



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 12. April 2013
(OR. en)**

8410/13

JAI 282

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 10. April 2013

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe CORSEPIUS

Nr. Komm.dok.: COM(2013) 179 final

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT
UND DEN RAT

Zweiter Bericht über die Durchführung der EU-Strategie der inneren Sicherheit

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2013) 179 final.

Anl.: COM(2013) 179 final



Brüssel, den 10.4.2013
COM(2013) 179 final

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

Zweiter Bericht über die Durchführung der EU-Strategie der inneren Sicherheit

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Zweiter Bericht über die Durchführung der EU-Strategie der inneren Sicherheit

1. EINLEITUNG

1.1. Aktuelle Rahmenbedingungen

Die EU-Strategie der inneren Sicherheit (ISS) soll Europa in die Lage versetzen, im Rahmen eines gemeinsamen Ansatzes, der Akteure auf EU-Ebene wie auch auf nationaler und lokaler Ebene einbindet, auf bestehende Herausforderungen und sich abzeichnende Bedrohungen zu reagieren.

Das Fundament dieser Strategie bilden die gemeinsamen Werte der Achtung der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit, der Solidarität und der gegenseitigen Unterstützung. Die Kommission wird weiterhin die vollständige Achtung dieser Werte sicherstellen, insbesondere der Europäischen Charta der Grundrechte.

Eine der größten Herausforderungen für die innere Sicherheit sind die organisierte Kriminalität und ihre nachteiligen Auswirkungen auf die EU-Wirtschaft, wozu auch Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zählen.

So schätzt das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), dass sich die Erträge aus Straftaten im Jahr 2009 auf rund 3,6 % des BIP weltweit, d.h. rund 2,1 Billionen USD, beliefen. Aufgrund von Korruption, Betrug und Schmuggel entstehen den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten massive Verluste in einer Zeit, in der Stabilität bei den Einnahmen und der Steuerbemessungsgrundlage von grundlegender Bedeutung für die Senkung der öffentlichen Defizite ist.

Das Aufspüren und Einziehen von Erträgen aus Straftaten ist nach wie vor ein zentrales Ziel der EU-Strategie, um organisierte kriminelle Netzwerke zu schwächen.

Die Kommission hat bereits Initiativen und Instrumente zur Erreichung dieses Ziels eingeführt, beispielsweise die Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union, die vierte Geldwäscherichtlinie und die Richtlinie über den Schutz der finanziellen Interessen der EU.

Mit dem administrativen Konzept, das Möglichkeiten zur Aufdeckung und Bekämpfung der kriminellen Infiltration der Wirtschaft bietet, sollen auch Ungleichgewichte, die unter anderem durch die organisierte Kriminalität verursacht wurden, abgebaut und die Voraussetzungen für einen gut gedeihenden Binnenmarkt geschaffen werden. Die kürzlich erfolgte Errichtung des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Cyberkriminalität (EC3) bei Europol soll gewährleisten, dass Europa seine Bürger, Unternehmen und Regierungen sowie ihre Infrastruktur besser vor Cyberangriffen schützen kann, die zu gewaltigen wirtschaftlichen Verlusten führen können.

Die ISS stützt sich auf die folgenden fünf strategischen Ziele: Schwächung internationaler krimineller Netzwerke, Maßnahmen gegen Terrorismus, Radikalisierung und die Rekrutierung von Terroristen, besserer Schutz der Bürger und Unternehmen im Cyberspace, Erhöhung der Sicherheit durch Maßnahmen an den Außengrenzen und Verbesserung der Widerstandsfähigkeit Europas gegenüber Krisen und Katastrophen. Im Bericht über die Durchführung der EU-Strategie der inneren Sicherheit von 2011 wurden die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Cyberkriminalität als zwei wesentliche Herausforderungen genannt, die in den kommenden Jahren angegangen werden müssen. Seitdem wurde viel getan, einschließlich der Maßnahmen im Rahmen der anderen Ziele der Strategie.

2. DIE STRATEGIE DER INNEREN SICHERHEIT IM VERGANGENEN JAHR

2.1. Strategisches Ziel 1: Schwächung internationaler krimineller Netzwerke

Organisierte kriminelle Netzwerke dürften komplexer, vielfältiger und internationaler als je zuvor vorgehen. So wird etwa die internetgestützte organisierte Kriminalität parallel zur zunehmenden Nutzung des Breitband-Internets und mobiler Geräte weiter steigen.

Der **EU-Politikzyklus zu schwerer und organisierter Kriminalität** unterstützt die Koordinierung der operativen Zusammenarbeit zu Erscheinungsformen der Kriminalität, die in der gesamten EU verbreitet sind. Die Mitgliedstaaten gehen mit Unterstützung der Agenturen und Organe der EU gemeinsam gegen prioritäre grenzüberschreitende Kriminalität vor. Die prioritäre Kriminalität wird ausgehend von Beiträgen aus den Mitgliedstaaten über die von Europol erstellten Bedrohungsbewertungen (insbesondere SOCTS) identifiziert. Derzeit wird ein kurzer Politikzyklus (2011-2013) als Lernphase für einen vollständigen Politikzyklus für den Zeitraum 2013-2017 durchgeführt.

Zu Beginn des Jahres 2013 hat die Kommission Vorschläge für eine **vierte Geldwäscherichtlinie**¹ und eine **Verordnung über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers**² angenommen. Letztere wird im Laufe des Jahres 2013 durch einen Vorschlag für eine **Richtlinie über die strafrechtliche Verfolgung von Geldwäsche** ergänzt. Mit diesem Paket werden neue Risiken und Bedrohungen angegangen, insbesondere durch die Verbesserung der Transparenz von juristischen Personen. Maßnahmen gegen Geldwäsche werden auch außerhalb der EU durch den Europäischen Auswärtigen Dienst in Zusammenarbeit mit regionalen Plattformen in Afrika und Lateinamerika entwickelt.

Ein Vorschlag für eine **Richtlinie zum strafrechtlichen Schutz des Euro und anderer Währungen gegen Geldfälschung**³ wurde ebenfalls Anfang 2013 angenommen. Er enthält vor allem neue strafrechtliche Sanktionen. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, effiziente Ermittlungsinstrumente zur Aufdeckung von Geldfälschung bereitzustellen, die denjenigen entsprechen, die zur Bekämpfung organisierter Kriminalität oder sonstiger schwerer Kriminalität eingesetzt werden.

Die Vorschläge für eine **Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug**⁴ und eine **Richtlinie**

¹ COM(2013) 45/3.

² COM(2013) 44/2.

³ COM(2013) 42 final.

⁴ COM(2012) 363 final.

über strafrechtliche Sanktionen für Insider-Geschäfte und Marktmanipulation⁵ stellen zusätzliche strafrechtliche Instrumente dar, um den wichtigsten Schwachstellen in Bezug auf den Handel im Binnenmarkt bzw. auf den Finanzmärkten beizukommen.

Die Kommission macht sich weiterhin für eine neue **strategische EU-Initiative zur Korruptionsbekämpfung** stark. Diese baut auf zwei Elementen auf: einem „EU-Korruptionsbekämpfungsbericht“, der die Anstrengungen der Mitgliedstaaten gegen Korruption regelmäßig bewerten soll, und eine stärkere Ausrichtung auf Korruption in den internen und externen Politikbereichen der EU. Für die Erstellung des ersten EU-Korruptionsbekämpfungsberichts, der 2013 vorgelegt werden soll, wurden eine 17-köpfige Sachverständigengruppe sowie ein Netz lokaler Forschungskorrespondenten in allen Mitgliedstaaten eingerichtet.

Das von der Kommission kofinanzierte europäische Projekt „National Integrity System“ (NIS) wurde 2012 von Transparency International abgeschlossen. Es umfasste 23 EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen und die Schweiz. Insgesamt wurden 13 Institutionen und Bereiche in jedem Land analysiert und danach bewertet, wie erfolgreich sie bei der Bewältigung von Korruption sind. Transparency International veröffentlicht einzelne Länderbewertungen und einen vergleichenden Analysebericht. Die Empfehlungen und Schlussfolgerungen der NIS-Bewertungen fließen in die Arbeiten zum EU-Korruptionsbekämpfungsbericht ein.

