



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

Stellungnahme 4/2021

Stellungnahme des EDSB zum Vorschlag zur Änderung der Europol-Verordnung



8. März 2021

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung 2018/1725 „[i]m Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten (...) sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Datenschutz, von den Organen und Einrichtungen der Union geachtet werden“; er ist gemäß Artikel 52 Absatz 3 „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Union und der betroffenen Personen in allen Fragen der Verarbeitung personenbezogener Daten“ zuständig.

Am 5. Dezember 2019 wurde Wojciech Wiewiorowski für einen Zeitraum von fünf Jahren zum Europäischen Datenschutzbeauftragten ernannt.

Gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung 2018/1725 konsultiert die Kommission den Europäischen Datenschutzbeauftragten „[n]ach der Annahme von Vorschlägen für einen Gesetzgebungsakt, für Empfehlungen oder Vorschläge an den Rat nach Artikel 218 AEUV sowie bei der Ausarbeitung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten haben“. Nach Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe g muss er „von sich aus oder auf Anfrage alle Organe und Einrichtungen der Union bei legislativen und administrativen Maßnahmen zum Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten beraten“.

Die vorliegende Stellungnahme wird vom EDSB innerhalb von acht Wochen nach Eingang des Konsultationsersuchens nach Artikel 42 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2018/1725 abgegeben, und sie befasst sich mit den Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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.

Zusammenfassung

Am 9. Dezember 2020 legte die Europäische Kommission einen 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 vor. Der Legislativvorschlag zielt darauf ab, das Mandat von Europol zu stärken und in bestimmten Fällen zu erweitern, um den Veränderungen in der Sicherheitslandschaft und den sich wandelnden und zunehmend komplexen Bedrohungen Rechnung zu tragen.

Der EDSB ist sich der Tatsache bewusst, dass die Strafverfolgungsbehörden die bestmöglichen rechtlichen und technischen Instrumente zur Erfüllung ihrer Aufgaben einsetzen müssen, die darin bestehen, Straftaten und andere Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit aufzudecken, zu untersuchen und zu verhindern. Darüber hinaus ist er überzeugt, dass es keinen inhärenten und unvereinbaren Konflikt zwischen Sicherheit und Grundrechten einschließlich des Rechts auf Datenschutz gibt. Daher zielt die vorliegende Stellungnahme darauf ab, eine faire und objektive Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen vorzunehmen sowie eine Reihe spezifischer Empfehlungen zur Gewährleistung des richtigen Gleichgewichts zwischen den auf dem Spiel stehenden Werten und Interessen auszusprechen.

Strafrechtliche Ermittlungen und kriminalpolizeiliche Verfahren umfassen zunehmend die Erhebung und Verarbeitung großer und komplexer Datensätze durch Strafverfolgungsbehörden. Der EDSB begrüßt zwar die Garantien, die den vorgeschlagenen Ausnahmen in solchen Fällen beigefügt sind, ist jedoch besorgt, dass die für Europol geltenden Ausnahmen von den derzeitigen Datenschutzvorschriften in Wirklichkeit zur Regel werden könnten. Daher empfiehlt er, in der Europol-Verordnung die Situationen und Bedingungen, unter denen Europol auf die vorgeschlagenen Ausnahmeregelungen zurückgreifen kann, besser zu definieren. Darüber hinaus sollte die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Agentur selbst in diesen Fällen voll und ganz im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen und Pflichten gemäß Kapitel IX der Verordnung (EU) 2018/1725 stehen.

Was die erweiterten rechtlichen Möglichkeiten für Europol betrifft, mit privaten Parteien zusammenzuarbeiten, insbesondere im Falle von Datensätzen, die unter die Zuständigkeit mehrerer Gerichtsbarkeiten fallen oder nicht zuordenbar sind, begrüßt der EDSB, dass diese mit spezifischen Garantien, wie dem Verbot systematischer, massiver oder struktureller Datenübermittlungen, ausgeglichen werden. Gleichzeitig empfiehlt der EDSB, diese wichtige Einschränkung auf den gesamten Austausch zwischen Europol und privaten Parteien unabhängig von ihrem Standort – innerhalb oder außerhalb der EU – anzuwenden. Der EDSB ist ferner der Auffassung, dass die genaue rechtliche Rolle und die Zuständigkeiten von Europol, wenn Europol als Diensteanbieter für nationale Behörden und somit als Auftragsverarbeiter fungiert, in einem verbindlichen Rechtsakt genauer festgelegt werden sollten. Darüber hinaus hält er eine Bewertung der möglichen Sicherheitsrisiken für erforderlich, die durch die Öffnung der Kommunikationsinfrastruktur von Europol für private Parteien entstehen könnten.

Besondere Aufmerksamkeit widmet der EDSB ferner der geplanten Nutzung personenbezogener Daten durch Europol zu Forschungs- und Innovationszwecken. Gleichzeitig ist er sich sehr wohl bewusst, dass die Alternative – Europol und die nationalen Strafverfolgungsbehörden setzen auf Instrumente und Produkte, die von externen Anbietern

entwickelt wurden, die häufig außerhalb der EU ansässig sind – eindeutig ein deutlich höheres Risiko in Bezug auf die Grundrechte birgt. Dessen ungeachtet ist der EDSB der Auffassung, dass der neue Verarbeitungszweck zu weit gefasst ist, und empfiehlt, den Umfang der Forschungs- und Innovationstätigkeiten in einem verbindlichen Dokument zu präzisieren.

Der EDSB begrüßt und unterstützt uneingeschränkt die vorgeschlagene weitere Stärkung des Datenschutzrahmens von Europol und insbesondere die direkte Anwendung der horizontalen Bestimmungen in Kapitel IX der Verordnung (EU) 2018/1725 auf die Verarbeitung operativer Daten durch die Agentur. Dies ist auch ein wichtiger Schritt hin zu einer umfassenden Angleichung des Datenschutzrahmens für alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, zu der der EDSB wiederholt aufgerufen hat.

Ein stärkeres Mandat von Europol sollte stets mit einer verstärkten Aufsicht einhergehen. Daher fordert der EDSB eine vollständige Harmonisierung seiner Aufsichtsbefugnisse gegenüber Europol mit den allgemeinen Befugnissen des EDSB gemäß der Verordnung (EU) 2018/1725, die für die anderen Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, einschließlich des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, gelten. Eine solche Angleichung stünde im Einklang mit dem Willen des EU-Gesetzgebers und würde auch dazu beitragen, eine unterschiedliche Behandlung der Unionseinrichtungen zu vermeiden und sie in eine mehr oder weniger privilegierte Position zu versetzen.

