist die Tätigkeit der deutschen Zentralen Stelle für Informationstechnik im





Dieses Werk ist lizenziert  
unter CC BY 4.0

Das Aktuell gibt die Auf-  
fassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser  
Publikation sind Verweise  
auf SWP-Schriften und  
wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern  
einem Begutachtungsverfahren,  
einem Faktencheck und  
einem Lektorat unterzogen.  
Weitere Informationen  
zur Qualitätssicherung der  
SWP finden Sie auf der SWP-  
Website unter [https://www.  
swp-berlin.org/ueber-uns/  
qualitaetssicherung/](https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/)

#### SWP

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6364  
ISSN (Online) 2747-5018  
DOI: 10.18449/2025A55

Sicherheitsbereich (ZITiS) interessant. IT-begeisterten Nachwuchskräften wird dort angeboten, ihren Forschungsdrang und ihre Erfindungsgabe auszuleben und Freiräume kreativ zu nutzen, wozu auch ein Studienförderungsprogramm beitragen soll. Die Finanzierung einer Fernsehserie, die in fiktiver Weise (etwa nach Vorbild der französischen Produktion »Büro der Legenden«) die Arbeit staatlicher Sicherheitskräfte im europäischen Kontext thematisiert, könnte es ebenso erleichtern, Personalnachwuchs zu rekrutieren.

Mittelfristig wäre es vielversprechend, wenn Europol in einem noch zu definierenden Tandem mit der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa) kooperieren würde. Im Gegensatz zu Europol darf die EUSTa in ihrem noch begrenzten Zuständigkeitsbereich – Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU – von sich aus Ermittlungen einleiten. Eine Erweiterung ihres Mandats wurde 2022 von Frankreich und Deutschland im Zusammenhang mit Verstößen gegen EU-Sanktionen vorgeschlagen. Diese Empfehlung sollte unter anderem auch deshalb umgesetzt werden, weil Europol in diesem Bereich gerade zuständig wird.

Jenseits der Debatten über EU-Agenturen bedürfte es eines größeren Handlungsspielraums in den Haushalten der primär zuständigen Mitgliedstaaten, um die europäische Architektur der inneren Sicherheit zu stärken. Im Bereich der Verteidigung wird die »nationale Ausweichklausel« – ein Instrument im reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU, mit dem Mitgliedstaaten vorübergehend von den Haushaltsregeln abweichen können – entscheidend für die Zukunft europäischer Sicherheit sein. Diese ist jedoch unteilbar und unterliegt einem extern-internen Kontinuum.

Im März 2025 hat der Bundestag beschlossen, dass bestimmte Ausgaben für die innere Sicherheit Deutschlands (für den Bevölkerungsschutz, den Schutz von IT-Systemen und die Nachrichtendienste) oberhalb von einem Prozent des Bruttoinlands-

produkts nicht mehr der Schuldenbremse unterliegen. Eine solche Vorgabe wäre auch auf europäischer Ebene möglich. Deutschland und Frankreich könnten in Brüssel gemeinsam eine »Zeitenwende« auf diesem Feld des Integrationsprozesses forcieren. Die Bedrohung demokratischer Grundwerte durch Drogenhandel, Cyberkriminalität, Terrorismus oder Sabotage könnte hier schneller als erwartet Handlungsbedarf erzeugen.

*Elie Cavigneaux ist Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe EU/Europa.*