Die Einziehung von Vermögen aus Straftaten ist ein wirksames Mittel der Kriminalitätsbekämpfung, da sie die finanziellen Anreize für Straftäter ins Visier nimmt, die Wirtschaft vor krimineller Unterwanderung und Korruption schützt und zur Wiederherstellung sozialer Gerechtigkeit beiträgt. Die Kommission hat einen Vorschlag für eine **Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union**⁶ angenommen, um durch gemeinsame Mindestvorschriften die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus schwerer und organisierter Kriminalität in der EU zu erleichtern und so die legale Wirtschaft zu schützen.

Die Anstrengungen auf EU-Ebene gehen Hand in Hand mit Initiativen der Mitgliedstaaten wie der Einrichtung neuer Vermögensabschöpfungsstellen und -teams in Österreich, Rumänien und Estland sowie mit Europol's Unterstützung der Mitgliedstaaten durch sein Amt für Erträge aus Straftaten. Einige Mitgliedstaaten haben auch Mechanismen zur Wiederverwendung eingezogener Vermögenswerte für öffentliche und soziale Zwecke eingeführt.

Aus dem von der Europäischen Kommission kofinanzierten spanischen Projekt Exzellenzzentrum für Vermögensabschöpfung und Schulung (CEART) ging ein Weißbuch über Vermögensabschöpfungsstellen hervor, in dem die Tätigkeiten jeder Abschöpfungsstelle detailliert beschrieben sind. Das CEART-Projekt umfasste auch eine internationale Schulung zu Vermögensabschöpfungsstellen und Finanzermittlungen, die zu den ersten europaweiten Kursen für Praktiker im Bereich der Vermögensabschöpfung gehörte.

Die Europäische Union hat neue Abkommen mit den Vereinigten Staaten und Australien über die Verwendung und Übermittlung von **Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records - PNR)** geschlossen⁷ und steht kurz vor dem Abschluss der PNR-Verhandlungen mit Kanada.

⁵ KOM(2011) 654 endg.

⁶ COM(2012) 85 final.

⁷ ABl. L 186 vom 14.7.2012, S. 4 (Australien) und ABl. L 215 vom 11.8.2012, S. 5 (Vereinigte Staaten).

Aufgrund dieser Abkommen können unsere Partner Daten analysieren, damit schwere grenzübergreifende Verbrechen einschließlich terroristischer Straftaten verhindert, aufgedeckt und aufgeklärt werden. Durch die Identifizierung bislang nicht aktenkundiger Personen, die jedoch ein Sicherheitsrisiko darstellen, können PNR-Daten dazu beitragen, kriminelle Netze schneller und wirksamer zu schwächen.

Im Mittelpunkt der im Juni 2012 verabschiedeten Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016 stehen die verstärkte strafrechtliche Verfolgung von Schleusern, die Unterstützung und der Schutz für Opfer von Menschenhandel sowie die Verhütung von Menschenhandel, wobei die im Jahr 2011 angenommene Richtlinie⁸ erweitert und ergänzt wird. Der EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels trägt bei der Durchführung der Strategie eine besondere Verantwortung, da ihm die Verbesserung der Koordinierung und Kohärenz zwischen den einschlägigen Akteuren obliegt. **Der operative Aktionsplan gegen Menschenhandel**, der unter der gemeinsamen Leitung des Vereinigten Königreichs und der Niederlande steht, ist einer der acht Schwerpunkte des EU-Politikzyklus zu schwerer und organisierter Kriminalität. Um Schwerpunktsetzung und Kohärenz in der externen Dimension der auf den Menschenhandel bezogenen Tätigkeiten der EU zu verbessern, haben sich die Mitgliedstaaten in enger Zusammenarbeit mit der Kommission, dem Europäischen Auswärtigen Dienst und den EU-Agenturen auf eine Liste mit vorrangigen Drittländern verständigt.

Der **grenzüberschreitende Informationsaustausch** innerhalb der EU ist von entscheidender Bedeutung für die Bekämpfung schwerer und grenzüberschreitender Kriminalität. Allerdings gibt es noch Raum für Verbesserungen. In ihrer Mitteilung über das **Europäische Modell für den Informationsaustausch** stellt die Kommission ein Konzept für die bessere Anwendung bereits bestehender EU-Instrumente, die systematischere Nutzung des Europol-Kanals für den Informationsaustausch und für zentrale nationale Kontaktstellen vor, die die wichtigsten Kanäle für den Informationsaustausch zusammenführen sollen.⁹

Der Schwerpunkt der **neuen EU-Drogenstrategie 2013-2020** liegt unter anderem auf der Dynamik der illegalen Drogenmärkte, einschließlich der Verlagerung von Drogenhandelsrouten, der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und der Nutzung neuer Kommunikationstechnologien zur Erleichterung des illegalen Drogenhandels sowie des Vertriebs neuer psychoaktiver Substanzen. Die Strategie nennt eine Reihe von Zielen, darunter: Beitrag zu einer messbaren Reduzierung der Drogennachfrage, der Drogenabhängigkeit und der drogenbedingten gesundheitlichen und sozialen Risiken und Schäden; Beitrag zur Zerschlagung der illegalen Drogenmärkte und zu einer messbaren Reduzierung der Verfügbarkeit von illegalen Drogen; Förderung von Koordination durch einen aktiven Diskurs und die Analyse der Entwicklungen und Herausforderungen im Drogenbereich auf EU-Ebene und auf internationaler Ebene.

Der im Januar 2013 veröffentlichte Bericht „**EU Drug Markets**“ markiert einen wichtigen Fortschritt bei der Koordinierung zwischen Agenturen im Bereich Inneres, um organisierte Kriminalität und illegalen Drogenhandel zu bekämpfen. Er wurde gemeinsam von der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) und Europol verfasst und hob einige neue Trends hervor, beispielsweise die mobile Herstellung von Amphetaminen und Ecstasy sowie die explosionsartige Verbreitung neuer psychoaktiver Substanzen, für die im Internet ein an junge Menschen gerichtetes aggressives Marketing

⁸ Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer.

⁹ COM(2012) 735 final.

betrieben wird. Europaweite Zusammenarbeit und ein klares Verständnis der Entwicklungen auf dem Drogenmarkt sind grundlegende Voraussetzungen für eine wirksame Rechtsdurchsetzung in diesem sich rasch verändernden Bereich.

Europol spielt durch die Bereitstellung von Systemen zum Austausch und zur Speicherung von Informationen und einer Reihe von operativen Unterstützungsdiensten und Analyseprodukten eine wichtige Rolle bei der Erleichterung des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs in der EU. Bis Ende des dritten Quartals 2012 hatte Europol den Austausch von mehr als 200 000 operationellen Nachrichten ermöglicht, und fast 12 000 Untersuchungen waren eingeleitet worden. Europol unterstützte eine zunehmende Anzahl¹⁰ öffentlichkeitswirksamer Aktionen in den Mitgliedstaaten durch die Erbringung operativer Unterstützungsdienste und das Verfassen von über 600 Einsatzberichten. Der Informationsbeitrag der Mitgliedstaaten zu den Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken stieg nach der Umsetzung der im Rahmen des EU-Politikzyklus vereinbarten Schwerpunkte insgesamt um 40 %, im Bereich des Menschenhandels lag die Zuwachsrate bei 60 %.

Zusammenarbeit und Informationsaustausch auf grenzübergreifender Ebene werden zudem durch die von **CEPOL** angebotenen Schulungen auf EU-Ebene unterstützt. Im Jahr 2012 bot CEPOL Schulungen für fast 6000 Teilnehmer in über 100 verschiedenen Lehrgängen an, die Themen wie Finanzkriminalität, Drogenhandel, gemeinsame Ermittlungsgruppen (GEG), Menschenhandel und Cyberkriminalität umfassten.