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND	6
2. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN	7
3. SPEZIFISCHE EMPFEHLUNGEN	9
3.1. ZUSAMMENARBEIT MIT PRIVATEN PARTEIEN	9
3.2. VERARBEITUNG GROßER UND KOMPLEXER DATENSÄTZE	10
3.3. DATENVERARBEITUNG ZUR UNTERSTÜTZUNG SPEZIFISCHER STRAFRECHTLICHER ERMITTLUNGEN	11
3.4. NUTZUNG VON DATEN FÜR FORSCHUNG UND INNOVATION.....	12
3.5. STÄRKUNG DER ZUSAMMENARBEIT VON EUROPOL MIT DRITTSTAATEN.....	13
3.6. STÄRKUNG DES DATENSCHUTZRAHMENS	14
3.7. SONSTIGE ELEMENTE	16
3.7.1. ÜBERMITTLUNG OPERATIVER PERSONENBEZOGENER DATEN AN ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGE STELLEN DER UNION	16
3.7.2. GEMEINSAME OPERATIVE ANALYSEN ZWISCHEN EUROPOL UND DEN MITGLIEDSTAATEN	16
4. SCHLUSSFOLGERUNGEN	17

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 7 und 8,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)¹,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr (im Folgenden „EU-DSVO“)², insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1,

gestützt auf die Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates³ –

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

1. Die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) wurde durch die Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates („Europol-Verordnung“) errichtet, um die Tätigkeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und ihre Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung von schwerer grenzüberschreitender Kriminalität, Terrorismus und anderen kriminellen Aktivitäten, die die gemeinsamen Interessen der Union beeinträchtigen, zu unterstützen und zu verstärken. Die Europol-Verordnung ersetzte den vorherigen Basisrechtsakt – den Beschluss 2009/371/JI des Rates⁴ – und übertrug dem EDSB die Aufgabe, ab dem 1. Mai 2017 die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol zu überwachen.
2. Am 9. Dezember 2020 verabschiedete die Europäische Kommission einen 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.⁵
3. Der Vorschlag wurde in das Arbeitsprogramm der Kommission für 2020 als eine Gesetzgebungsinitiative aufgenommen, um „das Mandat von Europol auszubauen, um die operative polizeiliche Zusammenarbeit zu verstärken“. Er ist ferner eine der Schlüsselmaßnahmen der EU-Strategie für die Sicherheitsunion, die im Juli 2020 vorgestellt wurde.⁶ Darüber hinaus ist der Legislativvorschlag Teil eines von der

Kommission am 9. Dezember 2020 angekündigten Maßnahmenpakets, das die Reaktion der Union auf die Bedrohung durch den Terrorismus stärken soll.⁷

4. Ziel des Vorschlags ist es, das Mandat von Europol im Rahmen des Auftrags und der Aufgaben der Agentur gemäß Artikel 88 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu stärken und gegebenenfalls zu erweitern. Die drei Hauptbereiche, mit denen sich der Vorschlag befasst, werden im Titel des Verordnungsentwurfs ausdrücklich erwähnt, nämlich Zusammenarbeit mit privaten Parteien, operative Unterstützung strafrechtlicher Ermittlungen sowie Forschung und Innovation. Es gibt jedoch eine Reihe weiterer Änderungen in Bezug auf andere wichtige Aspekte der Arbeit von Europol, wie das Datenschutzrecht, die Übermittlung von Daten an Drittländer, die Eingabe von Ausschreibungen in das Schengener Informationssystem usw. Das letztgenannte Thema ist Gegenstand eines gesonderten Gesetzgebungsvorschlags⁸, zu dem der EDSB ebenfalls konsultiert wurde und zu dem er sich in einer gesonderten Stellungnahme geäußert hat.
5. Der Begründung zufolge ist der Legislativvorschlag eine Reaktion auf die Veränderungen in der Sicherheitslandschaft und die sich wandelnden und immer komplexeren Bedrohungen, einschließlich der Ausnutzung des digitalen Wandels, der neuen Technologien und der COVID-19-Krise durch kriminelle Gruppen. In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auf mehrere politische Erklärungen des Rates und des Europäischen Parlaments aus jüngerer Zeit, in denen insbesondere auf die Notwendigkeit einer weiteren Stärkung des Mandats und der Kapazitäten von Europol eingegangen wird.⁹
6. Der EDSB wurde von der Kommission während der Ausarbeitung des Legislativvorschlags mehrfach informell konsultiert, zuletzt am 25. November 2020, und übermittelte seine informellen Anmerkungen. Er begrüßt, dass seine Ansichten in einem frühen Stadium des Verfahrens eingeholt wurden, und fordert die Kommission auf, dieses bewährte Verfahren fortzusetzen. Des Weiteren organisierte der EDSB am 9. Oktober 2020 ein Experten-Webinar zum Thema „Die Europol-Reform: die Datenschutzperspektive“ mit besonderem Schwerpunkt auf der Angleichung der Datenschutzbestimmungen in der Europol-Verordnung an die allgemeinen Vorschriften für die Verarbeitung operativer personenbezogener Daten.
7. Der EDSB wurde von der Kommission am 7. Januar 2021 förmlich zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 konsultiert und hat gemäß Artikel 42 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2018/1725 die vorliegende Stellungnahme angenommen.

2. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

8. Die konsequente Durchsetzung der Datenschutzvorschriften im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie die Ermittlung von Diskrepanzen bei den Standards für die Verarbeitung operativer personenbezogener Daten innerhalb der EU gehören zu den Hauptzielen der Strategie des EDSB 2020-2024 „Eine sicherere digitale Zukunft gestalten: eine neue Strategie für ein neues Jahrzehnt“¹⁰. Als Berater der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und gleichzeitig als Durchsetzungsstelle für die Vorschriften zum Datenschutz und zum Schutz der Privatsphäre ist der EDSB in der Lage, zu

überwachen, ob ihre Befugnisse unter uneingeschränkter Achtung des Rechtsrahmens und der Grundrechte des Einzelnen gestaltet und genutzt werden.

