



Brüssel, den 20.4.2016
COM(2016) 230 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT**

**Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda im Hinblick auf die Bekämpfung des
Terrorismus und die Weichenstellung für eine echte und wirksame Sicherheitsunion**

1. Einführung

Die Bombenanschläge vom 22. März 2016 in Brüssel haben einmal mehr deutlich gemacht, wie der Terrorismus die Sicherheit Europas bedroht. Nach den grausamen Anschlägen in Madrid, London, Kopenhagen und Paris macht dieser Angriff erneut deutlich, dass eine ehrgeizige EU-Sicherheitspolitik gebraucht wird, die solchen Bedrohungen gewachsen ist.

Das Ziel eines hohen Maßes an Sicherheit für die Europäerinnen und Europäer ist in den Verträgen verankert, und die Arbeit daran ist „eine gemeinsame europäische Verantwortung“, wie es Präsident Jean-Claude Juncker in seinen politischen Leitlinien vom 15. Juli 2015 formuliert hat. Terrorismus und Kriminalität machen nicht an Grenzen halt, und sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedstaaten sind ihren Bürgerinnen und Bürgern gegenüber verpflichtet, einen sicheren Raum zu schaffen, in dem jeder Mensch im Einklang mit den Grundrechten der EU geschützt ist. Für die Sicherheit sind in erster Linie die Mitgliedstaaten zuständig¹, aber allein können sie nicht wirksam auf länderübergreifende Bedrohungen reagieren. Daher müssen wir auf europäischer Ebene für die Instrumente und die Infrastruktur sorgen und das Umfeld schaffen, in dem die nationalen Behörden zusammen den gemeinsamen Herausforderungen wirksam begegnen können, nämlich eine echte und wirksame Sicherheitsunion, in der die Rechte und Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger verlässlich geschützt sind.

Die Europäische Sicherheitsagenda² hat der EU einen klaren Rahmen für eine bessere Sicherheitszusammenarbeit geboten und war die Grundlage für die vom Europäischen Rat unterstützte erneuerte Strategie der inneren Sicherheit³. Der Terrorismus ist eines der Schwerpunktthemen der Agenda, neben organisierter Kriminalität und Cyberkriminalität. Nach den Anschlägen in Brüssel trafen sich das Europäische Parlament, die EU-Minister für Justiz und Inneres und die Kommission⁴, um ihre Entschlossenheit zu bekunden, die Umsetzung der geplanten Maßnahmen voranzutreiben und die Bekämpfung des Terrorismus zu verschärfen. Ein Jahr nach Vorstellung der Agenda wird daher in dieser Mitteilung geprüft, welche Fortschritte bei ihrer Umsetzung im Hinblick auf den Beitrag der EU zur Bekämpfung des Terrorismus erzielt worden sind.

Die Europäische Union soll ihren Bürgerinnen und Bürgern einen grenzenlosen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bieten. Die Europäerinnen und Europäer müssen die Gewissheit haben, dass ihre Freiheit und ihre Sicherheit – egal wohin sie gehen – gemäß den Werten der Union, darunter Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte, gut geschützt sind. In den Verträgen ist daher vorgesehen, ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten, unter anderem durch vorbeugende Maßnahmen und durch die Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege und den anderen zuständigen Behörden.⁵ Um dies zu erreichen, müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten über das Konzept einer Zusammenarbeit zum Schutz der inneren Sicherheit einzelner Staaten⁶ hinausgehen und vielmehr den Schutz der kollektiven Sicherheit der gesamten Union anstreben.

¹ Artikel 72 AEUV.

² COM(2015) 185 final vom 28. April 2015.

³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 26. Juni 2015 (EUCO 22/15).

⁴ Gemeinsame Erklärung vom 24. März 2016.

⁵ Artikel 67 Absatz 3 AEUV.

⁶ Vorbehaltlich der besonderen Bestimmungen des Protokolls Nr. 22 in Bezug auf Dänemark sowie der Protokolle Nr. 21 und 36, die dem Vereinigten Königreich und Irland die Möglichkeit einräumen, sich auf deren Wunsch an Initiativen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht zu beteiligen.

Bei den schwersten Formen von Kriminalität und Terrorismus steht die innere Sicherheit eines Mitgliedstaats für die innere Sicherheit aller Mitgliedstaaten. Wie Präsident Juncker am 12. April 2016 im Parlament sagte, ist jetzt die Zeit gekommen zu handeln. In der Sicherheitspolitik sind wir – wie in vielen anderen Bereichen in Europa – verwundbar, wenn wir nicht gemeinsam handeln. Europa braucht eine echte Union der Sicherheit. In einer Sicherheitsunion sollte jeder Polizist eines Mitgliedstaats den Reflex haben, wichtige Informationen an seine Kollegen jenseits der Grenze weiterzugeben, genauso, wie er dies innerhalb seines Landes tun würde. Dazu muss sich in zweierlei Hinsicht entschieden etwas ändern. Auf europäischer Ebene muss dringend etwas gegen die verbleibenden Lücken, die mangelnde Vernetzung und die operationellen Begrenzungen der vorhandenen Instrumente für den Informationsaustausch unternommen werden, damit die Strukturen der Zusammenarbeit so wirksam wie möglich und die europäischen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung terroristischer Straftäter und ihrer Aktivitäten auf dem neuesten Stand und belastbar sind. Nur so wird es gelingen, eine Atmosphäre des Vertrauens zwischen den nationalen Behörden herzustellen und die juristischen und praktischen Instrumente für ein gemeinsames Vorgehen gegen die alle betreffenden Herausforderungen zu schaffen. Der tatsächliche Wert einer effizienten Sicherheitsunion hängt entscheidend davon ab, wie diese Instrumente und Strukturen eingesetzt werden, um in Zukunft organisatorische Schlupflöcher und Informationslücken der Polizei zu schließen. Dies erfordert einen Wandel in der Denkweise bei den Strafverfolgungsbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten, die sich die systematische Zusammenarbeit und Weitergabe von Informationen zur Gewohnheit machen müssen, und das bis hin zum einzelnen Polizisten. Nur mit einem gemeinsamen Verantwortungsbewusstsein sowie dem Willen und der Fähigkeit, dies in konkretes Handeln umzusetzen, können wir von dem Inseldenkens wegkommen, das Terroristen und Straftäter so effizient für ihre Zwecke ausnutzen.

Die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda hat bereits gute Fortschritte gemacht.⁷ Die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen müssen nun ihre Anstrengungen verdoppeln, damit die Agenda in ihrer Gänze umgesetzt wird und unverzüglich konkrete Ergebnisse erzielt werden. Angesichts der mehrfachen und vielschichtigen Herausforderungen, denen sich Europa derzeit gegenüber sieht und die mit der instabilen Lage in unserer Nachbarschaft und allgemeineren globalen Zwängen zu tun haben, ist jetzt der richtige Zeitpunkt, die Umsetzung der Agenda neben der Entwicklung von Maßnahmen in anderen Bereichen zu prüfen, insbesondere den Aktionen im Zusammenhang mit der Europäischen Migrationsagenda, dem digitalen Binnenmarkt, der Energieunion und dem Schutz vor hybriden Bedrohungen. Wenn die Union diese Zusammenhänge herstellt und die Koordinierung verbessert, kann sie widerstands- und reaktionsfähiger und im Sinne der Schlussfolgerungen des Rates über die erneuerte Strategie der Europäischen Union für die innere Sicherheit 2015-2020⁸ besser vorbereitet sein.

Mit dieser Mitteilung werden daher zwei Ziele verfolgt. Erstens soll die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda in Bezug auf spezifische operative Aspekte bewertet und festgestellt werden, wo es noch Lücken bei der Bekämpfung des Terrorismus gibt. Zweitens geht es darum zu ermitteln, mit welchen Maßnahmen diese Lücken geschlossen werden können, und aufbauend auf bestehende Instrumente neue ständige Kooperationsstrukturen zwischen den Stellen einzurichten, die für die Terrorismusbekämpfung zuständig sind, um die Arbeit von Europol, Eurojust, Geheimdiensten, Polizei und Justizbehörden zu bündeln. Die Mitteilung zeigt den Weg auf für eine funktionsfähige und wirksame Sicherheitsunion, durch

⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1062_en.htm.