Eurojust bleibt ein wichtiger Akteur im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Die Bekämpfung von schwerer und organisierter Kriminalität bildet nach wie vor einen Schwerpunkt der Fallbearbeitung im Rahmen von Eurojust. Organisierte Kriminalität tritt nicht nur als eigenständiges Merkmal in Erscheinung, sondern auch bei anderen Straftaten, die dadurch an Schwere gewinnen. 2012 verzeichnete Eurojust 231 Fälle organisierter Kriminalität im Vergleich zu 197 Fällen im Jahr 2011.

Ein weiteres wirksames Instrument zur Aufspürung Krimineller ist der Einsatz von **gemeinsamen Ermittlungsgruppen (GEG)**. Die Finanzierung durch Eurojust erleichtert die – auch kurzfristige – Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen unter Berücksichtigung der operativen Erfordernisse. Bis Februar 2013 unterstützte Eurojust über das zweite Projekt zur Finanzierung von GEG 87 verschiedene GEG auf der Grundlage von 252 eingegangenen Finanzierungsanträgen. Die meisten GEG konzentrieren sich auf Drogen- und Menschenhandel, befassten sich aber auch mit Geldwäsche, Betrug, Korruption und organisiertem Raub.

Die GEG „Tokio“ wurde unter Beteiligung von Eurojust und Europol von Belgien, Frankreich und dem Vereinigten Königreich eingerichtet, um gegen ein Kuriernetz zu ermitteln, das von einem organisierten Verbrecherring in Belgien und Frankreich für den internationalen Drogenschmuggel von Brasilien und einigen zentralafrikanischen Ländern via London nach Japan eingerichtet worden war. Bei einem gemeinsamen Einsatz kam es zu mehreren Festnahmen in Belgien und dem Vereinigten Königreich. Zwei Personen wurden daraufhin zu einer Haftstrafe von acht Jahren und einer Geldstrafe von 3780 EUR bzw. zu sechseinhalb Jahren Haft und einer Geldstrafe von 30 000 EUR verurteilt.

Vorgehen im Jahr 2013:

¹⁰ Anstieg von 43 % im Vergleich zu 2011.

Die Kommission wird

- den ersten EU-Korruptionsbekämpfungsbericht mit Empfehlungen für die Mitgliedstaaten veröffentlichen;
- einen Vorschlag für eine Richtlinie über strafrechtliche Sanktionen für Geldwäsche vorlegen;
- eine Reform von Eurojust vorschlagen;
- eine politische Initiative zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Schusswaffen zum Schutz der inneren Sicherheit der EU entwickeln;
- zwei Rechtsakte zur Änderung des Beschlusses 2005/387/JI des Rates vom 10. Mai 2005 betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen psychoaktiven Substanzen und des Rahmenbeschlusses 2004/757/JI des Rates vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels vorschlagen;
- eine Verordnung zur Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vorschlagen, um den Haushalt der Europäischen Union besser zu schützen und die Strafverfolgung in diesem Bereich zu verbessern;
- eine Mitteilung über eine umfassende Strategie zur Bekämpfung des Zigarettschmuggels annehmen.

Die Mitgliedstaaten sollten

- rasche Fortschritte erzielen bei den Verhandlungen über den Vorschlag für eine Reform von Europol und CEPOL, wobei zur Stärkung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit ein stärkerer Schwerpunkt auf die Schulung von Bediensteten der Strafverfolgungsbehörden gesetzt werden soll;
- die Beratungen mit dem Europäischen Parlament über die Richtlinie über die Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten in der EU und über die Richtlinie über die Verwendung von PNR-Daten für Strafverfolgungszwecke abschließen;
- die Ressourcen und Befugnisse ihrer Vermögensabschöpfungsstellen weiter ausbauen;
- die Empfehlungen in der Mitteilung über das europäische Informationsaustauschmodell umsetzen;
- die in den EU-Strategien festgelegten Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschen- und Drogenhandels ergreifen;
- die Empfehlungen des anstehenden ersten EU-Korruptionsbekämpfungsberichts 2013 umsetzen;
- die operativen Aktionspläne im Rahmen des Politikzyklus zu folgenden Bereichen umsetzen: Menschenhandel, mobile organisierte Verbrechergruppen, Schmuggel von Waren in Containern, synthetische

Drogen, Drogenrouten mit Westafrika als Ausgangspunkt und Kriminalität mit Ursprung aus den westlichen Balkanländern.

2.2. Strategisches Ziel 2: Maßnahmen gegen Terrorismus, Radikalisierung und Rekrutierung von Terroristen

Europol zufolge war die Zahl der terroristischen Anschläge in den EU-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren insgesamt zwar rückläufig, doch tritt die Bedrohung durch Terroristen derzeit in vielfacher Gestalt auf (Al-Qaida, Rechts- und Linksextremismus oder Anarchismus, Separatismus sowie streitfragenspezifischer Terrorismus). Auch könnte es vermehrt zu Anschlägen von Einzeltätern und kleinen autonomen Gruppen kommen. Darüber hinaus werden sich die geopolitischen Entwicklungen im Mittleren Osten, in der Sahelzone und am Horn von Afrika auf die Sicherheitslage in Europa auswirken. Insbesondere radikalisierte EU-Bürger, die als sogenannte ausländische Kämpfer in Konfliktgebiete reisen, dort Kampferfahrung sammeln und mit dieser Erfahrung nach Europa zurückkehren, stellen eine kontinuierliche Bedrohung für die EU dar.

Die Bekämpfung des Terrorismus bleibt in einem Jahr, in dem die Anschläge von Toulouse und Burgas auf tragische Weise verdeutlicht haben, dass die terroristische Bedrohung tatsächlich besteht, eine Priorität für die Europäische Union.

Nach dem Anschlag von Burgas bot **Europol** den bulgarischen Behörden operative Unterstützung an, die sehr geschätzt wurde. Darüber hinaus veröffentlichte AIRPOL, ein Netz von Polizeibehörden, die für die Sicherheit auf Flughäfen und deren Umgebung zuständig sind, Leitlinien zu neuen Sicherheitsmaßnahmen und -verfahren zur Verhütung ähnlicher Anschläge innerhalb von 24 Stunden.

AIRPOL erhielt sein Mandat aufgrund eines Ratsbeschlusses nach den vereitelten Paketbomben-Anschlägen im Jahr 2010, die vom Jemen ausgingen. Im Mittelpunkt seiner Arbeit stehen der Austausch bewährter Praktiken und der Aufbau von Kapazitäten auf der Grundlage des Programms Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung (ISEC) der Kommission.

Terrorismus ist nach wie vor einer der Schwerpunkte der operativen Arbeit von **Eurojust**.¹¹ Zudem hat Eurojust im Jahr 2012 seine Analyse der Verurteilungen im Zusammenhang mit Terrorismus (Terrorism Convictions Monitor – TCM) konzeptuell und inhaltlich weiterentwickelt. Diese bietet einen Überblick über terrorismusbezogene rechtliche Entwicklungen in den Mitgliedstaaten sowie rechtliche Analysen ausgewählter Fälle.

Ein von Eurojust und Europol im Dezember 2012 gemeinsam veranstalteter Workshop für Praktiker führte Spezialisten im Bereich Terrorismusbekämpfung aus Indien und aus der EU zusammen. Ziel war die Förderung der justiziellen Zusammenarbeit durch das Definieren gemeinsamer Interessen und ein Gedankenaustausch über Normen.

Das Fundament der europäischen Terrorismusbekämpfungsstrategie ist die Prävention. Das **EU-Aufklärungsnetzwerk gegen Radikalisierung (RAN)** wurde eingerichtet, um Akteure, die in ganz Europa vor Ort an der Bekämpfung von Radikalisierung und gewaltbereitem Extremismus beteiligt sind (Praktiker an vorderster Front, vor Ort tätige Experten, Sozialarbeiter, Wissenschaftler, NRO usw.), zusammenzubringen. Mit acht thematischen

¹¹ 2012 wurden bei Eurojust insgesamt 32 terrorismusbezogene Fälle verzeichnet, darunter auch Fälle von Terrorismusfinanzierung.