9. Der EDSB ist sich der Tatsache bewusst, dass die Strafverfolgungsbehörden die bestmöglichen rechtlichen und technischen Instrumente zur Erfüllung ihrer Aufgaben einsetzen müssen, die darin bestehen, Straftaten und andere Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit aufzudecken, zu untersuchen und zu verhindern. Das Recht auf Datenschutz ist kein absolutes Recht, und Eingriffe in dieses Recht können gerechtfertigt sein, sofern sie im Einklang mit Artikel 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte auf das in einer demokratischen Gesellschaft notwendige und verhältnismäßige Maß beschränkt bleiben.
10. Darüber hinaus ist der EDSB überzeugt, dass es keinen inhärenten und unvereinbaren Konflikt zwischen Sicherheit und Grundrechten einschließlich des Rechts auf Datenschutz gibt. Anstatt das Problem durch die Linsen einer abstrakten und eher falschen Dichotomie zu betrachten, besteht seiner Ansicht nach der beste Ansatz darin, eine faire und objektive Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen vorzunehmen. In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB, dass die Kommission bei der Durchführung der Folgenabschätzung¹¹, die dem Legislativvorschlag beigelegt ist, das vom EDSB ausgearbeitete „Toolkit zur Beurteilung der Erforderlichkeit von Maßnahmen“ und die Leitlinien zur Verhältnismäßigkeit¹² herangezogen hat.
11. Die Stärkung des Mandats von Europol sollte auch in einem größeren politischen Zusammenhang betrachtet werden. Einerseits dürfte eine aktivere und proaktivere Rolle von Europol bei der Prävention und Ermittlung schwerer Straftaten in den strategischen Trend in Richtung eines stärkeren Schutzes der gemeinsamen Interessen der Union passen, der zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTA), zur Umwandlung von Frontex in eine Europäische Grenz- und Küstenwache und des EASO in eine Asylagentur der Europäischen Union geführt hat. Andererseits wirft sie die Frage auf, ob der Rechtsrahmen für die Aufsicht über Europol und die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten für Rechtsbehelfe ausreichen und der neuen Rolle der Agentur angemessen sind.
12. Der EDSB betont, dass bei jeder Änderung der Rechtsvorschriften der Notwendigkeit von Folgeregungen Rechnung getragen werden sollte, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den betreffenden Werten und Interessen zu erreichen. Insbesondere sollte mit einem stärkeren Mandat immer eine stärkere Aufsicht über Europol einhergehen. Der EDSB fordert den EU-Gesetzgeber ferner auf, in einer sich rasch wandelnden Welt nach zukunftsfähigen Lösungen zu suchen.
13. Der EDSB stellt fest, dass eines der Schlüsselemente des Garantiesystems, das als Gegengewicht zu den verstärkten Befugnissen Europols wirken soll, die erweiterte Rolle des EDSB ist, unter anderem bei der Bewertung der Verhältnismäßigkeit und Rechtmäßigkeit der von Drittländern erhaltenen personenbezogenen Daten (Artikel 18a Absatz 4), bei der Genehmigung der Verlängerung der Höchstdauer der Vorabanalyse großer Datensätze (Artikel 18 Absatz 5a) oder im Anschluss an Forschungs- und Innovationsprojekte (Artikel 33a Absatz 1 Buchstabe b. Auch wenn der EDSB nicht vor größerer Verantwortung zurückschreckt, möchte er darauf hinweisen, dass **für eine wirksame Wahrnehmung der neuen Aufgaben auch die erforderlichen personellen und technischen Ressourcen zur Verfügung stehen müssen**.¹³ Noch wichtiger als die Zahl der verfügbaren Mitarbeiter sind die Kompetenzen der Experten, die ein sehr breites

Spektrum von Themen abdecken sollen – von strafrechtlichen Ermittlungen und polizeilicher Zusammenarbeit bis hin zu Big-Data-Analyse und KI. Das Gleiche gilt uneingeschränkt für die nationalen Aufsichtsbehörden, die gemäß Artikel 44 Absatz 2 gemeinsam mit dem EDSB gemeinsame Inspektionen der Agentur durchführen würden.

14. Die vorliegende Stellungnahme enthält auch spezifische Empfehlungen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Einschränkungen der Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen, insbesondere der Rechte auf Privatsphäre und Datenschutz, im Zusammenhang mit der Bekämpfung von schweren Straftaten und Terrorismus auf das absolut Notwendige beschränkt werden.¹⁴

3. SPEZIFISCHE EMPFEHLUNGEN

3.1. Zusammenarbeit mit privaten Parteien

15. Derzeit ist Europol gemäß Artikel 26 der Verordnung (EU) 2016/794 unter bestimmten Bedingungen berechtigt, personenbezogene Daten mit privaten Parteien auszutauschen. Mit den vorgeschlagenen Änderungen werden die rechtlichen Möglichkeiten für einen solchen Austausch ausgeweitet, insbesondere im Falle von Datensätzen, die unter die Zuständigkeit mehrerer Gerichtsbarkeiten fallen oder nicht zuordenbar sind.
16. Ein neues Element in dem Vorschlag ist die Unterstützung von Europol für die Mitgliedstaaten bei der Verhinderung der großflächigen Verbreitung terroristischer Inhalte über Online-Plattformen, die sich auf aktuelle oder kürzlich stattgefundenere reale Ereignisse beziehen und die eine Gefahr für das Leben oder die körperliche Unversehrtheit darstellen oder zu einer unmittelbaren bevorstehenden Gefahr für das Leben oder die körperliche Unversehrtheit aufrufen. Zu diesem Zweck würde Europol als Kanal für den Austausch personenbezogener Daten mit privaten Parteien dienen, einschließlich Hashes, IP-Adressen oder URLs, die mit solchen Inhalten im Zusammenhang stehen (neuer Artikel 26a).
17. Der EDSB begrüßt die Entscheidung der Kommission, die anderen politischen Optionen, die es Europol ermöglicht hätten, von privaten Parteien verwaltete Datenbanken abzufragen oder von ihnen auf eigene Initiative gespeicherte personenbezogene Daten direkt anzufordern, als unverhältnismäßig zu verwerfen. Darüber hinaus wären solche Befugnisse nicht mit der Beschränkung in Artikel 88 Absatz 3 AEUV vereinbar gewesen, der die Anwendung von Zwangsmaßnahmen durch Europol ausschließt.
18. Der EDSB stellt ferner erfreut fest, dass der Vorschlag als Gegengewicht zu den neuen Befugnissen von Europol die bestehenden spezifischen Garantien, z. B. das Erfordernis der „absoluten“ oder „strengen“ Erforderlichkeit (Artikel 26 Absatz 5), aufrechterhält und neue einführt, wie das **Verbot systematischer, massiver oder struktureller Übermittlungen** (Artikel 26 Absatz 6 letzter Unterabsatz). Da sich Letzteres jedoch nur auf Fälle internationaler Übermittlungen an außerhalb der EU niedergelassene private Stellen bezieht, **empfiehlt der EDSB, diese Garantie auch für Übermittlungen an private Stellen innerhalb der Union gelten zu lassen.**
19. Nach Auffassung des EDSB werden die genaue rechtliche Rolle und die Zuständigkeiten Europols, wenn es als Diensteanbieter für nationale Behörden fungiert, indem es seine Infrastruktur für den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten und privaten Parteien anbietet, nicht klar genug dargestellt. Die einzige Orientierungshilfe zu diesem Aspekt

findet sich in einer Fußnote der Folgenabschätzung zu dem Vorschlag, in der die Kommission die Auffassung vertritt, dass Europol in diesen Fällen als Auftragsverarbeiter und nicht als Verantwortlicher fungiert.¹⁵ Derzeit enthält die Europol-Verordnung jedoch keine Definition des Begriffs „Auftragsverarbeiter“. Sobald Artikel 3 und Kapitel IX EU-DSVO unmittelbar auf Europol anwendbar werden (siehe Ziffer 3.1 dieser Stellungnahme), muss die Agentur die Bedingungen und Pflichten eines Auftragsverarbeiters nach Artikel 87 EU-DSVO erfüllen. **Daher erinnert der EDSB auch im Hinblick auf den Grundsatz der Rechenschaftspflicht daran, dass es gemäß Artikel 87 Absatz 3 EU-DSVO eine Reihe verbindlicher Vorgaben gibt, die in einem verbindlichen Rechtsakt nach Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten geregelt werden sollten.**¹⁶

20. Bedenken hegt der EDSB ferner bezüglich der möglichen praktischen Auswirkungen des neuen Artikels 26 Absatz 6b. Mit Blick auf das Versprechen der Kommission, sich dafür einzusetzen, dass „Europol sein Mandat wirksam und erfolgreich wahrnehmen kann, ist es von zentraler Bedeutung, dass jegliche Datenverarbeitung durch Europol und *mithilfe seiner Infrastruktur* mit dem allerhöchsten Datenschutzniveau erfolgt.“¹⁷ (Hervorhebung hinzugefügt), **empfiehlt der EDSB Europol, eine Prüfung der möglichen Sicherheitsrisiken vorzunehmen, die sich aus der Öffnung seiner Infrastruktur für die Nutzung durch private Parteien ergeben, und erforderlichenfalls geeignete präventive und mildernde Maßnahmen zu ergreifen.**