⁸ Schlussfolgerungen des Rates vom Juni 2015, 9798/15.

die wir zusammen besser in der Lage sind, mit der Bedrohung durch den Terrorismus umzugehen.

2. Alle Dimensionen der Bedrohung durch den Terrorismus aufgreifen

Im Bereich Terrorismusbekämpfung und Radikalisierung sah die Europäische Sicherheitsagenda gezielte operative Aktionen in spezifischen Risikobereichen vor, um die gesammelte Kapazität der EU, gegen den Terrorismus vorzugehen, sofort zu verbessern. Obwohl viele Aktionen bereits umgesetzt werden, liefen die jüngsten Anschläge wieder nach denselben Mustern ab.

In vielen Fällen wurden sie von radikalisierten, aus der organisierten Kriminalität bekannten Personen verübt, die ein Sicherheitsrisiko darstellen, weil sie ungehindert innerhalb und zwischen Mitgliedstaaten reisen oder aus Ländern außerhalb der Union zurückkehren können. Dies war möglich, obwohl ihre Bewegungen in Strafverfolgungsdatenbanken registriert oder den Geheimdiensten bekannt waren. Einige der an den Anschlägen Beteiligten wurden bereits von Strafverfolgungsbehörden gesucht; sie wurden von lokalen Netzen logistisch unterstützt und konnten die Anschläge aus ihrem Versteck heraus planen. Kennzeichnend für die Anschläge war auch, dass die Terroristen selbst mit Hilfe von Ausgangsstoffen und Zündern große Mengen an Sprengstoff herstellen konnten. Sie hatten sich zudem illegal Zugang zu Kriegswaffen und entsprechender Munition beschafft. Schließlich zeigten die Angriffe auch, dass die Terroristen in der Lage waren, kritische Infrastrukturen und große öffentliche Räume in verschiedenen Mitgliedstaaten ins Visier zu nehmen und zu attackieren, obwohl es bereits Schutzmaßnahmen gab.

Diese Straftaten sind in der Europäischen Sicherheitsagenda durch Aktionen zur Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität abgedeckt. Unter dem Schwerpunktthema Terrorismusbekämpfung wird in der Europäischen Sicherheitsagenda auf die Bedrohung durch zurückkehrende ausländische terroristische Kämpfer, die Verhinderung von Radikalisierung und die Bestrafung von Terroristen und ihren Unterstützern eingegangen. Es wird betont, wie wichtig es ist, Terroristen den Zugang zu Finanzmitteln, Schusswaffen und Sprengstoffen zu verwehren, den Schutz von Bürgerinnen und Bürgern und kritischen Infrastrukturen zu verbessern und die Dimension der Terrorismusbekämpfung jenseits der EU-Grenzen anzugehen. Ferner wird auf die Bedeutung eines besseren Informationsaustauschs verwiesen, damit in terroristische Aktivitäten verwickelte Personen verlässlich aufgespürt werden können. Die vollständige Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda ist daher wesentlich, um in diesen Bereichen konkrete Verbesserungen zu bewirken.

Diese Hauptaufgabenbereiche wurden durch die Aktionspläne für Feuerwaffen und Sprengstoffe⁹ (Dezember 2015) und Intensivierung der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung¹⁰ (Februar 2016) sowie die Mitteilung „Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit“¹¹ vom 6. April 2016 verstärkt.

⁹ COM(2015) 624 final vom 2. Dezember 2015.

¹⁰ COM(2016) 50 final vom 2. Februar 2016.

¹¹ COM(2016) 205 final vom 6. April 2016.

2.1 Die Bedrohung durch zurückkehrende ausländische terroristische Kämpfer aufgreifen

Einem aktuellen Bericht zufolge¹² sind von den 4000 im Ausland kämpfenden mutmaßlichen EU-Bürgern etwa 30 % in ihr Heimatland zurückgekehrt. Rückkehrer werden in Zusammenhang mit den 2015 und 2016 verübten Terroranschlägen gebracht. Einige dieser Kämpfer haben sicher Anweisung erhalten, nach Europa zurückzukehren und dort Anschläge zu verüben, IS-Propaganda zu verbreiten und andere zu radikalisieren und anzuwerben.

Die nationalen Behörden müssen in allererster Linie über die Aus- und Einreise von im Ausland aktiven terroristischen Kämpfern informiert sein und solche Informationen untereinander und an die EU-Agenturen weitergeben. Die Kommission hat mehrere Maßnahmen vorgeschlagen, die von den Mitgliedstaaten rasch erlassen und umgesetzt werden müssen:

- Das Schengener Informationssystem: Dieses System ist die größte Sicherheitsdatenbank in Europa, in der über 64 Millionen von 29 europäischen Ländern eingegebene Datensätze gespeichert sind. Die nationalen Behörden führten 2015 3 Milliarden Abfragen in der Datenbank durch. Gegenüber Juni 2013 ist das ein Anstieg um 300 %. Auf dem Rat „Justiz und Inneres“ im Juni 2016 sollen Lösungen für die operationellen Probleme des Schengener Informationssystems mit im Ausland aktiven terroristischen Kämpfern geprüft werden. Später im Jahr wird die Kommission einen Vorschlag für die Überarbeitung des Schengener Informationssystems im Hinblick auf die Rückführung irregulärer Migranten und Einreiseverbote, die Verwendung von Gesichtsbildern für die biometrische Identifizierung und die Generierung neuer Ausschreibungen für nicht identifizierte gesuchte Personen vorlegen, wodurch der Mehrwert des Systems für Strafverfolgungszwecke¹³ gesteigert wird. Bis Mitte 2017 soll auch eine automatische Suche nach Fingerabdrücken in das System eingebaut werden, wie dies bereits in den geltenden Rechtsvorschriften vorgesehen ist. Bis dahin sollten die Mitgliedstaaten im System alle Maßnahmen im Zusammenhang mit Ausweisung, Verweigerung der Einreise oder Abschiebung aus dem Gebiet eines Mitgliedstaats melden.
- Gemeinsame Risikoindikatoren: Im Juni 2015 stellte die Kommission einen ersten Satz gemeinsamer Risikoindikatoren betreffend ausländische terroristische Kämpfer zusammen, um Aufschluss über Reisen mit terroristischem Hintergrund zu bekommen.¹⁴ Bei Personenkontrollen an den Grenzen können die nationalen Behörden jetzt auf gemeinsame Risikoindikatoren und Leitlinien von FRONTEX zurückgreifen.
- Stärkere Außengrenzen: Spätestens im Juni sollen Rat und Parlament den Vorschlag für eine Europäische Grenz- und Küstenwache¹⁵ verabschieden; dann wird eine neue Phase im integrierten Grenzmanagement mit strengeren einheitlichen Vorschriften an der Außengrenze beginnen. Die Kommission hat auch Vorschläge zur Änderung des Schengener Grenzkodex¹⁶ vorgelegt; demnach müssten an den Außengrenzen alle

¹² http://icct.nl/wp-content/uploads/2016/03/ICCT-Report_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf.

¹³ Siehe auch weiter unten, Abschnitt 4.

¹⁴ Ausgearbeitet wurden sie in enger Zusammenarbeit mit nationalen Experten, dem EAD, EU-Agenturen und Interpol.

¹⁵ COM(2015) 671 final vom 15. Dezember 2015.

¹⁶ COM(2015) 670 final vom 15. Dezember 2015.