Gruppen bietet das Netzwerk eine einzigartige Gelegenheit für den Austausch von Erfahrungen und Ergebnissen. Die bisherigen Ergebnisse der Arbeit des RAN wurden auch politischen Entscheidungsträgern mitgeteilt und auf einer hochrangigen Konferenz Ende Januar 2013 erörtert.

Die RAN-Empfehlungen, insbesondere die der Arbeitsgruppe zu ausländischen Kämpfern, werden ebenfalls einen Beitrag zu den Bemühungen der EU um eine stärkere Nutzung der **Synergien zwischen den Strategien der inneren und der äußeren Sicherheit** leisten.

Durch das ISEC-Programm wurden Projekte unterstützt, die das Problem der Radikalisierung und des gewaltbereiten Extremismus insbesondere durch bessere Schulungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen für Praktiker, Ausstieg und Entradikalisierung, Steigerung der Reaktionsfähigkeit der Bürger und der Zivilgesellschaft, Verbreitung von Zeugenaussagen der Opfer von Terroranschlägen sowie durch die Bekämpfung terroristischer Propaganda angehen. Derartige Projekte werden unter anderem von teilnehmenden Organisationen aus Belgien, Dänemark, Deutschland und dem Vereinigten Königreich durchgeführt.

Als weiteres Beispiel für Maßnahmen zur Terrorismusprävention hat die EU durch ihre **Verordnung über das Inverkehrbringen und die Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe**¹² das weltweit fortschrittlichste System geschaffen, mit dem der Zugang zu Ausgangsstoffen für Explosivstoffe, die von Terroristen verwendet werden können, verhindert werden soll.

Die Kommission arbeitet derzeit in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten an neuen Vorschlägen zur Erhöhung der **Sicherheit im Zusammenhang mit chemischen, biologischen, radiologischen, nuklearen und explosiven Gefahrstoffen (CBRN-E)** auf EU-Ebene. Der Schwerpunkt liegt auf den am besten geeigneten Maßnahmen, die in den kommenden Jahren durchgeführt werden sollen, sowie auf der Erzielung von Synergien aus der im CBRN-E-Bereich geleisteten Arbeit, einschließlich der Erkennung. Die Grundlage hierfür bilden zwei Fortschrittsberichte, die im Jahr 2012 veröffentlicht wurden.

Die Kommission hat mit einer Überarbeitung der **Richtlinie zum Schutz kritischer Infrastrukturen**¹³ begonnen und will in der ersten Jahreshälfte 2013 ein neues Konzept vorschlagen. Ziel ist es sicherzustellen, dass Dienste, die für die Gesellschaft von grundlegender Bedeutung sind, funktionsfähig bleiben. Der Verlust oder Ausfall kritischer Infrastrukturen könnte schwerwiegende Folgen für die Gesellschaft haben.

Mit dem durch das Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen kofinanzierten Projekt „Poseidon“ wurden Bedrohungen und Schwachstellen sowohl in kritischen Infrastrukturen als auch in Entscheidungsmechanismen ermittelt, um die Sicherheit im grenzüberschreitenden Personenverkehr in der Ostseeregion zu verbessern. Die Ergebnisse sind in der Pilotstudie (Preventing Terrorism in Maritime regions — Case Analysis of Project Poseidon) enthalten und betreffen beispielsweise Strategien zur Terrorismusbekämpfung für den Fährverkehr.

Integrale Verbindungen zwischen verschiedenen Verkehrsträgern erfordern eine solide Strategie zur Terrorismusbekämpfung, um die Stabilität des Handels zu schützen und das Vertrauen in die Sicherheit des Verkehrsnetzes zu wahren. Im Jahr 2012 hat die Kommission eine Arbeitsunterlage zur **Sicherheit im Verkehrssektor**¹⁴ vorgelegt, in der mehrere

¹² 2010/0246 (COD).

¹³ Richtlinie 2008/114/EG des Rates über die Ermittlung und Ausweisung europäischer kritischer Infrastrukturen und die Bewertung der Notwendigkeit, ihren Schutz zu verbessern.

¹⁴ SWD(2012) 143 final

Schlüsselbereiche für die wirksame Eindämmung terroristischer Bedrohungen hervorgehoben werden. Unter anderem wird in der Arbeitsunterlage die Schaffung eines allgemeinen Sicherheitsrahmens für Verkehrsunternehmen vorgeschlagen, der unter anderem Sicherheitsprogramme, Schulungen und Übungen zum Umgang mit Gefahrensituationen sowie die Notfall- und Wiederaufbauplanung umfasst.

Im Hinblick auf die Luftsicherheit richten sich die Entwicklungen nach den jeweiligen Bedrohungen, wobei die **Detektionstechnologie** mit den kontinuierlichen Innovationen von Terroristengruppen Schritt halten muss. Derzeit wird die Einrichtung eines harmonisierten EU-Systems zur Zertifizierung der Kontrollausrüstung von Flughäfen abgeschlossen, und aktuell läuft die internationale Koordinierung zur Straffung der wissenschaftlichen Arbeit. Die Kommission und die Mitgliedstaaten unterstützen aktiv die Erprobung innovativer Technologien für eine bessere Aufdeckung der verschiedenen Bedrohungen (z. B. in Frachten, im Gepäck und an Personen).

Über verschiedene Forschungstätigkeiten zur Erprobung innovativer Technologien hinaus hat die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten proaktiv Aufdeckungstätigkeiten gestartet, deren Testbetrieb sowohl während der Fußballeuropameisterschaft 2012 als auch in Massentransportmitteln und öffentlichen Gebäuden erfolgte. Ziel war dabei die Entwicklung der wirksamsten Sicherheitsmodelle.

Die Kommission führt derzeit beispielsweise das Projekt ITRAP (Illicit Trafficking Radiation Assessment Programme) durch, das darauf abzielt, die Leistung der auf dem Markt erhältlichen Geräte, die für die Detektion und Identifizierung von nuklearem und radioaktivem Material eingesetzt werden, einer unabhängigen Prüfung zu unterziehen.

Schulungen sind ein Eckpfeiler für die wirksame Anwendung von Sicherheitssystemen. Ein Beispiel für eine von der Kommission in diesem Bereich unterstützte konkrete Maßnahme ist die Einrichtung des Europäischen Zentrums für Sicherheitsschulungen. Diese Einrichtung soll ein Sicherheitsschulungsprogramm für die Strafverfolgungsbehörden entwickeln.

Der Atlas-Verbund, ein EU-weites Netz von Anti-Terror-Spezialeinheiten, das seit 2008 von der Kommission über das ISEC-Programm finanziert wird, verbessert die Zusammenarbeit zwischen Spezialeinheiten in der EU und unterstützt ihre Funktionsweise in Krisensituationen (z. B. bei einem Terroranschlag oder einer Geiselnahme), wenn ein Mitgliedstaat Hilfe benötigt. Ferner bietet er gemeinsame Plattformen für Schulungen, für den Austausch von Ausrüstung und für eine enge Zusammenarbeit in den Grenzgebieten der Mitgliedstaaten.

Vorgehen im Jahr 2013:

Die Kommission wird

- **den Ansatz der EU zur Bekämpfung von gewaltbereitem Extremismus durch die Entwicklung eines europäischen Instrumentariums auf der Grundlage von bewährten Praktiken in den Mitgliedstaaten aktualisieren;**
- **Maßnahmen in Bezug auf CBRN-E vorschlagen;**
- **Instrumente zur Verbesserung der Detektion terroristischer Bedrohungen in allen Bereichen entwickeln, darunter Normen für die Luftsicherheit;**

- ein neues Konzept für den Schutz kritischer europäischer Infrastrukturen vorschlagen.