3.2. Verarbeitung großer und komplexer Datensätze

21. Heutzutage umfassen strafrechtliche Ermittlungen und kriminalpolizeiliche Verfahren zunehmend die Erhebung großer und komplexer Datensätze durch Strafverfolgungsbehörden. Die Verarbeitung großer Datensätze ist somit zu einem wichtigen Teil der Arbeit von Europol zur Hervorbringung kriminalpolizeilicher Erkenntnisse geworden. Obwohl die Verarbeitung solcher Informationen nach nationalem Recht rechtmäßig sein könnte, ist die Europol-Verordnung derzeit restriktiver. So kann Europol insbesondere nur Informationen über bestimmte Kategorien von Personen, nämlich Verdächtige, Kontakt- und Begleitpersonen, Opfer, Zeugen oder Informanten, sowie bestimmte Kategorien von Daten verarbeiten (Artikel 18 Absatz 5 und Anhang II Teil B der Europol-Verordnung).
22. Aufgrund der Inkohärenz zwischen der Praxis von Europol in Bezug auf große Datensätze und dem geltenden Rechtsrahmen beschloss der EDSB im September 2020, Europol eine Verwarnung zu erteilen.¹⁸ In der Entscheidung ging es im Wesentlichen um die rechtlichen Probleme, die sich aus der Verarbeitung großer Datensätze ergeben, also um das Fehlen der erforderlichen Rechtsgrundlage, sowie um die Anwendung des Grundsatzes der Datenminimierung. Gleichzeitig sollte bedacht werden, dass die Big-Data-Analyse eine Reihe weiterer Herausforderungen für den Schutz personenbezogener Daten aufwirft, unter anderem im Zusammenhang mit Zweckbindung, Datenminimierung, Datenqualität, Speicherbegrenzung, Transparenz usw.¹⁹
23. Der EDSB stellt fest, dass mit dem Vorschlag versucht wird, das vorhandene strukturelle rechtliche Problem durch die Einführung einer „Vorabanalyse“ der erhaltenen umfangreichen und komplexen Datensätze allein zu dem Zweck anzugehen, festzustellen, ob diese Daten in die Kategorien der personenbezogenen Daten und der Kategorien betroffener Personen nach Artikel 18 Absatz 5 und Anhang II B der Europol-Verordnung (neuer Artikel 18 Absatz 5a) fallen. Darüber hinaus ist die vorherige Verarbeitung von

Daten auf einen Zeitraum von höchstens einem Jahr beschränkt, der in begründeten Fällen mit vorheriger Genehmigung des EDSB verlängert werden kann.

24. Der EDSB begrüßt die Garantien, die mit der vorgeschlagenen „Vorabanalyse“ einhergehen und im Allgemeinen den Datenschutzgrundsätzen der Zweckbindung und Speicherbegrenzung entsprechen, sowie die Tatsache, dass diese neue Art der Verarbeitung als Abweichung von den allgemeinen Vorschriften ausgelegt wird. Der EDSB ist jedoch der Auffassung, dass sie weiter auf Fälle beschränkt werden muss, in denen die Übermittlung durch die Mitgliedstaaten an Europol und die anschließende Verarbeitung großer Datensätze durch die Agentur tatsächlich objektiv notwendig sind. Mit anderen Worten: **Die Ausnahmeregelung nach Artikel 18 Absatz 5a sollte nicht zur Regel werden.**
25. Der EDSB hegt auch Zweifel, wie die im Gesetz vorgesehene Möglichkeit, den maximalen Zeitraum der Vorabanalyse gemäß Absatz 5a zu verlängern, in der Praxis funktionieren wird. Da es keine spezifischen Kriterien oder zumindest allgemeinen Hinweise dazu gibt, was als „gerechtfertigte Fälle“ zu betrachten ist, könnte die vorherige Genehmigung der Verlängerung durch den EDSB tatsächlich zu einer Absegnung der Anträge der Agentur werden. Außerdem ist nicht ganz klar, in welchem Verhältnis die neue Ausnahmeregelung nach Artikel 18 Absatz 5a zu der bestehenden Ausnahmeregelung nach Absatz 6 desselben Artikels steht. Beide Bestimmungen sehen eine „vorübergehende Verarbeitung von Daten“ (Vorabanalysen) für ähnliche, wenn auch nicht identische Zwecke vor. Daher **empfiehlt der EDSB, in der Verordnung genauer festzulegen, in welchen Fällen Europol von der Ausnahmeregelung nach Absatz 5a Gebrauch machen könnte, bzw. wann die Agentur eine Verlängerung der Höchstdauer von einem Jahr beantragen kann. Darüber hinaus sollte das Zusammenspiel von Artikel 18 Absätze 5a und 6 geklärt werden.**

3.3. Datenverarbeitung zur Unterstützung spezifischer strafrechtlicher Ermittlungen

26. Die von Europol vorgeschlagene Informationsverarbeitung zur Unterstützung spezifischer strafrechtlicher Ermittlungen nach dem neuen Artikel 18a ist eine weitere Antwort auf die so genannte „Big Data Challenge“, die dazu geführt hat, dass Europol vom EDSB verwarnt wurde. Es handelt sich auch um die Änderung des Rechtsrahmens, die die größten Auswirkungen auf den Schutz personenbezogener Daten haben dürfte, da sie eine umfangreiche Datenverarbeitung außerhalb der Liste der Kategorien personenbezogener Daten in Anhang II und über die derzeitigen Speicherfristen der Europol-Verordnung hinaus ermöglichen würde.
27. Dem EDSB ist bewusst, dass einige Mitgliedstaaten möglicherweise nicht über die erforderlichen IT-Instrumente, Fachkenntnisse und Ressourcen verfügen, um große und komplexe Datensätze im Rahmen einer strafrechtlichen Ermittlung zu analysieren, und sich daher möglicherweise um Unterstützung an Europol wenden. Während die Bündelung von Fachwissen und Fähigkeiten auf Unionsebene bei komplexen Ermittlungen wie Cyberkriminalität oder Terrorismus generell gefördert und unterstützt werden sollte, hat der EDSB Bedenken, dass die weitgehende Ausnahme von den bestehenden Garantien in Form von Datenminimierung und Speicherbegrenzung in der Europol-Verordnung in der Praxis das bestehende System von Kontrolle und Gegenkontrolle in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Agentur auf den Kopf stellen könnte.