Personen, auch Bürgerinnen und Bürger der EU sowie Mitglieder ihrer Familien, systematisch mit einschlägigen Strafverfolgungsdatenbanken abgeglichen werden, um Personen ausfindig machen zu können, die eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit sind. Die Kommission hat auch das Schengen-Handbuch überarbeitet, um den Begriff „nichtsystematische Kontrollen“ zu klären und den Grenzschutzbeamten eine Anleitung für die Sicherstellung von für ungültig erklärten Dokumenten zu geben.

- **Hotspots:** Einige Terroristen haben versucht, die großen Flüchtlingsströme an den EU-Außengrenzen in den vergangenen Monaten für ihre Zwecke auszunutzen. Das Hotspot-Konzept hilft dabei, Personen zu identifizieren, die eine Bedrohung für die Sicherheit in der EU sind, und sie von den Schutzbedürftigen zu trennen. Das Hotspot-Konzept und die Umverteilungsmechanismen sehen integrierte und systematische Sicherheitskontrollen vor¹⁷; Frontex und Europol helfen bei der Registrierung und Abnahme von Fingerabdrücken der Ankommenden.
- Mit dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung¹⁸ (siehe Abschnitt 2.3) wird der neue Straftatbestand der Auslandsreisen für terroristische Zwecke in die EU und innerhalb der EU¹⁹ eingeführt. Das ehrgeizige Ziel im Vorschlag der Kommission muss im Legislativverfahren erhalten bleiben, um der Bedrohung, die vor allem in die EU zurückkehrende Terroristen darstellen, etwas entgegenzusetzen zu können.

Es müssen noch weitere Schritte unternommen werden: Alle aus dem Ausland zurückkehrenden Kämpfer müssen identifiziert, befragt und gescreent werden, um das von ihnen ausgehende Risiko zu bewerten. Als gefährlich eingestufte Personen müssen am Untertauchen gehindert werden. Daten über Rückkehrer sollten systematisch über das Schengener Informationssystem an das Europäische Zentrum für Terrorismusbekämpfung bei Europol und andere Mitgliedstaaten weitergegeben werden.

Zudem sollte die Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) vom Rat formell verabschiedet und schleunigst umgesetzt werden.²⁰

Nächste Schritte:

Die Mitgliedstaaten sollten

- systematisch alle Daten mit terroristischem Bezug in das Schengener Informationssystem eingeben; alle relevanten Daten, die sich auf Personen und Objekte beziehen, eindeutig mit dem Hinweis „terrorismusbezogene Aktivität“ versehen;

¹⁷ Für die Hotspots und die Umverteilung gibt es drei Arten von Sicherheitskontrollen: 1. Kontrollen von Personen und persönlichen Gegenständen, 2. Abfragen in verschiedenen nationalen und internationalen Datenbanken (vor allem Schengener Informationssystem und STLD-Datenbank von Interpol) und 3. (wenn Hinweise auf Ausweisungsgründe oder eine Bedrohung der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung vorliegen) zusätzliche Kontrollen bei Asylbewerbern durch Datenbankabfragen, Befragungen sowie Suchen im Internet und in den sozialen Medien.

¹⁸ COM(2015) 625 final vom 2. Dezember 2015.

¹⁹ Vor allem Resolutionen des UN-Sicherheitsrats und Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus.

²⁰ Bei der Verwendung von Fluggastdaten geht es nicht nur um die Lösung des Problems der ausländischen terroristischen Kämpfer, sie ist aber in diesem Zusammenhang von besonderem Interesse.

- das Europäische Zentrum zur Terrorismusbekämpfung bei Europol systematisch über Rückkehrer informieren;
- bei Grenzkontrollen die gemeinsamen Risikoindikatoren anwenden;
- dafür sorgen, dass alle Ankommenden an den Hotspots systematisch registriert und Sicherheitskontrollen unterzogen werden, und die erforderlichen Experten zu Europol und Frontex abordnen;
- alle Rückkehrer systematisch befragen und screenen, um das von ihnen ausgehende Risiko zu bewerten;
- im Rat die Richtlinie über Fluggastdatensätze verabschieden und sie schleunigst umsetzen.

Das Europäische Parlament und der Rat sollten

- bis spätestens Juni 2016 die Vorschläge der Kommission für eine Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung und für eine Europäische Grenz- und Küstenwache sowie die Änderung des Schengener Grenzkodex verabschieden und die ehrgeizigen Ziele beibehalten.

Die Kommission wird

- bis Juni 2016 zusammen mit dem Ratsvorsitz Durchführungsmaßnahmen für einen besseren Einsatz des Schengener Informationssystems im Hinblick auf ausländische terroristische Kämpfer ausarbeiten;
- bis Ende 2016 einen Vorschlag für eine Änderung des Schengener Informationssystems vorlegen, um seinen Mehrwert für Strafverfolgungszwecke zu erhöhen;
- bis Oktober 2016 einen Durchführungsbeschluss ausarbeiten, der für die Interoperabilität der PNR-Zentralstellen im Hinblick auf den Austausch von Fluggastdaten sorgt.

2.2 Radikalisierung verhindern und bekämpfen

Die meisten der Terrorverdächtigen, die an den Anschlägen in Paris und Brüssel beteiligt waren, sind EU-Bürger, die mit gewaltbejahenden Ideologien, die gemeinsame europäische Werte ausdrücklich ablehnen, radikalisiert wurden. Mit absolutem Vorrang muss verhindert werden, dass mehr Menschen radikalisiert werden; bereits radikalisierte Menschen müssen an Deradikalisierungsprogrammen teilnehmen und daran gehindert werden, terroristische Propaganda und Hassreden zu verbreiten.

Die Kommission hat in den folgenden Bereichen Maßnahmen ergriffen, die jetzt von den Mitgliedstaaten konkret umgesetzt werden müssen:

- Exzellenzzentrum des Aufklärungsnetzwerks gegen Radikalisierung: Das Zentrum wurde am 1. Oktober 2015 eingerichtet, um die Unterstützung der Mitgliedstaaten und vorrangiger Drittländer zu verstärken. Es wurde mit einem Budget von 25 Millionen Euro für die nächsten fünf Jahre ausgestattet.
- Terroristische Propaganda im Internet und Hassreden: Am 1. Juli 2015 wurde bei Europol die EU-Meldestelle für Internetinhalte eingerichtet, deren Ermittlungsziel terroristisches

Material im Internet ist; sie hat über 4700 Postings auf 45 Plattformen bewertet und bei den Internet Providern in mehr als 3200 Fällen die Entfernung von Inhalten verlangt, in 91 % der Fälle mit Erfolg. Die Mitgliedstaaten sollten Experten zu der Meldestelle für Internetinhalte abordnen. Im Dezember 2015 wurde das EU-Internet Forum gestartet, das in Partnerschaft mit der Internetbranche die Zugänglichkeit von terroristischen Inhalten im Internet beschränken und den Gegendiskurs verstärken will; die Kommission unterstützt Aktionen zur Förderung wirksamer alternativer Argumentationslinien. Die Internetindustrie arbeitet unter voller Einbeziehung von Europol an einer gemeinsamen Meldeplattform, mit der verhindert werden soll, dass an einer Stelle entfernte Inhalte an anderer Stelle hochgeladen werden. Mit einem EU-weiten Programm zur Ermächtigung der Zivilgesellschaft wird die Wirksamkeit alternativer Argumentationskampagnen optimiert. Für diese beiden Initiativen werden 10 Millionen Euro aus dem Fonds für die innere Sicherheit bereitgestellt. In Zusammenarbeit mit Internetunternehmen, den Mitgliedstaaten und der Zivilgesellschaft intensiviert die Kommission zudem die Suche nach Lösungen für das Problem der Hassreden im Internet; in der geplanten Mitteilung über die Verhinderung von Radikalisierung wird sie unter anderen über die diesbezüglichen Fortschritte berichten.