Die Mitgliedstaaten sollten

- ihre Anstrengungen zur Verhinderung und Bekämpfung von gewaltbarem Extremismus intensivieren;
- den Aktionsplan zur Luftfrachtsicherheit umsetzen;
- die für die Umsetzung der Verordnung über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe erforderlichen Verwaltungsstrukturen schaffen.

2.3. Strategisches Ziel 3: Besserer Schutz der Bürger und Unternehmen im Cyberspace

Es treten immer mehr Fälle von Internetbetrug auf, einschließlich illegaler Internetgeschäfte, Geldkuriere (sogenannte „Money Mules“) und gefälschter Webseiten. In den letzten beiden Jahren war zudem eine zunehmende Zahl von Hackerangriffen und internetgestützten illegalen Tätigkeiten zu verzeichnen.

Bei der Bekämpfung der Cyberkriminalität geht es nicht nur um die Verringerung von Kriminalität im Online-Umfeld, sondern auch um die Gewährleistung eines sicheren Cyberraums, in dem sich das wirtschaftliche und soziale Leben ungestört entfalten kann. Dies ist und bleibt eine Priorität der Kommission und der Mitgliedstaaten und bildet auch ein Element der Digitalen Agenda für Europa. Im Interesse einer besseren Verhütung und Reaktionsfähigkeit sollten die Ressourcen auf EU-Ebene gebündelt werden. Sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene wurden bedeutende Maßnahmen ergriffen.

Die im Februar 2013 verabschiedete **Cybersicherheitsstrategie der Europäische Union**¹⁵ enthält ein umfassendes Konzept und legt auf der Grundlage eines hohen Schutzes der Rechte der Bürger und deren Förderung die erforderlichen Maßnahmen fest, um die EU zum sichersten Online-Umfeld weltweit zu machen. Die Strategie zielt auf Folgendes ab: Stärkung der Widerstandsfähigkeit und der Netz- und Informationssicherheit, drastische Eindämmung der Cyberkriminalität, Entwicklung einer Cyberverteidigungsstrategie, Ausbau der industriellen und technischen Ressourcen für die Cybersicherheit, Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE) und Verbesserung der internationalen Cyberraum-Strategie der EU.

Die Strategie unterstreicht die Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit und eines verstärkten Informationsaustauschs zwischen den einschlägigen Akteuren zum Zwecke der Früherkennung und einer besser koordinierten Reaktion. Die Ziele der Strategie verstärken sich gegenseitig. So umfasst beispielsweise das Ziel der Widerstandsfähigkeit und der Netz- und Informationssicherheit Maßnahmen, mit denen öffentlich-private Partnerschaften verstärkt und einzelstaatliche Computer-Notfallteams (CERT) eingerichtet werden sollen. Dies wiederum wird die Bekämpfung der Cyberkriminalität unterstützen.

Diese Ziele wurden in einem Vorschlag für eine **Richtlinie über die Netz- und Informationssicherheit**¹⁶ in Begleitung der Strategie hervorgehoben. Wichtigstes Ziel des Vorschlags ist die Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts. Dabei sollen die Abwehrbereitschaft in den Mitgliedstaaten erhöht, die Zusammenarbeit auf EU-

¹⁵ JOIN(2013) 1 final.

¹⁶ COM(2013) 48 final.

Ebene verstärkt sowie gewährleistet werden, dass die Betreiber grundlegender Dienste und Infrastrukturen über ein geeignetes Risikomanagement verfügen und schwerwiegende Vorfälle den zuständigen nationalen Behörden melden.

Einen wichtigen Schritt in der Bekämpfung der Cyberkriminalität stellte die Schaffung des **bei Europol angesiedelten Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Cyberkriminalität (EC3)** Anfang 2013 dar. Das Zentrum wird in enger Zusammenarbeit mit Eurojust die Fähigkeit der EU stärken, die wachsende und komplexe Bedrohung durch Cyberkriminalität zu bewältigen, und sich zu einer zentralen Anlaufstelle für Fragen im Zusammenhang mit Cyberkriminalität entwickeln. Es wird auf EU-Ebene bessere Kapazitäten für die operative Unterstützung zur Bekämpfung grenzüberschreitender Cyberkriminalität, spezielle strategische Analysen und Bedrohungsbewertungen sowie gezielte Schulungs- und FuE-Maßnahmen bieten, auf deren Grundlage besondere Instrumente zur Bekämpfung der Cyberkriminalität entwickelt werden. Das Zentrum wird außerdem die Zusammenarbeit mit allen Interessengruppen vertiefen, einschließlich der Akteure außerhalb der Strafverfolgungsbehörden. In Anbetracht des inhärenten grenzüberschreitenden Charakters des Problems und der Notwendigkeit einer internationalen Zusammenarbeit wird das EC3 die EU-Strafverfolgungsbehörden mit anderen internationalen Akteuren wie Interpol zusammenbringen und sich auf Anstrengungen anderer Akteure wie der IKT-Industrie oder der Zentralstelle für die Vergabe von Internet-Namen und -Adressen (ICANN) stützen.

Das EC3 wird zudem in der Lage sein, über die Kommission Bedenken und Vorschläge im Zusammenhang mit der Verwaltung des Internet zu äußern. Es wird darüber hinaus Kontakte zu der Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA) pflegen, die Analysen zur Netz- und Informationssicherheit sammelt und erstellt und die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung von Konzepten für eine harmonisierte Meldung von Verstößen, beim Aufbau von CERT-Kapazitäten und bei der Sensibilisierung der Endnutzer unterstützt. Die geplante Verlängerung des ENISA-Mandats wird die Unterstützung der Mitgliedstaaten und der Kommission durch die Agentur auch in den kommenden Jahren sicherstellen.

Ein weiteres Beispiel für strategische Initiativen im Jahr 2012 war die gemeinsame Initiative der EU und der USA für die Einrichtung eines **globalen Bündnisses gegen sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet**. Das Bündnis, dem zum Zeitpunkt seiner Einrichtung weltweit 48 Länder beigetreten waren, wird dazu beitragen, die weltweite Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kinderpornografie im Internet voranzubringen. Das Vereinen von Ländern hinter einer Reihe gemeinsamer Ziele dürfte dazu führen, dass mehr Opfer von Kindesmissbrauch identifiziert und gerettet, Straftäter wirksamer strafrechtlich verfolgt, Straftaten besser verhindert und weniger Bilder von sexuellem Missbrauch von Kindern im Internet angeboten werden. Die Europäische Strategie für ein besseres Internet für Kinder¹⁷ verstärkt die Präventivmaßnahmen noch weiter, indem sie Sicherheitsmaßnahmen für Kinder vorsieht, die auf Schutz und Befähigung setzen und die Kinder zu einer verantwortungsbewussten Internetnutzung anhalten.

Der Vorschlag für eine **Richtlinie über Angriffe auf Informationssysteme**¹⁸, der derzeit zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat erörtert wird, zielt auf eine Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der Cyberkriminalität ab und führt Begriffsbestimmungen und Sanktionen für den rechtswidrigen Zugang zu Informationssystemen, den rechtswidrigen Systemeingriff, den rechtswidrigen Eingriff in

¹⁷ COM(2012) 196.

¹⁸ KOM(2010) 517 endg.

Daten und das rechtswidrige Abfangen von Daten ein. Darüber hinaus werden durch den Vorschlag das Herstellen, Verkaufen, Beschaffen zwecks Gebrauchs, Einführen und Verbreiten von Instrumenten, die zur Begehung dieser Straftaten genutzt werden, unter Strafe gestellt. Lediglich sechs EU-Mitgliedstaaten haben das Budapester Übereinkommen über Computerkriminalität noch nicht ratifiziert.