28. Die potenziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahme werden in der Folgenabschätzung zum Legislativvorschlag durchaus eingeräumt, einschließlich der Notwendigkeit, „den Grundrechten und insbesondere dem Recht auf den Schutz personenbezogener Daten in vollem Umfang Rechnung zu tragen“. Die gewählte Option (Option 4) wird als „eng begrenzte und gerechtfertigte Ausnahme“ dargestellt, die „ausnahmsweise“ angewandt würde.²⁰ In demselben Sinn sieht Erwägungsgrund 18 des Legislativvorschlags zwei parallele Bewertungen der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Bearbeitung der Ermittlungsakte durch Europol vor, die von dem jeweiligen Mitgliedstaat und der Agentur durchgeführt werden. Diese wichtigen Garantien werden jedoch nur in den oben genannten nicht verbindlichen Texten erwähnt und finden sich in den Bestimmungen des Artikels 18a nicht wieder.
29. Vor diesem Hintergrund **empfiehlt der EDSB die Aufnahme wirksamer Garantien in Artikel 18a, um sicherzustellen, dass diese Ausnahmeregelung ausnahmsweise angewandt wird, und so zu verhindern, dass die Ausnahme zur Regel wird. Zu diesem Zweck sollten in der geänderten Verordnung bestimmte Bedingungen und/oder Schwellenwerte wie Umfang, Komplexität, Art oder Bedeutung der Ermittlungen festgelegt werden.** Diese rechtlichen Garantien sollten dann gemäß Artikel 18a Absatz 2 zweiter Unterabsatz vom Europol-Verwaltungsrat näher ausgeführt und weiter präzisiert werden.
30. Darüber hinaus **unterstreicht der EDSB, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der Ausnahmeregelung nach Artikel 18a in jedem Fall im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen und Pflichten gemäß Kapitel IX EU-DSVO stehen sollte.**

3.4. Nutzung von Daten für Forschung und Innovation

31. Ein weiterer Bereich, in dem der Legislativvorschlag darauf abzielt, das Mandat und die Rolle von Europol weiter auszubauen, ist Forschung und Innovation für Strafverfolgungszwecke. Angesichts der sich weiterentwickelnden Sicherheitsbedrohungen und der Nutzung des digitalen Wandels und neuer Technologien durch Kriminelle besteht das Ziel der vorgeschlagenen Änderung darin, die wirksame Reaktion auf EU-Ebene zu unterstützen, indem den Strafverfolgungsbehörden die erforderlichen Instrumente an die Hand gegeben werden, um solchen Bedrohungen zu begegnen.
32. Der EDSB nimmt die verschiedenen Argumente zugunsten der politischen Entscheidung zur Kenntnis, Europol eine führende Rolle im Bereich Forschung und Innovation zuzuweisen. In diesem Zusammenhang möchte der EDSB die hohen gemeinsamen Standards, verbesserte Transparenz sowie die technologische Souveränität und strategische Autonomie der EU im Bereich der inneren Sicherheit hervorheben. Die Alternative – Europol und die nationalen Strafverfolgungsbehörden, die sich auf Werkzeuge und Produkte verlassen, die von externen Anbietern entwickelt wurden, die ihren Sitz sehr häufig außerhalb der EU haben – stellt eindeutig ein deutlich höheres Risiko dar, auch im Hinblick auf die Grundrechte auf Privatsphäre und Datenschutz.²¹
33. Angesichts der Tatsache, dass die Entwicklung neuer Technologien sehr häufig eine umfangreiche Verarbeitung personenbezogener Daten erfordert, z. B. für die Schulung von Algorithmen, besteht die zentrale Herausforderung darin, die strikte Notwendigkeit und

Verhältnismäßigkeit einer solchen Verarbeitung sicherzustellen.²² In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB die Aufnahme einer Reihe spezifischer Garantien in den neuen Artikel 33a, einschließlich der Verpflichtung zur Durchführung einer „Datenschutz-Folgenabschätzung der Risiken für *alle Rechte und Freiheiten* der betroffenen Personen, *einschließlich einer Biasrisikobewertung*“ (Hervorhebung hinzugefügt). Die Liste der Garantien in Artikel 33a sollte jedoch nicht als erschöpfend betrachtet werden, sondern nur als das Minimum, und alle anderen einschlägigen Datenschutzgrundsätze sollten ebenfalls in vollem Umfang berücksichtigt werden, einschließlich Datenminimierung, eingebauter Datenschutz und datenschutzfreundlicher Voreinstellungen usw. Gleichzeitig erachtet der EDSB den Anwendungsbereich des neuen Verarbeitungszwecks gemäß Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe e als zu weit gefasst. Daher **empfiehlt der EDSB, den Umfang der Forschungs- und Innovationstätigkeiten in der Europol-Verordnung besser zu definieren, z. B. durch eine klare Verknüpfung dieser Tätigkeiten mit den Aufgaben von Europol, und in einem verbindlichen Dokument, das beispielsweise vom Verwaltungsrat von Europol angenommen wird und gegebenenfalls aktualisiert werden könnte, weiter zu präzisieren.**

34. Darüber hinaus wird in der Folgenabschätzung zu den Legislativvorschlägen die Beteiligung von Europol an der Umsetzung der europäischen Datenstrategie, als wichtiger Akteur bei der Einrichtung und Nutzung des europäischen Sicherheitsdatenraums gefordert, wobei auch das Weißbuch der Kommission über künstliche Intelligenz – Ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen berücksichtigt wird. In Anbetracht der höheren Risiken, die sich aus der umfangreichen Datenverarbeitung und der Verwendung von Algorithmen im Bereich der Strafverfolgung ergeben, **ist der EDSB der Auffassung, dass seine Anmerkungen und Empfehlungen in seinen Stellungnahmen zur europäischen Datenstrategie²³ und zum KI-Weißbuch²⁴ uneingeschränkt auch für Forschung und Innovation durch Europol gelten**, insbesondere in Bezug auf die Anwendung der Datenschutzgrundsätze, das Verbot der Verwendung sensibler personenbezogener Daten für andere Zwecke, die Rechenschaftspflicht und Durchsetzung im Zusammenhang mit KI, die biometrische Fernidentifikation usw.

3.5. Stärkung der Zusammenarbeit von Europol mit Drittstaaten

35. Der EDSB stellt fest, dass die Änderungen der Europol-Verordnung in Bezug auf internationale Datenübermittlungen im Gegensatz zu den ursprünglichen Absichten²⁵ eher begrenzt sind. Das einzige neue Element ist die rechtliche Möglichkeit nach Artikel 25 Absatz 5, dass der Exekutivdirektor von Europol in bestimmten Situationen und auf Einzelfallbasis *Kategorien* von Übermittlungen personenbezogener Daten an Drittstaaten genehmigen kann.
36. Der EDSB geht davon aus, dass die vorgeschlagene Änderung darauf abzielt, die internationale Zusammenarbeit, z. B. im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen, flexibler zu gestalten. Es ist jedoch nicht ganz klar, was genau unter „*Kategorien* von Übertragungen“ in Artikel 25 Absatz 5 zu verstehen ist und wie sie sich von den „*Reihen* von Übertragungen“ (*sets of transfers*) im anschließenden Absatz 6 unterscheiden. Darüber hinaus räumt die Kommission in der Folgenabschätzung zum Legislativvorschlag ein, dass die rechtlichen Gründe für Datenübermittlungen, die bereits in der Europol-Verordnung vorgesehen sind, nicht besonders häufig genutzt werden.²⁶
37. Der EDSB weist darauf hin, dass der Mangel an Klarheit darüber, was zu einer „*Kategorie* von Übermittlungen“ gehören könnte, potenzielle Risiken für den Schutz der

personenbezogenen Daten der betroffenen Personen birgt, insbesondere wenn die Agentur in der Praxis eine weite Auslegung des Begriffs vornimmt. In der Folgenabschätzung heißt es nämlich, dass „dies Übermittlungen *im Zusammenhang mit der konkreten Straftat* zulässt, wenn dies *für die Ermittlungen erforderlich* ist“ (Hervorhebung hinzugefügt).²⁷ Wie bereits in dieser Stellungnahme erläutert, handelt es sich bei der Folgenabschätzung jedoch um ein nicht verbindliches Dokument, das somit nicht ausreicht, um die erforderliche Rechtsklarheit und -sicherheit zu gewährleisten. Daher **empfiehlt der EDSB, die Bedeutung des Begriffs „Kategorien von Übermittlungen“ sowie den Unterschied zu „Reihen von Übermittlungen“ in der Europol-Verordnung näher zu definieren und zu präzisieren.**