- Gegen die Radikalisierung in Strafanstalten vorgehen: Junge Menschen, die als Ersttäter oder wegen einer geringfügigen Straftat in Haft sitzen, sind für die Radikalisierung oder die Anwerbung für terroristische Aktivitäten empfänglich. Die Kommission hat 2015 und 2016 8 Millionen Euro für die Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates²¹ zur Verfügung gestellt, die auf Programme für die Rehabilitierung und Deradikalisierung in Strafanstalten und außerhalb, Risikobewertungsinstrumente und die Schulung von Fachkräften verwendet werden. Die Mitgliedstaaten müssen diese Mittel mit Bedacht einsetzen und sicher sein, dass sie damit die empfänglichsten Gruppen wirksam erreichen.
- Die Radikalisierung durch Bildung und aufsuchende Jugendarbeit verhindern: Ein Schwerpunkt des Programms Erasmus+ sind inzwischen Projekte, die Inklusion unterstützen und Grundwerte fördern. Dafür wurden knapp 400 Millionen Euro zur Verfügung gestellt, und im März wurde ein mit 13 Millionen Euro ausgestatteter Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen für die Identifizierung und Verbreitung vorbildlicher Verfahren gestartet. Die Kommission wird auch breit angelegte Programme für den virtuellen Austausch mit Drittländern in die Wege leiten, um das interkulturelle Verständnis unter Lehrern, Kindern und Jugendlichen zu fördern, vor allem über das eTwinning-Programm und Erasmus+.

Die wichtigsten Akteure bei der Bekämpfung der Radikalisierung sind auf der lokalen Ebene zu finden, und die Mitgliedstaaten müssen vorrangig Gesprächspartner auf dieser Ebene ausfindig machen, die ausreichend Einfluss besitzen und entsprechend geschult sind, um der Radikalisierungspropaganda gezielt widersprechen zu können und alternative Modelle zu den Vorstellungen radikaler Prediger und organisierter krimineller Gruppen zu bieten.

Zusätzlich zu diesen präventiven und erzieherischen Maßnahmen gegen die Radikalisierung bedarf es eines stärker sicherheitsorientierten Ansatzes, um dafür zu sorgen, dass zwischen den Mitgliedstaaten Informationen über mutmaßlich radikalisierte entlassene Strafgefangene

²¹ Schlussfolgerungen des Rates vom 20. November 2015 (845/15).

oder bekannt radikale Einzelpersonen ausgetauscht werden, damit eine Überwachung und geeignete Maßnahmen im Zusammenhang mit potenziell gefährlichen Personen möglich sind.

Nächste Schritte:

Die Mitgliedstaaten sollten

- nationale und lokale Initiativen zur Verhinderung von Radikalisierung aktiv unterstützen, Fachkräfte und lokale Akteure schulen und die verfügbaren EU-Mittel optimal einsetzen;
- unverzüglich Experten zu der Meldestelle für Internetinhalte abordnen;
- mit anderen Mitgliedstaaten proaktiv alle relevanten Informationen über mutmaßlich radikalisierte entlassene Strafgefangene oder bekannt radikale Einzelpersonen austauschen, damit eine Überwachung potenziell gefährlicher Personen möglich ist.

Die Kommission wird

- eine Mitteilung zur Verhinderung der Radikalisierung annehmen: 2. Quartal 2016.
- in Partnerschaft mit der Internetindustrie die konkreten Maßnahmen des im Rahmen des EU-Internetforums ausgearbeiteten Fahrplans für 2016 rasch umsetzen.

2.3 Terroristen und ihre Unterstützer bestrafen

Die jüngsten Ereignisse haben gezeigt, dass die Terroristen sich auf lokale Unterstützung verlassen. Neben alternativen Diskursen als Gegengewicht zu terroristischer Propaganda und Radikalisierung sollte in gezielten Kampagnen klar kommuniziert werden, dass die Beihilfe oder Anstiftung zu terroristischen Straftaten, beispielsweise die Unterbringung, Beförderung oder materielle Unterstützung von Terroristen, oder aber die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat auch als solche gilt und hart bestraft wird. Es gibt Rechtsvorschriften der EU, wonach dieses Verhalten in der gesamten Union strafbar ist²², und dieser Rahmen wird durch den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung verstärkt, in dem auch Vergehen in Verbindung mit Reisen mit terroristischen Hintergrund, passiver Ausbildung, Finanzierung, materieller Unterstützung jeglicher Art und Vermittlungsdiensten einbezogen werden. Die Richtlinie stellt sicher, dass es für diese Vergehen gemeinsame Mindeststrafen gibt. Der Vorschlag enthält auch besondere Bestimmungen über die Rechte von Terrorismusopfern. Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, eine rasche Einigung über diese Richtlinie zu erzielen.²³

Erfolge bei der Verhütung, Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von schweren und organisierten Verbrechen und Straftaten mit terroristischem Hintergrund hängen unter anderem davon ab, dass digitale Beweismittel schnell und wirksam gesichert und erlangt werden, wie dies die EU-Minister für Justiz und Inneres und der Vertreter der EU-Organe in der Gemeinsamen Erklärung vom 24. März 2016 zu den Terroranschlägen in Brüssel²⁴

²² Rahmenbeschluss 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung, geändert durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI zur Terrorismusbekämpfung.

²³ Siehe auch weiter oben, Abschnitt 1.

²⁴ <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/24-statement-on-terrorist-attacks-in-brussels-on-22-march>

deutlich gemacht haben. Relevante Informationen sind oft auf den Servern von Privatunternehmen gespeichert, die ihren Sitz häufig nicht auf dem Gebiet der ermittelnden Strafverfolgungsbehörde haben und daher nicht ihrer Zuständigkeit unterliegen. Außer den Verfahren der Rechtshilfe und einigen begrenzten Bestimmungen in internationalen Übereinkommen gibt es keinen einheitlichen Ansatz für den Zugriff auf solche Informationen. Viele Länder gehen daher eigene Wege, was die Ermittlungen erschwert. Ausgehend von einer Einigung über den Zugang zu digitalen Informationen und Beweismitteln in der EU wird sich die Kommission für eine Zusammenarbeit mit dem Privatsektor einsetzen und Lösungen vorschlagen, erforderlichenfalls auch ein Rechtsinstrument.

Nächste Schritte:

Das Europäische Parlament und der Rat sollten

- bis Juni 2016 vorrangig die Beratungen über den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung abschließen und dabei an den ehrgeizigen Zielen festhalten.

Die Kommission wird

- bis Sommer 2017 Vorschläge vorlegen, erforderlichenfalls auch Rechtsvorschriften, wie die Probleme gelöst werden können, die den Zugang zu digitalen Beweismitteln bei strafrechtlichen Ermittlungen behindern.

2.4 Verbesserung des Informationsaustauschs

Bekannte Straftäter und identifizierte Personen, die als potenziell gefährlich eingestuft werden, sollten sich nicht der Fahndung entziehen können. In der Europäischen Sicherheitsagenda sind bereits Maßnahmen vorgeschlagen worden, um die Haupthindernisse einer wirksamen und nachhaltigen Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität auf EU-Ebene aus dem Weg zu räumen, namentlich durch einen besseren Informationsaustausch der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten untereinander sowie zwischen diesen und den EU-Agenturen und durch eine bessere Interoperabilität der einschlägigen Datenbanken und Informationssysteme.

Die Kommission hat hierzu eine Reihe von Vorschlägen gemacht. Gemeinsame Datenschutzvorschriften werden den Strafverfolgungs- und Justizbehörden jetzt eine wirksamere Zusammenarbeit ermöglichen, vertrauensbildend wirken und Rechtssicherheit gewährleisten. Die am 14. April 2016 verabschiedete Datenschutzrichtlinie für Polizei und Strafjustiz muss zügig umgesetzt werden. Außerdem hat die Europäische Union mit den Vereinigten Staaten ein internationales Rahmenabkommen („Data Protection Umbrella Agreement“) ausgehandelt, um ein hohes Datenschutzniveau für personenbezogene Daten sicherzustellen, die zwischen der EU und den USA zur Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von Straftaten, einschließlich Terrorismus, ausgetauscht werden. Dieses Abkommen sollte rasch geschlossen werden.