Überdies ist Cyberkriminalität einer der acht Schwerpunkte der operativen Zusammenarbeit im **EU-Politikzyklus zu schwerer und organisierter internationaler Kriminalität**. Zu den spezifischen Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten unter der Leitung Rumäniens durchzuführen sind, gehören die Einrichtung von Meldesystemen in Bezug auf Verletzungen des Schutzes von Daten / Cybervorfälle / Internetkriminalität zum Schaden von juristischen Personen und Bürgern in jedem Mitgliedstaat, die Stärkung der Verwaltung des Internet, damit Nutzer im Cyberraum von den Behörden der Mitgliedstaaten aus berechtigten Strafverfolgungsgründen identifiziert werden können, und die Abschwächung von Tools (Botnetzen), mit denen sich groß angelegte Cyberangriffe durchführen lassen.

Das ISEC-Programm bietet eine Kofinanzierung, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, ihre Kapazitäten für die Bekämpfung von Cyberkriminalität aufzubauen, und um die Zusammenarbeit im grenzübergreifenden Bereich sowie zwischen öffentlichem und privatem Sektor zu fördern. Die jüngsten erfolgreichen Projekte betreffen den Aufbau eines Netzwerks nationaler Exzellenzzentren zur Förderung von Initiativen zur Zusammenarbeit zwischen Forschung, Hochschulen und Strafverfolgungsbehörden. Hieraus sollen konkrete Instrumente für das Verständnis, die Erkennung und die Bekämpfung der Cyberkriminalität resultieren. Derzeit gibt es insgesamt acht Zentren dieser Art, die Finanzmittel der Kommission erhalten. Bislang hat die Kommission fast 5 Mio. EUR für den Aufbau von Ausbildungs- und Forschungskapazitäten zur Cyberkriminalität in den Mitgliedstaaten beigesteuert.

Vorgehen im Jahr 2013:

Die Kommission wird

- **sicherstellen, dass das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität (EC3) bei Europol erhebliche Fortschritte auf dem Weg zur vollen Funktionsfähigkeit macht;**
- **die Cybersicherheitsstrategie der EU umsetzen;**
- **die Annahme der vorgeschlagenen Richtlinie über Maßnahmen zur Gewährleistung einer hohen gemeinsamen Netz- und Informationssicherheit in der EU unterstützen und das neue Mandat der ENISA wahrnehmen;**
- **das Globale Bündnis gegen sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet weiter unterstützen und entwickeln.**

Die Mitgliedstaaten sollten

- **eng mit dem Europäischen Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität (EC3) zusammenarbeiten;**
- **eng mit Eurojust und ENISA zusammenarbeiten;**

- **den operativen Aktionsplan zur Cyberkriminalität im Rahmen des Politikzyklus umsetzen;**
- **die gemeinsamen politischen Ziele des Globalen Bündnisses gegen sexuellen Missbrauch von Kindern im Internet verfolgen und die hierfür erforderlichen spezifischen Maßnahmen ergreifen;**
- **die Ratifizierung und Umsetzung des Budapester Übereinkommens des Europarats über Computerkriminalität unterstützen.**

2.4. Strategisches Ziel 4: Erhöhung der Sicherheit durch Maßnahmen an den Außengrenzen

Im Dezember 2011 legte die Kommission einen Legislativvorschlag für ein **Europäisches Grenzüberwachungssystem (EUROSUR)** vor. Der Vorschlag soll im Jahr 2013 angenommen werden und gibt den Mitgliedstaaten und den EU-Agenturen einen gemeinsamen Rahmen für einen nahezu in Echtzeit erfolgenden Informationsaustausch und die zwischenbehördliche Zusammenarbeit auf nationaler und europäischer Ebene zur Bekämpfung von illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität. EUROSUR wird auch zu der Verbesserung des Schutzes und der Rettung des Lebens von Migranten beitragen.

Nationale Koordinierungszentren für die Grenzüberwachung, an deren Arbeit eine Reihe von einzelstaatlichen Behörden wie Grenzschutz, Polizei, Küstenwache und Marine beteiligt sind, wurden von den an den südlichen und östlichen Außengrenzen gelegenen 18 Schengen-Ländern eingerichtet, die als erste EUROSUR beitreten werden. Diese 18 nationalen Koordinierungszentren wurden von FRONTEX im Rahmen eines Pilotprojekts zum EUROSUR-Netz zusammengeschlossen.

Im Rahmen von EUROSUR hat der Außengrenzenfonds (EBF) wichtige regionale Überwachungssysteme finanziert und so zu einer besseren Kontrolle der Außengrenzen des Schengen-Raums beigetragen. EBF-Beiträge fließen in das spanische integrierte Überwachungssystem SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior), dessen Schwerpunkte insbesondere auf der Straße von Gibraltar, den Kanarischen Inseln und den Balearen sowie der südlichen Mittelmeerküste liegen. Der EBF hat außerdem wesentlich zur Einrichtung des französischen Küstenüberwachungssystems beigetragen.

Mit dem zweifachen Ziel, die Sicherheit an den Grenzen zu erhöhen sowie Drittstaatsangehörigen das Reisen und den Zugang zu erleichtern, hat die Kommission zu Beginn des Jahres 2013 Legislativvorschläge für ein **Einreise-/Ausreisensystem (EES)** und ein **Registrierungsprogramm für Reisende (RTP)** als Teil des **Pakets „intelligente Grenzen“** angenommen.

Nach vielen Jahren der Entwicklung und Erprobung wird das Schengener Informationssystem II (SIS II) voll einsatzfähig sein und weitere Mittel des Grenzmanagements bieten. Zugleich wird der Abschluss der weltweiten Einführung des Visa-Informationssystems (VIS) die Sicherheit weiter stärken.

Die Kommission unterstützt derzeit Griechenland bei der Umsetzung seines Aktionsplans zur Asylreform und zur Migrationsbewältigung, der auch eine Komponente zum Grenzmanagement umfasst, um Griechenland in die Lage zu versetzen, seine Außengrenzen – insbesondere seine Außengrenze zur Türkei – besser zu kontrollieren.

Im Bereich Zollgrenzverwaltung wurde die Arbeit am gemeinsamen Risikomanagement fortgesetzt, und die Kommission legte eine Mitteilung über das Zollrisikomanagement und die Sicherheit der Lieferkette¹⁹ vor. Ziel dieser Mitteilung ist die Förderung der Debatte über die Empfehlungen, damit die derzeitige Situation gemeinsam verbessert werden kann. Darüber hinaus wird gemäß dem auf hoher Ebene vereinbarten Aktionsplan zur Erhöhung der Luftfrachtsicherheit die Zusammenarbeit mit Verkehrsbehörden und Unternehmen fortgesetzt, um die Qualität der Daten, die die Zollbehörden bereits erhalten, zu verbessern.

Die Agentur **Frontex** hat durch verschiedene Tätigkeiten im Rahmen ihres verlängerten Mandats ihren Beitrag zur Sicherheitslage geleistet. Insbesondere hat sie in enger Zusammenarbeit mit den für das Grenzmanagement zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten das Frontex-Risikoanalysenetz weiterentwickelt und regelmäßig Ad-hoc-Risikoanalysen im Zusammenhang mit der illegalen Migration an den Außengrenzen der EU erstellt. An allen wichtigen Gefahrenherden an den Außengrenzen wurden gemeinsame Einsätze durchgeführt. Frontex betrieb mit anderen relevanten EU-Agenturen wie Europol, dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen und der Agentur für Grundrechte eine operative Zusammenarbeit. Außerdem unterstützte die Agentur die Mitgliedstaaten bei der Organisation gemeinsamer Rückführungseinsätze im Einklang mit der EU-Rückkehrpolitik.

Im Anschluss an den erfolgreichen gemeinsamen Einsatz „Indalo“ in den Jahren 2011 und 2012, der von Frontex koordiniert wurde und gegen illegale Migration und Drogenschmuggel gerichtet war, forderte die Kommission Frontex, Europol, das Centre de Coordination pour la Lutte Anti-Drogue en Méditerranée (CeCLAD-M) und das Operationszentrum für den Kampf gegen den Drogenhandel im Atlantik (MAOC-N) auf, ihre Zusammenarbeit im Einklang mit der vorgeschlagenen EUROSUR-Verordnung zu formalisieren.

