Europäisches Parlament
2024-2029

Rechtsausschuss
Der Vorsitzende

17.10.2025

Herrn
Javier Zarzalejos
Vorsitzender
Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
BRÜSSEL

Betrifft: Stellungnahme zur Rechtsgrundlage des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Stärkung der polizeilichen Zusammenarbeit bei der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel und zur Verstärkung der von Europol geleisteten Unterstützung bei der Prävention und Bekämpfung dieser Straftaten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 (COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD))

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit Schreiben vom 12. September 2025 haben Sie den Rechtsausschuss gemäß Artikel 41 Absatz 2 der Geschäftsordnung mit der Prüfung der Angemessenheit der Rechtsgrundlage für den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Stärkung der polizeilichen Zusammenarbeit bei der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel und zur Verstärkung der von Europol geleisteten Unterstützung bei der Prävention und Bekämpfung dieser Straftaten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 (2023/0438(COD)) (im Folgenden „vorgeschlagene Verordnung") befasst.

Der Ausschuss hat den genannten Gegenstand in seiner Sitzung vom 13. Oktober 2025 geprüft.

I – Hintergrund

Der LIBE-Ausschuss hat interinstitutionelle Verhandlungen über die vorgeschlagene Verordnung geführt.

Die vorgeschlagene Verordnung umfasste zunächst eine neue „eigenständige Verordnung“ u. a. zur Errichtung des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung und weiter gezielte Änderungen des bestehenden Europol-Mandats (Verordnung (EU) 2016/794[1], im Folgenden „Europol-Verordnung“). Die vorgeschlagene Verordnung stützte sich auf Artikel 85 Absatz 1, Artikel 87 Absatz 2 und Artikel 88 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Der LIBE-Ausschuss hat die von der Kommission vorgeschlagene Rechtsgrundlage nicht geändert.

In ihren jeweiligen Mandaten für interinstitutionelle Verhandlungen haben sich sowohl das Parlament als auch der Rat dafür entschieden, den Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Verordnung auf Änderungen des bestehenden Europol-Mandats zu beschränken, die Rechtsgrundlage jedoch unverändert zu lassen. Während der interinstitutionellen Verhandlungen wurde anschließend vorläufig vereinbart, das Ziel und den Inhalt der vorgeschlagenen Verordnung auf diese Weise einzuschränken. Infolgedessen erschien es notwendig, die Rechtsgrundlage anzupassen und den Rechtsakt ausschließlich auf Artikel 88 Absatz 2 AEUV zu stützen, d. h. Artikel 85 Absatz 1 und Artikel 87 Absatz 2 AEUV zu streichen.

Der LIBE-Ausschuss ersucht daher den JURI-Ausschuss gemäß Artikel 41 Absatz 2 der Geschäftsordnung, um eine Stellungnahme zur Angemessenheit der so geänderten Rechtsgrundlage.

II – Einschlägige Vertragsartikel

In Teil III Titel V Kapitel 4 („Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“) AEUV heißt es u. a. (Hervorhebung hinzugefügt):

Artikel 85
(ex-Artikel 31 EUV)

(1) Eurojust hat den Auftrag, die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden zu unterstützen und zu verstärken, die für die Ermittlung und Verfolgung von schwerer Kriminalität zuständig sind, wenn zwei oder mehr Mitgliedstaaten betroffen sind oder eine Verfolgung auf gemeinsamer Grundlage erforderlich ist; Eurojust stützt sich dabei auf die von den Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol durchgeführten Operationen und gelieferten Informationen.

Zu diesem Zweck legen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen den Aufbau, die Arbeitsweise, den Tätigkeitsbereich und die Aufgaben von Eurojust fest. Zu diesen Aufgaben kann Folgendes gehören: a) Einleitung von strafrechtlichen Ermittlungsmaßnahmen sowie Vorschläge zur Einleitung von strafrechtlichen Verfolgungsmaßnahmen, die von den zuständigen nationalen Behörden durchgeführt werden, insbesondere bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union;

b) Koordinierung der unter Buchstabe a genannten Ermittlungs- und

[1] 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 (ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53).

Verfolgungsmaßnahmen; c) Verstärkung der justiziellen Zusammenarbeit, unter anderem auch durch die Beilegung von Kompetenzkonflikten und eine enge Zusammenarbeit mit dem Europäischen Justiziellen Netz. Durch diese Verordnungen werden ferner die Einzelheiten für die Beteiligung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente an der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust festgelegt.

(...)

In Teil III Titel V Kapitel 5 („Polizeiliche Zusammenarbeit“) AEUV heißt es u. a. (Hervorhebung hinzugefügt):

Artikel 87
(ex-Artikel 30 EUV)

(1) Die Union entwickelt eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden.