Jetzt müssen sich das Europäische Parlament und der Rat zügig über Legislativvorschläge einigen, und die Mitgliedstaaten müssen die Anwendung bestehender Systeme und Strukturen für den Informationsaustausch beschleunigen:

- Die Verabschiedung der überarbeiteten Europol-Verordnung, die ab Frühjahr 2017 gelten wird, ist ein entscheidender Schritt, um Europol zum Knotenpunkt für den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden in der EU zu machen.
- Im Januar 2016 hat das Europäische Zentrum zur Terrorismusbekämpfung bei Europol (ECTC) seine Arbeit aufgenommen. Es unterstützt die Bekämpfung von Terrorismus und Radikalisierung, indem es eine intensivere Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden ermöglicht und eine sichere Kommunikationsumgebung bereitstellt.²⁵ Die Mitgliedstaaten müssen dringend eine ausreichende Zahl von Experten entsenden, wie in der Gemeinsamen Erklärung der EU-Minister für Justiz und Inneres und der Vertreter der EU-Organe vom 24. März 2016 gefordert.²⁶ Das Europäische Zentrum zur Terrorismusbekämpfung sollte jetzt gestärkt werden, damit es als zentrale Informationsplattform der Strafverfolgungsbehörden für die Terrorismusanalyse und die Einschätzung von Bedrohungen fungieren und die Erarbeitung operativer Pläne zur Terrorismusbekämpfung unterstützen kann. Die Kommission wird Vorschläge unterbreiten für den Ausbau des ECTC zu einem Zentrum für gemeinsame operative Planung, Bedrohungsbewertung und Koordinierung des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden, das mit Personal der zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten und der Kommission ausgestattet ist und angemessenen demokratischen Kontrollmechanismen unterliegt. Die Arbeit sollte dann vom ECTC, dem mit Hilfe der Kommission eingerichteten EU-Zentrum für Informationsgewinnung und -analyse und in enger Zusammenarbeit mit der Gruppe für Terrorismusbekämpfung der nationalen Sicherheitsbehörden fortgeführt werden. Das Europäische Zentrum zur Terrorismusbekämpfung und das EU-Zentrum für Informationsgewinnung und -analyse sollten dringend mit der Erarbeitung gemeinsamer Bewertungen der Bedrohung durch Terrorismus und Radikalisierung beginnen.
- Mit der kürzlich vorgelegten Mitteilung über solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit²⁷ sind eine Diskussion und ein Prozess in Gang gesetzt worden, bei denen es darum geht, wie Mängel der gegenwärtigen Datensysteme, Lücken in der Architektur und begrenzte Interoperabilität, Vernetzung und Zugriffsmöglichkeiten unter uneingeschränkter Beachtung der Datenschutzbestimmungen beseitigt werden können. Das könnte in ein gemeinsames europäisches Register und ein EU-weites integriertes biometrisches Identitätsmanagement für Reisen, Migration und Sicherheit münden. Diese Arbeiten müssen beschleunigt werden.
- Die Kommission hat auch ein biometriegestütztes EU-Einreise-/Ausreisensystem für die Außengrenzen²⁸ vorgeschlagen, das Zugang für Strafverfolgungszwecke und die Interoperabilität mit anderen Systemen (insbesondere dem Visa-Informationssystem) vorsieht.

²⁵ Die Kommission hatte vorgeschlagen, das ECTC 2016 zusätzlich mit 25 Planstellen, 10 externen Mitarbeitern und entsprechenden Haushaltsmitteln für die Terrorismusbekämpfung auszustatten, die mit dem Berichtigungshaushaltsplan am 13. April 2016 genehmigt wurden.

²⁶ <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/24-statement-on-terrorist-attacks-in-brussels-on-22-march>

²⁷ COM(2016) 205 final vom 6. April 2016.

²⁸ COM(2016) 194 final vom 6. April 2016.

- Der Informationsaustausch über Ländergrenzen ist für die Strafverfolgung innerhalb der EU unerlässlich. Der bestehende Prüm-Rahmen muss umgesetzt und umfassend genutzt werden. Er ermöglicht den automatischen Abgleich von DNA-Profilen sowie von Fingerabdruck- und Kfz.-Zulassungsdaten. Auch die systematischere Nutzung der Interpol-Datenbank über gestohlene und abhandengekommene Reisedokumente sollte Priorität haben.
- Erweiterung des Europäischen Strafregisterinformationssystems auf Drittstaatsangehörige: Das Europäische Parlament und der Rat sollten den Vorschlag der Kommission zur Erweiterung des EU-Systems für den Austausch von Informationen über strafrechtliche Verurteilungen auf den Austausch solcher Informationen über Drittstaatsangehörige verabschieden.
- Zuständigkeit für Beschaffung digitaler Beweismittel: Die Kommission wird mit dem Europäischen Parlament und dem Rat auf der Grundlage der Konsultation von Experten und anderen Interessenträgern ein gemeinsames EU-Konzept zur Festlegung der Zuständigkeit von Strafverfolgungsbehörden erarbeiten, wenn diese direkt auf im Ausland gespeicherte oder befindliche Daten zugreifen (d. h. Alternativen zum Territorialprinzip als Anknüpfungspunkt prüfen).

Nächste Schritte:

Die Mitgliedstaaten sollten

- mehr Experten zum europäischen Zentrum zur Terrorismusbekämpfung entsenden;
- dringend sicherstellen, dass der Prüm-Rahmen uneingeschränkt umgesetzt wird, und die Interpol-Datenbank über gestohlene und abhandengekommene Reisedokumente systematischer und konsequenter nutzen.

Das Europäische Parlament und der Rat sollten

- zügig bis Juni 2016 die Verabschiedung der überarbeiteten Europol-Verordnung abschließen;
- sich bis Ende 2016 vorrangig über die Vorschläge der Kommission für ein EU-Einreise-/Ausreisensystem und über die Erweiterung des Europäischen Strafregisterinformationssystems auf Staatsangehörige von Drittländern einigen.

Die Kommission wird

- bis Herbst 2016 Initiativen zum Ausbau des Europäischen Zentrums zur Terrorismusbekämpfung vorlegen;
- bis Mai 2016 eine Expertengruppe einsetzen, die Vorschläge zur Verbesserung und/oder Weiterentwicklung bestehender Informationssysteme ausarbeiten soll, um nach einem ehrgeizigen Zeitplan Informationslücken zu schließen und Fortschritte bei der Interoperabilität der Systeme zu erzielen, wie in der Mitteilung über solidere und intelligenter Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit angekündigt wird;
- die ihr in den Verträgen übertragenen Befugnisse nutzen, um eine ordnungsgemäße Anwendung des EU-Besitzstandes zu gewährleisten.

2.5 Terroristen am Zugang zu Schusswaffen und Sprengstoff hindern

Der Zugang von Terroristen zu Sprengstoff-Vorläufersubstanzen und Sprengzündern muss unbedingt begrenzt werden. Die Kommission hat bereits erhebliche Lücken²⁹ in der Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe³⁰ festgestellt und reagiert nun darauf. Sie wird prüfen, ob die Verordnung im Jahr 2016 überarbeitet werden muss. Die Sicherheit ziviler und militärischer Sprengstofflager ist ein anderer zentraler Faktor.

Der Zugang von Terroristen zu automatischen Waffen ist nach wie vor ein großes Problem. Das gesetzliche Schlupfloch, das das Wiederbrauchbarmachen deaktivierter Feuerwaffen ermöglichte, hat die Kommission inzwischen mit der Verabschiedung der Durchführungsverordnung über Deaktivierungsstandards am 18. November 2015³¹ geschlossen. Die Verordnung ist am 8. April 2016 in Kraft getreten und wird dafür sorgen, dass deaktivierte Feuerwaffen endgültig unbrauchbar sind.