Des Weiteren forderte die Kommission nach Inkrafttreten der geänderten Frontex-Verordnung Ende 2011 Frontex und Europol auf, die notwendigen Vorkehrungen für die Übermittlung von personenbezogenen Daten zu grenzüberschreitender Kriminalität mit Schwerpunkt illegale Migration und Menschenhandel von Frontex an Europol zu treffen.

2012 wurden wichtige Fortschritte bei der Umsetzung der neuen Grundrechtebestimmungen der überarbeiteten Frontex-Verordnung erzielt. Das nunmehr eingerichtete Grundrechteforum hat seine Arbeit aufgenommen, und es wurde ein Grundrechtsbeauftragter ernannt.

Die Bemühungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Grenzschutz und Zoll bildeten auch im Jahr 2012 wichtige Tätigkeitsbereiche. Sie zielen auf eine Erleichterung von Handel und Reiseverkehr sowie die Erhöhung der Sicherheit der EU ab, unter anderem durch abgestimmte Kontrollen, Informationsaustausch, Schulungsmaßnahmen, gemeinsame Risikoanalysen und gemeinsame Einsätze. Fortschrittliche Lösungen bestehen bereits in einigen Mitgliedstaaten und dienen als bewährte Praktiken. Finnland beispielsweise hat gemeinsame Einheiten von Polizei, Zoll und Grenzschutz eingerichtet, die mit Ermittlungs-, Untersuchungs- und Analyseaufgaben betraut sind und für eine größere Wirksamkeit bei der Bekämpfung schwerer Kriminalität sorgen.

Der Europäische Außengrenzenfonds unterstützte die Mitgliedstaaten bei ihren Anstrengungen zur Bekämpfung der Verwendung gefälschter und nachgemachter Identitäts- und Reisedokumente. Dies umfasste insbesondere die Anschaffung spezieller Ausrüstung für Grenzschutzbeamte und Konsularstellen zur Prüfung der Echtheit von Dokumenten. Er trug

¹⁹ COM(2012) 793 final.

zudem zur Entwicklung von FADO (gefälschte und echte Dokumente online) bei, einem internetgestützten Tool zur Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten über festgestellte Dokumentenfälschung.

Vorgehen im Jahr 2013:

Die Kommission wird

- **den Start von EUROSUR ab dem 1. Oktober 2013 unterstützen;**
- **sicherzustellen, dass das Schengener Informationssystem II (SIS II) im Frühjahr voll funktionsfähig wird.**

Die Mitgliedstaaten sollten

- **sicherstellen, dass alle nationalen Behörden, die für die Überwachung der Grenzen zuständig sind, über die nationalen Koordinierungszentren zusammenarbeiten;**
- **rasche Fortschritte bei den Verhandlungen über das Einreise-/Ausreisensystem (EES) und das Registrierungsprogramm für Reisende (RTP) erzielen;**
- **sich auf gemeinsame Empfehlungen und bewährte Praktiken für die Zusammenarbeit im Bereich Grenzschutz und Zoll verständigen, um ein einheitliches Sicherheits- und Leistungsniveau an allen EU-Außengrenzen zu gewährleisten und die Kosten von Kontrollen zu senken;**
- **gemeinsame Empfehlungen zur Verbesserung des Risikomanagements bei Zollkontrollen und der Sicherheit der Lieferkette erörtern und vereinbaren;**
- **den operativen Aktionsplan zur illegalen Einwanderung im Rahmen des Politikzyklus umsetzen.**

Die Agenturen sollten

- **ihre Zusammenarbeit zur Aufdeckung und Verhinderung illegaler Migration und grenzüberschreitender Kriminalität an den Außengrenzen intensivieren (Frontex, Europol, MAOC-N und CeCLAD-M);**
- **die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Übermittlung personenbezogener Daten an Europol im Einklang mit der geänderten Frontex-Verordnung zu ermöglichen (Frontex und Europol).**

2.5. Strategisches Ziel 5: Verbesserung der Widerstandsfähigkeit Europas gegenüber Krisen und Katastrophen

Im Bereich der natürlichen und vom Menschen verursachten Risiken hat die EU ihre Risikomanagementkapazitäten verbessert, um Ressourcen effizienter zuzuweisen und ihre Kapazitäten im Bereich der Katastrophenvorbeugung und -vorsorge zu verstärken.

Der Vorschlag für die Vorkehrungen für die Anwendung der **Solidaritätsklausel** (Artikel 222 AEUV) wird einen Rahmen bieten für Situationen außerordentlicher Bedrohung oder Schäden, die die Abwehrkapazitäten der betroffenen Mitgliedstaaten überfordern. Ein

gemeinsamer Vorschlag der Kommission und der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik für die Vorkehrungen für die Anwendung der Solidaritätsklausel wurde im Dezember 2012 angenommen.²⁰

Es bedarf der Einführung und Anwendung eines robusten Verfahrens der Risikobewertung, um zu gewährleisten, dass Sicherheitsrisiken wirksam verwaltet werden. Die EU ist dabei, einen gemeinsamen methodischen Ansatz zur Bewertung dieser Risiken zu entwickeln. Wichtige Arbeit wurde im Bereich der Risikobewertung im Zusammenhang mit vorsätzlich und arglistig herbeigeführten Bedrohungen geleistet, nicht zuletzt im Bereich der Luftsicherheit (Luftfracht, Verbot des Mitführens von Flüssigkeiten). Im Dezember 2012 forderte der Rat die Kommission auf, diesen methodischen Ansatz auf den gesamten Bereich der **Luftsicherheit** auszuweiten.

Hinsichtlich der Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegen natürliche und vom Menschen verursachte Katastrophen wurde eine Reihe von Maßnahmen durchgeführt, um den EU-Politikrahmen für das Katastrophenrisikomanagement umzusetzen.²¹ Die Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Fortschritte bei der Durchführung der **einzelstaatlichen Risikobewertungen** im Einklang mit den Leitlinien der Kommission von 2010²² erzielt. Bisher hat die Kommission Beiträge von 12 Ländern erhalten, die am EU-Katastrophenschutzverfahren beteiligt sind (Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Deutschland, Ungarn, Italien, Niederlande, Norwegen, Polen, Slowenien, Schweden und Vereinigtes Königreich). Die nationalen Risikoanalysen sind unterschiedlich detailliert, was die Notwendigkeit robusterer vergleichender Konzepte des Katastrophendaten- und Risikomanagements unterstreicht. Auf dieser Grundlage arbeitet die Kommission gegenwärtig an einer ersten **sektorübergreifenden Übersicht über natürliche und vom Menschen verursachte Risiken**, denen die Union in Zukunft ausgesetzt ist. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im Jahr 2013 vorgestellt. Im Jahr 2014 könnte eine umfassendere Arbeit folgen, in der eingehender auf Sicherheitsrisiken eingegangen wird.

Der Vorschlag der Kommission für ein neues Katastrophenschutzverfahren der Union²³ stellt die Katastrophenprävention auf eine Stufe mit Vorbereitungs- und Abwehrmaßnahmen und enthält Bestimmungen zur Weiterentwicklung der Risikobewertung in der Katastrophenschutzpolitik.

Die Kommission hat auch konsequent die Verwendung von **Peer-Reviews** als wirksame Möglichkeit des Erfahrungsaustauschs und der Verbesserung von Governance und Politikgestaltung im Bereich des Katastrophenrisikomanagements gefördert. 2012 war das Vereinigte Königreich das erste Land, das freiwillig ein Peer-Review-Pilotprojekt mit drei „Peers“ (aus Italien, Finnland und Schweden) durchführte. Das Projekt wurde von der Kommission in Zusammenarbeit mit UNISDR und OECD unterstützt und gefördert. Ein Bericht über die Ergebnisse, der unter anderem auf bewährte Praktiken, verbesserungswürdige Bereiche sowie Empfehlungen für die Erzielung weiterer Fortschritte eingeht, wird im Frühjahr 2013 erwartet. Die Ergebnisse werden auch in die laufenden

²⁰ JOIN(2012) 39 final.