38. Der Legislativvorschlag sieht ferner vor, dass in Artikel 25 Absatz 8 der folgende Satz „gestrichen“ wird: „Erfolgt eine Übermittlung auf der Grundlage von Absatz 5, so wird eine solche Übermittlung dokumentiert und die Dokumentation dem EDSB auf Anfrage zur Verfügung gestellt. Die Dokumentation enthält Datum und Uhrzeit der Übermittlung sowie Angaben zur empfangenden zuständigen Behörde, zur Begründung der Übermittlung und zu den übermittelten operativen personenbezogenen Daten.“ Allerdings enthält die derzeitige Bestimmung in Absatz 8 keinen solchen Wortlaut. Außerdem soll mit dem Satz offenbar eine zusätzliche Garantie eingeführt werden. Daher **hält der EDSB dies für einen technischen Fehler und empfiehlt, das Wort „gestrichen“ durch „hinzugefügt“ zu ersetzen.**

3.6. Stärkung des Datenschutzrahmens

39. Die 2016 erlassene Europol-Verordnung sieht eine eigenständige Datenschutzregelung speziell für Europol vor. Die in der Folge erlassene EU-DSVO enthält ein eigenes Kapitel mit allgemeinen Vorschriften für die Verarbeitung operativer personenbezogener Daten durch Einrichtungen und sonstige Stellen der Union bei der Ausübung von Tätigkeiten im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit. Europol und EUStA haben jedoch ihre eigenen Datenschutzregelungen beibehalten, vorbehaltlich einer rechtlichen Überprüfung durch die Kommission bis zum 30. April 2022.²⁸
40. Der EDSB begrüßt und unterstützt uneingeschränkt die vorgeschlagene weitere Stärkung des Datenschutzrahmens von Europol und insbesondere die direkte Anwendung von Kapitel IX und Artikel 3 EU-DSVO auf die Verarbeitung operativer Daten durch die Agentur. Dies ist auch ein wichtiger Schritt hin zu einer umfassenden Angleichung des Datenschutzrahmens für alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU, die der EDSB wiederholt gefordert hat²⁹ und die seit 2009 Antrieb für die Vorschläge der Kommission für eine Datenschutzreform waren³⁰.
41. Gleichzeitig stellt der EDSB fest, dass noch ein wichtiges Element fehlt, nämlich die Harmonisierung der Befugnisse des EDSB gegenüber Europol mit den in Artikel 58 EU-DSVO vorgesehenen allgemeinen Befugnissen des EDSB. So ist beispielsweise der EDSB derzeit nicht befugt, Europol anzuweisen, Verarbeitungsvorgänge mit den Bestimmungen der EU-DSVO in Einklang zu bringen, eine Geldbuße gemäß Artikel 66 EU-DSVO zu verhängen oder die Aussetzung der Datenübermittlung an einen Empfänger in einem Mitgliedstaat, einem Drittland oder an eine internationale Organisation anzuordnen.³¹

42. Die Tatsache, dass Kapitel IX der EU-DSVO keine Bestimmungen *sui generis* über die Aufsicht enthält, zeigt deutlich, dass der EU-Gesetzgeber nicht beabsichtigt hat, ein gesondertes Aufsichtssystem für operative personenbezogene Daten einzuführen. Diese politische Entscheidung wird ausdrücklich in Erwägungsgrund 11 der EU-DSVO bestätigt, in dem es heißt: „Um die Zersplitterung des Rechtsrahmens zu verringern, sollten die besonderen Datenschutzvorschriften über die Verarbeitung operativer personenbezogener Daten durch Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union bei der Ausübung von Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des Dritten Teils Titel V Kapitel 4 oder 5 AEUV fallen, mit [...] **den Vorschriften der vorliegenden Verordnung über unabhängige Aufsicht, Rechtsbehelfe, Haftung und Sanktionen im Einklang stehen**“ (Hervorhebung hinzugefügt). In diesem Zusammenhang wird die Kommission in Artikel 98 Absatz 1 Buchstabe c EU-DSVO ausdrücklich aufgefordert, „etwaige Abweichungen, die zu einer rechtlichen Fragmentierung der Datenschutzvorschriften in der Union führen könnten“, bei der Überprüfung der Rechtsakte zu ermitteln, die die Verarbeitung operativer personenbezogener Daten durch Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union regeln.
43. Neben den bereits genannten rechtlichen Argumenten sollte hinzugefügt werden, dass es nur gerecht ist, wenn alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU den gleichen Aufsichtsbefugnissen des EDSB unterliegen, da eine Differenzierung einige von ihnen in eine mehr oder weniger privilegierte Position bringt. Daher **fordert der EDSB im Einklang mit dem klaren Willen des EU-Gesetzgebers eine Harmonisierung seiner Aufsichtsbefugnisse gegenüber Europol mit den allgemeinen Befugnissen des EDSB gemäß Artikel 58 EU-DSVO. Zu diesem Zweck sollten die derzeitigen Absätze 3 und 4 von Artikel 43 „Aufsicht durch den EDSB“ der Verordnung (EU) 2016/794 gestrichen werden, so dass die Bestimmungen von Artikel 58 EU-DSVO unmittelbar gelten würden.**
44. Der EDSB stellt ferner fest, dass der vorgeschlagene neue Artikel 37a „Recht auf Einschränkung der Verarbeitung“ in Bezug auf die rechtlichen Möglichkeiten zur Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen einer Einschränkung nicht hinreichend klar und präzise ist. Zusätzlich zu den beiden in Artikel 82 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2018/1725 genannten Zwecken, auf die in Artikel 37a ausdrücklich Bezug genommen wird, nämlich die Überprüfung der Richtigkeit der personenbezogenen Daten und die Verwendung der Daten als Beweismittel, wird mit dem Legislativvorschlag ein neuer Zweck eingeführt: „Schutz der Rechte der betroffenen Person oder einer anderen natürlichen oder *juristischen* Person“ (Hervorhebung hinzugefügt). Nach Auffassung des EDSB ist eine solche Formulierung zu weit gefasst und könnte in der Praxis dazu führen, dass die Einschränkung der Verarbeitung personenbezogener Daten ihrer beabsichtigten Wirkung beraubt wird. Darüber hinaus würde dies zu einer weiteren rechtlichen Fragmentierung der Datenschutzvorschriften in der Union führen. Daher **empfiehlt der EDSB, den vorgeschlagenen neuen Zweck in Artikel 37a zu streichen und somit die Einschränkung der Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol direkt über Artikel 82 der Verordnung (EU) 2018/1725 zu regeln.**
45. Der EDSB stellt fest, dass der Vorschlag das derzeitige Modell der koordinierten Aufsicht über Europol, die über einen aus den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten bestehenden Kooperationsausschuss erfolgt, durch das einheitliche Modell der koordinierten Aufsicht nach Artikel 62 EU-DSVO bzw. den Koordinierungsaufsichtsausschuss des Europäischen Datenschutzausschusses ersetzt. Der EDSB ist davon überzeugt, dass diese Änderung, die