Darüber hinaus hat die Kommission am 18. November 2015 einen Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie 91/477/EWG über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen vorgelegt.³² Damit sollen die Verfügbarkeit einiger der stärksten halbautomatischen Waffen und derjenigen, die leicht zu automatischen Waffen umgebaut werden können, eingeschränkt und gleichzeitig der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und die Rückverfolgbarkeit verbessert und die Kennzeichnungsvorschriften für Feuerwaffen verschärft werden. Die Annahme des Vorschlags durch das Europäische Parlament und den Rat sollte Priorität haben, damit die Maßnahmen gegen das Wiederbrauchbarmachen und den illegalen Handel mit Kriegswaffen vervollständigt werden.

Die größte Herausforderung stellen jedoch illegale Waffen dar. Die Beschaffung illegaler Waffen aus Nachbarregionen ist nach wie vor ein großes Problem, und auch die Gefahr, dass neue Lieferquellen entstehen, gilt es zu minimieren. Der Aktionsplan gegen den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen und Explosivstoffen vom 2. Dezember 2015, der vorrangig umgesetzt werden sollte, sieht detaillierte Maßnahmen zur Beschränkung des Zugangs zu illegalen Feuerwaffen und Explosivstoffen, die Intensivierung der operativen Zusammenarbeit und die Verbesserung der Gewinnung und des Austauschs operativer Informationen durch optimale Nutzung bestehender Instrumente vor.

Nächste Schritte:

Die Mitgliedstaaten sollten

- dringend dafür sorgen, dass alle notwendigen Maßnahmen zur vollständigen

²⁹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/explosives/explosives-precursors/docs/list_of_measures_en.pdf

³⁰ Verordnung (EU) Nr. 98/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe, ABl. L 39 vom 9.2.2013, S. 1.

³¹ Durchführungsverordnung (EU) 2015/2403 der Kommission vom 15. Dezember 2015 zur Festlegung gemeinsamer Leitlinien über Deaktivierungsstandards und -techniken, die gewährleisten, dass Feuerwaffen bei der Deaktivierung endgültig unbrauchbar gemacht werden, ABl. L 333 vom 19.12.2015, S. 62.

³² COM(2015) 750 final vom 18. November 2015.

Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 98/2013 über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe ergriffen werden;

- die Durchführungsverordnung über gemeinsame Deaktivierungsstandards für Feuerwaffen, die seit dem 8. April 2016 in Kraft ist, umfassend anwenden.

Das Europäische Parlament und der Rat sollten

- sich dringend über den Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung der Richtlinie 91/477/EWG über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen einigen.

Die Kommission wird

- die notwendigen Schritte unternehmen, um die Umsetzung der einschlägigen Maßnahmen des Aktionsplans über Feuerwaffen und Explosivstoffe vom 2. Dezember 2015 nach einem ehrgeizigen Zeitplan zu beschleunigen;
- die ihr in den Verträgen übertragenen Befugnisse nutzen, um eine ordnungsgemäße Anwendung des EU-Besitzstandes zu gewährleisten.

2.6 Den Terroristen den Zugang zur Finanzierung abschneiden

Ein Merkmal der jüngsten Anschläge sind die im Verhältnis zu deren zerstörerischer Wirkung ausgesprochen gering erscheinenden Gesamtbeträge, die damit in Verbindung stehen.

Der vor kurzem angenommene Aktionsplan zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung³³ enthält bereits einen ehrgeizigen Zeitplan, den die Kommission entschlossen ist einzuhalten. Der Plan hat zwei Hauptziele: Erstens muss mehr unternommen werden, um die Versuche terroristischer Organisationen und ihrer Geldgeber, Gelder und andere Vermögenswerte zu verschieben, aufzudecken und zu unterbinden und dafür zu sorgen, dass die Strafverfolgungsorgane Geldbewegungen wo immer möglich nutzen können, um Terroristen aufzuspüren und sie an der Ausübung von Straftaten zu hindern. Zweitens gilt es, die Einnahmequellen terroristischer Organisationen weiter auszutrocknen, indem schon ihre Fähigkeit, an Geld zu kommen, beschnitten wird. Die Kommission wird unter anderem in den nächsten Monaten entsprechende Legislativvorschläge unterbreiten. Die Mitgliedstaaten sollten das Ihre beitragen und die bereits verabschiedeten Rechtsvorschriften so schnell wie möglich umsetzen.

Nächste Schritte:

Die Mitgliedstaaten sollten

- den Zeitpunkt der tatsächlichen Umsetzung und des Anwendungsbeginns der 4. Geldwäscherichtlinie auf spätestens das vierte Quartal 2016 vorziehen.

Die Kommission wird

- bis Juni 2016 einen Legislativvorschlag zur Überarbeitung der 4. Geldwäscherichtlinie vorlegen;
- bis Juni 2016 einen delegierten Rechtsakt annehmen zur Identifizierung der Hochrisikoländer (schwarze Liste), die strategische Mängel bei der Bekämpfung der

³³ COM(2016) 50 final vom 2. Februar 2016.

Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung aufweisen;

- bis Dezember 2016 einen Legislativvorschlag zur Harmonisierung von Straftatbeständen und Sanktionen im Bereich der Geldwäsche vorlegen;
- bis Dezember 2016 einen Legislativvorschlag zur Unterbindung illegaler Bargeldtransfers vorlegen;
- bis Dezember 2016 einen Legislativvorschlag zur gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen zur Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten vorlegen;
- bis Dezember 2016 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit unbaren Zahlungsmitteln vorlegen;
- bis zum ersten Quartal 2017 einen Legislativvorschlag vorlegen zur Stärkung der Befugnisse der Zollbehörden und der Zusammenarbeit und zur Eindämmung des Warenhandels als Quelle der Terrorismusfinanzierung;
- bis Ende des zweiten Quartals 2017 einen Bericht vorlegen über eine länderübergreifende Risikobewertung in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung mit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten über geeignete Abhilfen;
- bis zum zweiten Quartal 2017 einen Legislativvorschlag zur Unterbindung des illegalen Handels mit Kulturgütern vorlegen.

2.7 Schutz der Bürgerinnen und Bürger und der kritischen Infrastrukturen

Die Muster der Anschläge von Paris und Brüssel haben vor Augen geführt, wie verwundbar Großveranstaltungen und kritische Infrastrukturen durch Selbstmordanschläge sind. Um so gut wie möglich auf solche Risiken vorbereitet zu sein, müssen Strafverfolgungsbehörden und andere wichtige Behörden – etwa die für den Verkehr zuständigen – relevante Informationen effizient austauschen und grenzüberschreitend koordinierte Präventionsmaßnahmen konzipieren. Das bedeutet auch, dass Forschung und neue Technologien, beispielsweise zum Aufspüren von Sprengstoff, gefördert werden müssen.

Allerdings können neue Technologien auch von Terroristen für neue Anschlagformen missbraucht werden. Cyberkriminalität, ein anderer Schwerpunkt der Europäischen Sicherheitsagenda, ist eine akute Bedrohung, die zu einer neuen Front für den Terrorismus werden könnte und der man sich entsprechend annehmen muss.