(2) Für die Zwecke des Absatzes 1 können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen erlassen, die Folgendes betreffen:

a) Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen sachdienlicher Informationen;

b) Unterstützung bei der Aus- und Weiterbildung von Personal sowie Zusammenarbeit in Bezug auf den Austausch von Personal, die Ausrüstungsgegenstände und die kriminaltechnische Forschung;

c) gemeinsame Ermittlungstechniken zur Aufdeckung schwerwiegender Formen der organisierten Kriminalität.

(...)

Artikel 88
(ex-Artikel 30 EUV)

(1) Europol hat den Auftrag, die Tätigkeit der Polizeibehörden und der anderen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sowie deren gegenseitige Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung der zwei oder mehr Mitgliedstaaten betreffenden schweren Kriminalität, des Terrorismus und der Kriminalitätsformen, die ein gemeinsames Interesse verletzen, das Gegenstand einer Politik der Union ist, zu unterstützen und zu verstärken.

(2) Das Europäische Parlament und der Rat legen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen den Aufbau, die Arbeitsweise, den Tätigkeitsbereich und die Aufgaben von Europol fest. Zu diesen Aufgaben kann Folgendes gehören:

a) Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen von Informationen, die insbesondere von den Behörden der Mitgliedstaaten oder Drittländern beziehungsweise Stellen außerhalb der Union übermittelt werden;

b) Koordinierung, Organisation und Durchführung von Ermittlungen und von operativen Maßnahmen, die gemeinsam mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten oder im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen durchgeführt werden, gegebenenfalls in Verbindung mit Eurojust.

Durch diese Verordnungen werden ferner die Einzelheiten für die Kontrolle der Tätigkeiten von Europol durch das Europäische Parlament festgelegt; an dieser Kontrolle werden die nationalen Parlamente beteiligt.

(3) Europol darf operative Maßnahmen nur in Verbindung und in Absprache mit den Behörden des Mitgliedstaats oder der Mitgliedstaaten ergreifen, deren Hoheitsgebiet betroffen ist. Die Anwendung von Zwangsmaßnahmen bleibt ausschließlich den zuständigen einzelstaatlichen Behörden vorbehalten.

III – Rechtsprechung des EuGH zur Wahl der Rechtsgrundlage

Der Gerichtshof betrachtet die Frage der geeigneten Rechtsgrundlage traditionell als Angelegenheit von verfassungsrechtlicher Bedeutung im Hinblick auf die Wahrung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung (Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union) und die Bestimmung der Art und des Umfangs der Zuständigkeiten der Union[2].

Nach ständiger Rechtsprechung hängt die Rechtsgrundlage eines Rechtsakts der Union nicht davon ab, welches nach der Überzeugung eines Organs das angestrebte Ziel ist, sondern muss anhand objektiver, gerichtlich nachprüfbarer Kriterien bestimmt werden, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören[3].

Ergibt die Prüfung eines Rechtsakts, dass er zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, und lässt sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist der Rechtsakt nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert[4]. Nur ausnahmsweise – wenn feststeht, dass der Rechtsakt gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass das eine gegenüber dem anderen nur zweitrangig und mittelbar ist – kann ein solcher Rechtsakt auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen gestützt werden[5]. Dies wäre jedoch nur möglich, wenn die für die jeweiligen Rechtsgrundlagen vorgesehenen

---

[2] Gutachten 2/00 („Protokoll von Cartagena“), ECLI:EU:C:2001:664, Rn. 5.
[3] Rechtssache C-300/89, Kommission/Rat („Titanoxid“), ECLI:EU:C:1991:244, Randnummer 10.
[4] Randnummer 30 ebenda und Rechtssache C-137/12, Kommission/Rat, ECLI:EU:C:2013:675, Randnummer 53 und zitierte Rechtsprechung.
[5] Rechtssache C-300/89, Randnummern 13 und 17; Rechtssache C-42/97, Parlament/Rat, ECLI:EU:C:1999:81, Randnummer 38; Gutachten 2/00, Randnummer 23; Rechtssache C-94/03, Kommission/Rat („Rotterdamer Übereinkommen“), ECLI:EU:C:2006:2 und Rechtssache C-178/03, Kommission/Parlament und Rat, ECLI:EU:C:2006:4, Randnummern 36 und 43.

Verfahren nicht unvereinbar sind und die Rechte des Europäischen Parlaments nicht beeinträchtigt werden[6].

IV – Ziel und Inhalt der vorgeschlagenen Verordnung

Wie von der Kommission ausgeführt, zielte die vorgeschlagene Verordnung darauf ab, die Rolle von Europol bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels und die Rolle des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung sowie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Europol bei der Verhütung und Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels zu stärken.