darauf abzielt, die Aufsicht über EU-Agenturen und IT-Großsysteme kohärenter zu gestalten und zu harmonisieren, noch weitere Möglichkeiten bieten wird, das Fachwissen und die Erfahrung der nationalen Aufsichtsbehörden zu nutzen.

3.7. Sonstige Elemente

3.7.1. Übermittlung operativer personenbezogener Daten an Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union

46. Mit dem Legislativvorschlag werden die derzeitigen Vorschriften in Artikel 24 über die Übermittlung operativer personenbezogener Daten durch Europol an Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union aktualisiert. Der EDSB begrüßt, dass in der neuen Bestimmung die Bedingungen für solche Übermittlungen genauer festgelegt werden, insbesondere die Erfordernisse von Rechtmäßigkeit und Notwendigkeit. Gleichzeitig stellt der EDSB fest, dass die allgemeine Vorschrift in Artikel 71 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725, die für die Verarbeitung durch denselben oder einen anderen EU-Verantwortlichen für andere Zwecke als den, für den die operativen personenbezogenen Daten erhoben werden, gilt, eine zusätzliche Anforderung an die Verhältnismäßigkeit enthält, die in dem Vorschlag fehlt. **Daher fordert der EDSB den Gesetzgeber auf, die Bedingungen für die Übermittlung von Daten an andere Einrichtungen der Union in Artikel 24 der Europol-Verordnung an die allgemeinen Vorschriften in Artikel 71 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725 anzupassen, insbesondere an das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit.**

3.7.2. Gemeinsame operative Analysen zwischen Europol und den Mitgliedstaaten

47. Eine weitere rechtliche Änderung, mit der Verarbeitungstätigkeiten geregelt werden sollen, die sich in der Praxis herauskristallisiert haben und ursprünglich in der Europol-Verordnung nicht vorgesehen waren, betrifft gemeinsame operative Analysen zwischen Europol und den Mitgliedstaaten (Artikel 20 Absatz 2a und Erwägungsgrund 20). Wie bereits in dieser Stellungnahme dargelegt, unterstützt der EDSB die Bündelung von Ressourcen und Fachwissen auf Unionsebene im Kampf gegen schwere Straftaten und Terrorismus. Er ist jedoch auch der Ansicht, dass die einschlägigen Rechtsvorschriften im Interesse der Rechtsklarheit und -sicherheit weiter verbessert werden könnten.
48. In diesem Zusammenhang stellt der EDSB fest, dass der Begriff „gemeinsame operative Analyse“ nur in Erwägungsgrund 20 erwähnt wird und im verfügbaren Teil der Europol-Verordnung nicht definiert ist. Darüber hinaus besteht Unklarheit in Bezug auf die Rechtsvorschriften, die für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen solcher gemeinsamen operativen Analysen gelten. In Erwägungsgrund 20 letzter Satz heißt es: „Jede Verarbeitung personenbezogener Daten, die Mitgliedstaaten im Rahmen einer gemeinsamen operativen Analyse vornehmen, sollte im Einklang mit den in dieser Verordnung festgelegten Vorschriften und Garantien erfolgen“, was auch Artikel 18 Absatz 4 der Europol-Verordnung entspricht. Gleichzeitig sieht Artikel 20 Absatz 3 vor, dass die Informationen von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe des nationalen Rechts abgerufen und weiterverarbeitet werden dürfen. **Daher empfiehlt der EDSB, dass der Begriff „gemeinsame operative Analyse“ sowie die für die Verarbeitung personenbezogener Daten geltenden Rechtsvorschriften in der Europol-Verordnung selbst und nicht nur in deren Präambel klar definiert werden.**

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

49. Vor diesem Hintergrund spricht der EDSB folgende Empfehlungen aus:

Zur Zusammenarbeit mit privaten Parteien

- Das Verbot systematischer, massiver oder struktureller Übermittlungen (Artikel 26 Absatz 6 letzter Unterabsatz) sollte für jeden Austausch mit privaten Parteien, auch innerhalb der EU, gelten;
- die Pflichten von Europol als Auftragsverarbeiter/Diensteanbieter, insbesondere die obligatorischen Elemente nach Artikel 87 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2018/1725, sollten in einem verbindlichen Rechtsakt nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten festgelegt werden.
- Europol sollte eine Prüfung der möglichen Sicherheitsrisiken vornehmen, die sich aus der Öffnung seiner Infrastruktur für die Nutzung durch private Parteien ergeben, und erforderlichenfalls geeignete präventive und mildernde Maßnahmen ergreifen.

Zur Verarbeitung großer und komplexer Datensätze, auch zur Unterstützung spezifischer strafrechtlicher Ermittlungen

- Die Europol-Verordnung sollte ausreichende Garantien bieten, um sicherzustellen, dass die Ausnahmeregelungen nach Artikel 18 Absatz 5a und Artikel 18a in der Wirklichkeit nicht zur Regel werden;
- die Europol-Verordnung sollte genauer festlegen, in welchen Fällen Europol von der Ausnahmeregelung nach Artikel 18 Absatz 5a Gebrauch machen könnte bzw. wann die Agentur eine Verlängerung der Höchstdauer von einem Jahr beantragen kann. Darüber hinaus sollte die Wechselwirkung zwischen Artikel 18 Absätze 5a und 6 geklärt werden;
- in Artikel 18a sollten weitere Bedingungen und Schwellenwerte für die Verarbeitung von Daten außerhalb der in Anhang II aufgeführten Kategorien betroffener Personen durch Europol zur Unterstützung spezifischer strafrechtlicher Ermittlungen festgelegt werden, wie Umfang, Komplexität, Art oder Bedeutung der Ermittlungen;
- die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der Ausnahmeregelungen nach Artikel 18 Absatz 5a und Artikel 18a sollte in jedem Fall im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen und Pflichten gemäß Kapitel IX der Verordnung (EU) 2018/1725 stehen.

Zur Nutzung von Daten für Forschung und Innovation

- Der Umfang der Forschungs- und Innovationstätigkeiten sollte in der Europol-Verordnung besser definiert und in einem verbindlichen Dokument weiter präzisiert werden, das später aktualisiert werden könnte.