Der Aktionsplan vom 2. Dezember 2015 über Feuerwaffen und Explosivstoffe³⁴ enthält ebenfalls eine Reihe von Maßnahmen zur Verhinderung von Terroranschlägen. Dazu zählen i) spezifische Maßnahmen zum Einsatz von Aufdeckungstechnologien und zur Standardisierung ihrer Verwendung (weiche Ziele, kritische Infrastrukturen, öffentliche Bereiche), ii) die Entwicklung innovativer Aufdeckungsinstrumente, iii) die Stärkung bestehender und die Konzeption neuer Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit von Fahrgästen der verschiedenen Verkehrsträger, iv) die Nutzung neuer Technologien zur Erhöhung der Sicherheit, v) die Verbreitung von Leitfäden für den Schutz weicher Ziele und vi) das Testen von Aufdeckungs- und Schutzmaßnahmen. Wichtig ist auch, dass die Überprüfung des Personals, das in kritischen Infrastrukturen und anderen öffentlichen Bereichen eingesetzt

³⁴ COM(2015) 624 final vom 2. Dezember 2015.

wird, Priorität erhält, insbesondere die Überprüfung zurückgekehrter terroristischer Kämpfer und anderen radikalisierten Personals, um die Nutzung von Insiderwissen für terroristische Aktivitäten zu verhindern.

Die Kommission hat außerdem folgende Initiativen auf den Weg gebracht:

- Das Europäische Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen bietet einen Rahmen für Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes kritischer Infrastrukturen in Europa. Im Zuge dieses Programms arbeitet die Kommission mit den Mitgliedstaaten daran, die Schwachstellen kritischer Infrastrukturen zu verringern und die Ausfallgefahr zu minimieren zu verringern.
- Verbreitung von Leitfäden über den Schutz weicher Ziele: Im Mai 2014 haben die Kommission und das EU-Netz der Strafverfolgungsdienste an Flughäfen die Arbeit am EU-Leitfaden zum Schutz von Flughäfen als weichen Zielen abgeschlossen. Dieser Leitfaden ist in alle EU-Sprachen übersetzt worden und wird an alle Polizeidienste verteilt. Im Oktober 2015 hat die Kommission auch mit der Ausarbeitung von Leitlinien für den Schutz anderer weicher Ziele wie Eisenbahn und U-Bahn oder großer öffentlicher Menschenansammlungen (z. B. in Stadien, Einkaufszentren, Parkhäusern) begonnen. Die Fertigstellung dieses Materials wird beschleunigt und von entsprechenden Schulungen begleitet.
- Test von Aufdeckungs- und Schutzmaßnahmen: Im Februar 2015 hat die Kommission gemeinsam mit mehreren Mitgliedstaaten Tests von Aufdeckungs- und Schutzmaßnahmen in verschiedenen operativen Umgebungen, etwa in Flughäfen, in Bahnhöfen, bei Sportveranstaltungen und in öffentlichen Gebäuden veranlasst. Neue Tests sind für Mai 2016 geplant, auch im Zusammenhang mit Hotspots.
- Bewertung der Sicherheitsrisiken: Die Kommission hat Bewertungen der Sicherheitsrisiken entwickelt, um zu gewährleisten, dass sich auf EU-Ebene konzipierte Maßnahmen in Bereichen wie Verkehrssicherheit, Grenzsicherheit oder Terrorfinanzierung auf fundierte Analysen der relevanten Sicherheitsrisiken stützen und wirksame Maßnahmen zur Abwehr dieser Gefahren und der ihnen zugrundeliegenden Bedrohungen festgelegt werden. Diese Arbeiten werden gemeinsam mit dem EAD und den einschlägigen EU-Agenturen ausgeführt.
- Hybride Bedrohungen: Die Kommission und die Hohe Vertreterin haben eine Gemeinsame Mitteilung über einen gemeinsamen Rahmen für die Abwehr hybrider Bedrohungen vorgelegt, die praktikable Vorschläge zur Unterstützung bei der Bewältigung hybrider Bedrohungen und zur Stärkung der Resilienz der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowie der Partner enthält.³⁵ Allen Parteien wird nahegelegt, diese Maßnahmen zügig umzusetzen.

Bei der Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus müssen neue Technologien und Kompetenzen konsequent genutzt werden. Es muss noch mehr getan werden, um die Aufdeckung von Bedrohungen zu verbessern. Die Kommission wird auch Forschungsmittel für künftigen Technologie- und Kompetenzbedarf bereitstellen. Das Horizont-2020-Programm „Sichere Gesellschaften“ ist für den Zeitraum 2014-20 mit 1,7 Mrd. EUR

³⁵ JOIN(2016)18 final vom 6. April 2016.

ausgestattet. Für 2016-2017 wurden Arbeitsprogramme genehmigt, die mehrere Maßnahmen umfassen, die speziell die Terrorismusbekämpfung betreffen. Künftige Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen sowie die nächsten Jahresprogramme sollten Technologien und Kompetenzen zur Terrorabwehr stärker in den Fokus rücken und sich dabei auf die Arbeit des Europäischen Zentrums zur Terrorismusbekämpfung sowie der für die Strafverfolgung und die Erhebung und Auswertung von Erkenntnissen zuständigen nationalen Stellen stützen.

In der Europäischen Sicherheitsagenda wird hervorgehoben, dass eine wettbewerbsfähige EU-Sicherheitsbranche ebenfalls dazu beitragen kann, dass die Union die Sicherheitsanforderungen eigenständig erfüllt. Die EU unterstützt die Entwicklung innovativer Sicherheitslösungen, beispielsweise durch Normen und gemeinsame Zertifikate. 2016 wird die Kommission Vorschläge zu Durchleuchtungsgeräten für Flughäfen vorlegen, um Binnenmarkthindernisse abzubauen und die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Sicherheitsbranche auf Exportmärkten zu stärken.

Informationssysteme sind ein zentrales Element unserer Gesellschaft. Starke Schutzmaßnahmen zur Gewährleistung der Cybersicherheit sollten das erste Abwehrmittel sein, aber wir müssen auch dafür sorgen, dass Straftaten, die diese Systeme ins Visier nehmen oder missbrauchen, wirksam untersucht und verfolgt werden. Die Richtlinie über Angriffe auf Informationssysteme (2013/40/EU) liefert einen gemeinsamen EU-weiten strafrechtlichen Rahmen für diesen Bereich. Gegenwärtig beobachtet die Kommission die Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten. 2017 wird sie dem Parlament und dem Rat Bericht erstatten und dabei auf die technischen und rechtlichen Entwicklungen im Bereich der Cyberkriminalität sowie eine etwa erforderliche weitere Stärkung des Rechtsrahmens eingehen. Ergänzend zur vorgeschlagenen Richtlinie über Maßnahmen zur Gewährleistung einer hohen gemeinsamen Netz- und Informationssicherheit (NIS-Richtlinie)³⁶, mit der die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch über Cyber-Bedrohungen intensiviert werden sollen, wird die Kommission im Juni weitere Maßnahmen zur Unterstützung der Zusammenarbeit und zur Schaffung wirtschaftlicher Kapazitäten auf diesem Gebiet vorschlagen.

Behandlung zusätzlicher öffentlicher Ausgaben für die Sicherheit

Sicherheit verursacht Kosten, sei es für die Gewinnung und Auswertung von Informationen, die Strafverfolgung oder die Streitkräfte oder den Ausbau von Infrastrukturen. Diesen Kosten sind jedoch gegen das menschliche Leid und den wirtschaftlichen Schaden abzuwägen, die die Aktionen einer Handvoll Krimineller verursachen können. Angesichts des Ernstes der gegenwärtigen Bedrohung der EU wird die Kommission vorschlagen, die Flexibilität, die der Stabilitäts- und Wachstumspakt für den Fall außergewöhnlicher Ereignisse, die sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entziehen, vorsieht, zu nutzen, wenn es um direkt mit dieser Bedrohung verknüpfte zusätzliche öffentliche Ausgaben geht. Die Kommission wird sich mit den Mitgliedstaaten ins Benehmen setzen, um die notwendige Einigung über das weitere Vorgehen zu erzielen.