Um diese Ziele zu erreichen, schlug die Kommission Vorschriften zu folgenden Themen vor: a) die Einrichtung eines Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität innerhalb von Europol und eines Governance-Rahmens zur Regelung und Unterstützung seiner Tätigkeiten (im Folgenden „Zentrum“); b) die Verbesserung der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten, Europol und anderen Agenturen der Union; c) die Verstärkung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten und mit Europol; d) die Bereitstellung der erforderlichen Instrumente für Europol, um die Maßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und deren Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung von Straftaten, die unter die Ziele von Europol fallen, zu unterstützen und zu verstärken; e) die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Europol und Drittstaaten.

Zu diesem Zweck bestand die vorgeschlagene Verordnung ursprünglich zum einen aus einer „eigenständigen Verordnung“, mit der das Zentrum innerhalb von Europol eingerichtet werden sollte und detaillierte Vorschriften für seine Zusammensetzung und seine Aufgaben sowie Bestimmungen über den Informationsaustausch und nationale spezialisierte Dienste zur Verhütung und Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels festgelegt wurden. Zum anderen enthielt sie Änderungen an der Europol-Verordnung.

Während der interinstitutionellen Verhandlungen wurde vereinbart, im Einklang mit den jeweiligen Mandaten sowohl des Parlaments als auch des Rates die Teile der vorgeschlagenen Verordnung zu streichen, die auf die Schaffung einer „eigenständigen Verordnung“ abzielten, und die Verordnung in einen Rechtsakt allein zur Änderung der Europol-Verordnung umzuwandeln.

Die vorgeschlagene Verordnung in der von den beiden gesetzgebenden Organen geänderten Fassung betrifft daher ausschließlich die Struktur, den Betrieb, den Tätigkeitsbereich und die Aufgaben von Europol. Die Hauptziele der vorgeschlagenen Verordnung in der von den beiden gesetzgebenden Organen geänderten und vorläufig vereinbarten Fassung sind nun: Stärkung von Europol, um die Reaktion der Strafverfolgungsbehörden auf die Schleusung von Migranten und den Menschenhandel zu verbessern; Festigung der Rolle von Europol als Knotenpunkt der Union für kriminalpolizeiliche Informationen und als Diensteanbieter, insbesondere durch die Bereitstellung eines sicheren Netzes für den Datenaustausch, wie die Netzanwendung für den sicheren Informationsaustausch; Gewährleistung des Informationsaustauschs der Mitgliedstaaten mit Europol; und Klarstellung, dass die Ziele von Europol auch ausdrücklich Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union abdecken.

[6] Rechtssache C-300/89, Randnummern 17-25; Rechtssache C-268/94, Portugal/Rat, ECLI:EU:C:1996:461.

V – Analyse

Aus den vorstehenden Ausführungen und der Prüfung der Erwägungsgründe und der Bestimmungen im verfügenden Teil der vorgeschlagenen Verordnung in der von den beiden gesetzgebenden Organen vorläufig vereinbarten Fassung ergibt sich, dass sie so reduziert wurde, dass sie tatsächlich nur Änderungen der Europol-Verordnung enthält. Ziel und Inhalt der Verordnung beziehen sich daher nunmehr nur auf die Struktur, den Betrieb, den Tätigkeitsbereich und die Aufgaben von Europol.

Gemäß Artikel 88 Absatz 2 AEUV legen das Parlament und der Rat durch Verordnungen, die gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden, die Struktur, die Arbeitsweise, den Tätigkeitsbereich und die Aufgaben von Europol fest.

Im Einklang mit der oben genannten ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Rechtsakt daher auf eine einzige Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf diejenige, die sein Hauptzweck oder seine hauptsächliche Komponente erfordert.

VI – Fazit und Empfehlung

Der Rechtsausschuss hat daher in seiner Sitzung vom 13. Oktober 2025 einstimmig (mit 25 Ja-Stimmen)[7] beschlossen, dem Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres zu empfehlen, Artikel 88 Absatz 2 AEUV als einzige geeignete Rechtsgrundlage für die vorgeschlagene Verordnung in der von den beiden gesetzgebenden Organen während der interinstitutionellen Verhandlungen geänderten und vorläufig vereinbarten Fassung zu wählen.

Mit freundlichen Grüßen

Ilhan Kyuchyuk

[7] Bei der Schlussabstimmung waren anwesend: Ilhan Kyuchyuk (Vorsitzender), Marion Walsmann (stellvertretende Vorsitzende), Mario Mantovani (stellvertretender Vorsitzender), Lara Wolters (stellvertretende Vorsitzende), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen, Sebastian Everding (für Mario Furore gemäß Artikel 216 Absatz 7 GO), Enikő Győri (für Juan Carlos Girauta Vidal gemäß Artikel 216 Absatz 7 GO), Mary Khan, Ana Catarina Mendes (für Victor Negrescu gemäß Artikel 216 Absatz 7 GO), Javier Moreno Sánchez (für Krzysztof Śmiszek gemäß Artikel 216 Absatz 7 GO), Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik (für Dominik Tarczyński gemäß Artikel 216 Absatz 7 GO), Michał Wawrykiewicz, Dainius Žalimas.