Zur Stärkung der Zusammenarbeit von Europol mit Drittstaaten

- Die Bedeutung von „Kategorien von Übermittlungen“ in Artikel 25 Absatz 5 sowie der Unterschied zu „Reihen von Übermittlungen“ in Absatz 6 desselben Artikels sollten in der Europol-Verordnung näher definiert und präzisiert werden.

Zu dem für Europol geltenden Datenschutzrahmen

- Die Aufsichtsbefugnisse des EDSB gegenüber Europol sollten vollständig an die allgemeinen Befugnisse des EDSB nach Artikel 58 der Verordnung (EU) 2018/1725 angeglichen werden;
- der vorgeschlagene neue Zweck in Artikel 37a sollte gestrichen werden, womit die Einschränkung der Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol direkt über Artikel 82 der Verordnung (EU) 2018/1725 zu regeln wäre.

Zu anderen Elementen des Vorschlags

- Die Bedingungen für die Übermittlung von Daten an andere Einrichtungen der Union in Artikel 24 der Europol-Verordnung sollten an die allgemeinen Vorschriften in Artikel 71 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725 angepasst werden, insbesondere an das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit;
- der Begriff „gemeinsame operative Analyse“ sowie die für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen dieser Analyse geltenden Rechtsvorschriften sollten in der Europol-Verordnung klar definiert werden.

Brüssel, 8. März 2021

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
(elektronisch unterzeichnet)

Anmerkungen

¹ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

² ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

³ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

⁴ Beschluss 2009/371/JI des Rates vom 6. April 2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol) (ABl. L 121 vom 15.5.2009, S. 37).

⁵ COM(2020) 796 final.

⁶ COM(2020) 605 final (27.5.2020).

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2326

⁸ 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, COM(2020) 791 final.

⁹ Siehe insbesondere die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Juli 2020 zu einer umfassenden Politik der Union zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung (2020/2686 (RSP)), die Schlussfolgerungen des Rates zur Zusammenarbeit von Europol mit privaten Parteien vom 2. Dezember 2019 oder die Erklärung der Innenminister der EU („Zehn Punkte zur Zukunft von Europol“) vom 21. Oktober 2020.

¹⁰ https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/strategy/edps-strategy-2020-2024-shaping-safer-digital-future_en

¹¹ Siehe Folgenabschätzung, Teil 2, SWD (2020) 543 final.

¹² Europäischer Datenschutzbeauftragter: Beurteilung der Erforderlichkeit von Maßnahmen, die das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten einschränken: Ein Toolkit (11.4.2017); Europäischer Datenschutzbeauftragter: Leitlinien des EDSB für die Bewertung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen, die die Grundrechte auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten einschränken (19.12.2019).

¹³ Die Kommission schätzt unter Punkt 4 „Auswirkungen auf den Haushalt“ des Legislativvorschlags, dass Europol zusätzliche Mittel in Höhe von rund 180 Mio. EUR und rund 160 zusätzliche Stellen für den gesamten MFR-Zeitraum benötigen wird, um sein überarbeitetes Mandat durchzusetzen. Für den EDSB wird eine solche Schätzung jedoch nicht vorgenommen.

¹⁴ Siehe die Urteile des Gerichtshofs in den verbundenen Rechtssachen C- 293/12 und C- 594/12, Digital Rights Ireland, Rn. 52; Rechtssache C- 73/07, Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia, Rn. 56; sowie in den verbundenen Rechtssachen C- 92/09 und C- 93/09 Volker und Markus Schecke und Eifert, Rn. 77 und 86.

¹⁵ Fußnote 69, Folgenabschätzung, Teil 1, S. 13, SWD(2020) 543 final.

¹⁶ Für weitere Informationen siehe [Leitlinien des EDSB zu den Begriffen „Verantwortlicher“, „Auftragsverarbeiter“ und „gemeinsam Verantwortliche“ nach der Verordnung \(EU\) 2018/1725](#).

¹⁷ Folgenabschätzung, Teil 1, S. 9, SWD(2020) 543 final.

¹⁸ https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/investigations/edps-decision-own-initiative-inquiry-europols_en

¹⁹ Siehe ferner die [Vorläufige Stellungnahme des EDSB zum Thema „Privatsphäre und Wettbewerbsfähigkeit im Zeitalter von Big Data“](#) vom März 2014,

²⁰ Siehe Folgenabschätzung, Teil 1, S. 51, SWD(2020) 543 final.

²¹ Die Nutzung der Anwendung Clearview AI durch einige Strafverfolgungsbehörden in der EU ist ein gutes Beispiel für dieses Risiko.

²² Eine mögliche Parallele könnte bestehen zu der Feststellung des Gerichtshofs der Europäischen Union in seinem Gutachten 1/2015 zum PNR-Abkommen zwischen der EU und Kanada, in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass „die systematische Verwendung von [PNR]-Daten zum Zweck der Überprüfung der Zuverlässigkeit und Aktualität der vorab festgelegten Modelle und Kriterien [...] oder der Festlegung neuer Modelle und Kriterien [...] die Grenzen dessen nicht überschreitet, was unbedingt erforderlich ist“. Ebenso könnte die Verwendung operativer personenbezogener Daten, die von Europol rechtmäßig erhoben und gespeichert wurden, zur Entwicklung von Instrumenten und Lösungen zur Erleichterung der Bekämpfung von schweren Straftaten und Terrorismus gerechtfertigt sein, wenn sie mit wirksamen und angemessenen Garantien einhergeht.

²³ https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/20-06-16_opinion_data_strategy_de.pdf

²⁴ https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/20-06-19_opinion_ai_white_paper_de.pdf

²⁵ Siehe die [Folgenabschätzung in der Anfangsphase](#), Ares(2020)2555219.

²⁶ Siehe Folgenabschätzung, Teil 2, Anhang 7, S. 109-110, SWD(2020) 543 final.

²⁷ Ebenda.

²⁸ Siehe Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 98 der Verordnung (EU) 2018/1725.

²⁹ Siehe insbesondere die [Stellungnahme des EDSB vom 14. Januar 2011 zur Mitteilung „Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union“](#) sowie die [Stellungnahme 5/2017 des EDSB vom 15. März 2017 zur Modernisierung der Datenschutzbestimmungen für Organe und Einrichtungen der EU](#).

³⁰ In ihrer Mitteilung „Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union“ (KOM(2010) 609 endgültig) kam die Kommission zu dem Schluss, dass die EU eine umfassendere und kohärentere Politik in Bezug auf das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten braucht. Im Bereich der Strafverfolgung betonte die Kommission 2012 erneut, der neue reformierte Datenschutzrahmen der EU ziele daher darauf ab, ein einheitliches und hohes Datenschutzniveau zu gewährleisten, um das gegenseitige Vertrauen zwischen den Polizei- und Justizbehörden verschiedener Mitgliedstaaten (und den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union) zu stärken und somit einen weiteren Beitrag zum freien Datenverkehr und zu einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justizbehörden zu leisten (Mitteilung der Kommission „Der Schutz der Privatsphäre in einer vernetzten Welt: Ein europäischer Datenschutzrahmen für das 21. Jahrhundert“, KOM/2012/09 endgültig).

³¹ Siehe Artikel 58 Absatz 2 Buchstaben e, i und j der Verordnung (EU) 2018/1725.