Nächste Schritte:

Die Kommission wird

- unverzüglich die notwendigen Schritte unternehmen, um die Umsetzung der

³⁶ COM (2013) 48 final vom 7. Februar 2013.

einschlägigen Maßnahmen des Aktionsplans über Feuerwaffen und Explosivstoffe vom 2. Dezember 2015 zu beschleunigen;

- bis September 2016 EU-weite Zertifizierungsregeln für Durchleuchtungsgeräte für Flughäfen vorschlagen;
- bis Dezember 2016 den EU-Leitfaden zum Schutz von Flughäfen als weichen Zielen aktualisieren;
- bis Mai 2016 neue Aufdeckungs- und Schutzmaßnahmen testen, auch im Zusammenhang mit Hotspots;
- Forschungsmittel für künftigen Technologie- und Kompetenzbedarf bereitstellen;
- einen Vorschlag unterbreiten über die Behandlung außergewöhnlicher, direkt mit der Terrorismusbekämpfung verknüpfter öffentlicher Ausgaben im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts; die Kommission beabsichtigt, eine solche Vorgehensweise im Europäischen Semester in diesem Frühjahr anzuwenden. .

2.8 Die externe Dimension

Die Europäische Sicherheitsagenda soll auch für mehr Kohärenz zwischen internen und externen Sicherheitsmaßnahmen, die ja direkt miteinander verknüpft sind, sowie für die Einbeziehung der Arbeit des EU-Koordinators für Terrorismusbekämpfung, der Kommission und des EAD sorgen.

Besondere Aufmerksamkeit wird den Nachbarregionen gewidmet. Zielgerichtete, verbesserte Dialoge über Sicherheitsfragen und Terrorismusbekämpfung finden bereits statt, insbesondere mit Jordanien, dem Libanon, Marokko, Tunesien und der Türkei, und mit diesen Ländern werden auch konkrete Aktionspläne vereinbart. Experten für Sicherheitsfragen und Terrorismusbekämpfung sind in die EU-Delegationen in Algerien, dem Irak, Jordanien, Marokko, Nigeria, Saudi-Arabien, Tunesien und der Türkei entsandt worden. Gestützt auf diese Erfahrungen sollte die EU eine Antiterror-Partnerschaft mit den Mittelmeeranrainerländern initiieren und das Netz der Terrorismusbekämpfungs- und Sicherheitsexperten auf andere prioritäre Länder und Regionen (beispielsweise Libanon, Sahel, Westbalkan) erweitern.

Bei den jüngsten Ereignissen traten, trotz gemeinsamer Anliegen, signifikante Mängel bei der Zusammenarbeit mit Partnern im Mittelmeerraum zu Tage. Die EU-Diplomatie im Bereich Justiz und Inneres und die Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung mit Partnern von der Türkei bis Marokko muss vorrangig, mit Unterstützung des Europäischen Zentrums zur Terrorismusbekämpfung, weiterentwickelt werden, um zu einem wirksamen Informationsaustausch und einer effizienten Polizeizusammenarbeit unter Gewährleistung eines angemessenen Datenschutzes zu gelangen.

Die EU muss ihre Präsenz in den einschlägigen internationalen Foren für Terrorismusbekämpfung und Sicherheit (z. B. Vereinte Nationen, Globales Forum „Terrorismusbekämpfung“, G7 und Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“) verstärken, um die internationale Zusammenarbeit in diesen Fragen zu fördern.

Der Aktionsplan vom 2. Dezember 2015 über Feuerwaffen und Explosivstoffe³⁷ und der Aktionsplan vom 2. Februar 2016 für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung³⁸ umfassen spezifische Maßnahmen, die sich auf Drittländer beziehen, insbesondere diejenigen in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU. Konkret ist darin vorgesehen, dass die EU die Zusammenarbeit mit den Nachbarländern in Sicherheitsfragen verstärkt, auch die Kooperation bei der Bekämpfung des illegalen Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen und im Kampf gegen den Menschenhandel, den illegalen Handel mit Kulturgütern und den Rauschgifthandel. Es wird erwogen, die Themen unerlaubter Handel mit und unerlaubte Verwendung von Feuerwaffen und Explosivstoffen systematisch in den Sicherheitsdialog mit wichtigen Partnern, Ländern und Organisationen einzubeziehen.

Auch die überarbeitete Europäische Nachbarschaftspolitik bietet eine Grundlage für Maßnahmen in den Nachbarländern, da sie die Sicherheitsdimension, andere Stabilisierungsfaktoren wie die Bekämpfung von Korruption und Machtmissbrauch, wirtschaftliche Entwicklung, Investitionsmöglichkeiten und Jugendbeschäftigung sowie spezifische finanzielle Unterstützung für die Zivilgesellschaft mit einer Antiradikalisierungsdimension kohärent zusammenfügt.

Nächste Schritte:

Die Kommission wird

- die notwendigen Schritte unternehmen, um die Umsetzung der externen Dimension des Aktionsplans vom 2. Dezember 2015 über Feuerwaffen und Explosivstoffe nach einem ehrgeizigen Zeitplan zu beschleunigen, mit besonderem Fokus auf der Eindämmung des illegalen Handels mit Feuerwaffen und Explosivstoffen aus dem Westbalkan und möglichen neuen Quellen für den Waffenschmuggel in anderen Regionen in unmittelbarer Nachbarschaft der EU;
- die notwendigen Schritte unternehmen, um die Umsetzung der einschlägigen Maßnahmen des Aktionsplans vom 2. Februar 2016 für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung zu beschleunigen;
- einen Reflexionsprozess einleiten zur Ergänzung und Vertiefung der verbesserten Dialoge über die Terrorismusbekämpfung mit prioritären Ländern des Mittelmeerraums mit Blick auf die Entwicklung einer wirksamen Antiterror-Partnerschaft;
- die Umsetzung des im Zuge der Initiative zur Bekämpfung des Terrorismus auf dem Westbalkan aufgelegten Aktionsplans unterstützen.

3. Fazit

Sicherheit ist verständlicherweise eines der wichtigsten Anliegen der Bürgerinnen und Bürger. Im letzten Jahr haben die Terroranschläge, bei denen hunderte Menschen in der Europäischen Union getötet und verletzt wurden, die Sorge um die Sicherheit stärker ins Blickfeld gerückt. Alle Beteiligten müssen das Ihre dazu beitragen, dass die Europäische

³⁷ COM(2015) 624 final vom 2. Dezember 2015.

³⁸ COM(2016) 50 final vom 2. Februar 2016.

Union alles im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Mögliche tut, um die Sicherheit ihrer Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten.

In der Welt von heute sind Terroristen und andere Straftäter länderübergreifend organisiert und agieren über Grenzen hinweg. Um der Bedrohung, die sie darstellen, wirksam zu begegnen, müssen die europäischen Strafverfolgungsbehörden Hand in Hand arbeiten, ihre Ressourcen und Informationen bündeln und gemeinsam handeln. Nur so kann die terroristische Bedrohung wirksam abgewehrt werden. Die innere Sicherheit eines Mitgliedstaats ist die innere Sicherheit aller Mitgliedstaaten.

In dieser Mitteilung werden die bisher getroffenen Maßnahmen erläutert und die Schritte genannt, die in unmittelbarer Zukunft auf europäischer und auf nationaler Ebene unternommen werden müssen, um für alle Bürgerinnen und Bürger Europas das hohe Sicherheitsniveau zu gewährleisten, das sie erwarten. Der Anhang enthält einen Fahrplan für eine echte Europäische Sicherheitsunion. Die Kommission wird über die Fortschritte berichten. Es ist unsere gemeinsame, dringliche Aufgabe, diese Maßnahmen zügig und sorgfältig durchzuführen und die Fragmentierung bei Instrumenten, Informationen und Denkweisen zu überwinden, damit sie nicht weiter von Terroristen ausgenutzt wird, um die Werte auszuhöhlen, die uns Europäern so wichtig sind. Die Kommission ist der Meinung, dass das Europäische Parlament und der Rat rasch über diese Maßnahmen beraten sollten, und sie ersucht den Europäischen Rat, auf seiner nächsten Tagung eine Bestandsaufnahme der Folgemaßnahmen zu dieser Mitteilung vorzunehmen.