²¹ Siehe Mitteilung „Ein Gemeinschaftskonzept zur Verhütung von Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Katastrophen“ (KOM(2009) 82 endg.).

²² SEK(2010) 1626 endg., abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/pdffdocs/prevention/COMM_PDF_SEC_2010_1626_F_staff_working_document_en.pdf.

²³ KOM(2011) 934 endg.

Arbeiten der Kommission zur Ausarbeitung von Leitlinien für die **Katastrophenverhütung**, die sich auf bewährte Praktiken stützen, einfließen.

Darüber hinaus wird die Kommission 2013 auf der Grundlage des bestehenden Beobachtungs- und Informationszentrums (GD ECHO) das Notfallabwehrzentrum eröffnen, wodurch die Katastrophenabwehrkapazitäten der EU weiter verstärkt werden.

Wesentliches wurde auch zur besseren Rationalisierung und Stärkung der Synergien zwischen den verschiedenen Krisenmanagementkapazitäten der EU geleistet. Mit den überarbeiteten EU-Krisenkoordinierungsvorkehrungen und der Einrichtung einer integrierten Früherkennungs- und Analysekapazität wird ein stärker integriertes und wirksames Konzept verfolgt.

Im Jahr 2012 wurden mehrere wichtige Maßnahmen durchgeführt, um sektorübergreifende und sektorspezifische Zentren in der Kommission und relevante Agenturen stärker zu vernetzen. Hierzu gehören der Abschluss von Vereinbarungen über die Zusammenarbeit im Risiko- und Krisenmanagement und die Einführung neuer leistungsstarker und widerstandsfähiger Kommunikationsmittel. Die Einrichtung des Zentrums für strategische Analyse und Reaktion der Kommission in der GD HOME trug zur Einführung neuer Verfahren und Praktiken für die Bewertung und Verwaltung von Sicherheitsrisiken bei. Diese bündeln beispielsweise in den Bereichen Verkehr und Energie das Fachwissen der zuständigen Dienststellen der Kommission und von Expertengruppen und stützen sich auf Bedrohungsbewertungen des EU-Zentrums für Informationsgewinnung und -analyse, der EU-Agenturen und der Mitgliedstaaten.

Sollen Krisenmanagement und Risikobewertung auf EU-Ebene verbessert werden, muss ein **Austausch von Verschlussachen** möglich sein. So gesehen ist die Schaffung eines Rechtsrahmens, der den EU-Agenturen den Austausch von Verschlussachen ermöglicht, ein wichtiger Schritt nach vorne.

Vorgehen im Jahr 2013:

Die Kommission wird

- **Bemühungen unterstützen, die auf eine Verbesserung der Methoden der Risikobewertung und den Austausch und die Übermittlung von Erfahrungen zum Risikomanagement zwischen den EU-Mitgliedstaaten – auch unter Einbeziehung von Drittländern – abzielen;**
- **eine erste sektorübergreifende Übersicht über die natürlichen und vom Menschen verursachten Risiken in der EU erstellen;**
- **auf der Grundlage bewährter Praktiken Leitlinien für die Katastrophenverhütung erstellen;**
- **die Fähigkeit der EU, die Bewertung von Sicherheitsrisiken vorzunehmen, weiter erhöhen.**

Die Mitgliedstaaten sollten

- **ihre nationalen Risikobewertungen abschließen und regelmäßig aktualisieren, Initiativen zur Verbesserung des Verständnisses von Katastrophen- und Sicherheitsrisiken und zur Förderung von**

Risikomanagementplanung und EU-gestützten Investitionen in katastrophensichere Infrastruktur ergreifen und ihre nationalen Risikomanagementstrategien freiwillig Peer-Reviews unterziehen;

- **den Vorschlag für Vorkehrungen für die Anwendung der Solidaritätsklausel annehmen.**

3. STRAFFUNG UND RATIONALISIERUNG DER DURCHFÜHRUNG VON SICHERHEITSSTRATEGIEN

Die Strategie der inneren Sicherheit beruht auf einer gemeinsamen Agenda unter Beteiligung aller Akteure: EU-Organe, Mitgliedstaaten und EU-Agenturen. Im Jahr 2012 gab das Europäische Parlament seine erste Stellungnahme zur Strategie der inneren Sicherheit ab und unterstützte weitgehend die fünf Ziele der Strategie.²⁴

Bei der Reaktion auf die Bedrohungen für die innere Sicherheit der EU hat die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten einen hohen Stellenwert. Die Bündelung von Ressourcen und die Straffung von Maßnahmen auf EU-Ebene können wirksamer und kostengünstiger sein als einzelnes Vorgehen. Den EU-Agenturen kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle zu.

3.1. Straffung

Die Kommission hat im März 2013 einen Vorschlag zur Reform von Europol und CEPOL, in dem die Verschmelzung der beiden Agenturen zu einer Agentur nahegelegt wird, sowie eine Mitteilung über ein Europäisches Fortbildungsprogramm für den Bereich Strafverfolgung (LETS) vorgelegt.

Allgemeine Ziel der **Reform von Europol und Eurojust** ist, die operative Effizienz und Wirksamkeit der Agenturen bei der Bewältigung der von schwerer und organisierter Kriminalität und Terrorismus ausgehenden Sicherheitsbedrohung zu verbessern. Wenn Europol in die Lage versetzt wird, kriminelle Bedrohungen und Entwicklungen besser zu erfassen, werden die EU und die Mitgliedstaaten kriminellen Netzwerken und ihren nachteiligen Auswirkungen auf die Gesellschaft und die Wirtschaft verstärkt entgegenzutreten können. Möglich wird dies durch eine Verbesserung der Unterstützung, die Europol den Mitgliedstaaten bieten kann, eine Optimierung der Koordinierung und der Synergien zwischen den Einsätzen der Mitgliedstaaten und eine stärkere Unterstützung des EU-Politikzyklus zu schwerer und organisierter Kriminalität.

Die Aufgaben von CEPOL und Europol ergänzen sich wechselseitig, wobei CEPOL die Herausbildung einer Kultur der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung auf EU-Ebene durch Schulungsmaßnahmen fördert. Die vorgeschlagene **Zusammenlegung von CEPOL und Europol** würde bewirken, dass die Schulungsmaßnahmen zielgerichteter und auf den tatsächlichen Ausbildungsbedarf abgestimmt sind, wie es das gleichzeitig von der Kommission angenommene **Europäische Fortbildungsprogramm für den Bereich Strafverfolgung (LETS)** vorsieht. Knappe finanzielle und personelle Ressourcen würden gebündelt, sodass die EU insgesamt mehr Schulungen anbieten könnte. Durch die Steigerung der Funktionsfähigkeit von Europol und durch gezielte Schulungsmaßnahmen auf der

²⁴ Borsellino-Bericht, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. Mai 2012 zur Strategie der Europäischen Union zur inneren Sicherheit ((2010)2308 (INI)).

Grundlage der vorrangigen Bedürfnisse der EU können Mittel auf nationaler Ebene freigesetzt und bei Bedarf umverteilt werden.

Das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität ist ein weiteres Beispiel für Straffung zum Zwecke der effizienteren Bekämpfung der Cyberkriminalität. Bei Online-Betrug, Kindesmissbrauch und anderen Straftaten sind regelmäßig Hunderte von Opfern gleichzeitig betroffen und Tatverdächtige überall auf der Welt verstreut. Einsätze dieser Größenordnung können von nationalen Polizeikräften allein nicht erfolgreich durchgeführt werden. Da sich keine andere Verbrechensform so sehr über Ländergrenzen hinwegsetzt wie die Cyberkriminalität, müssen die Strafverfolgungsbehörden ebenfalls über Grenzen hinweg koordiniert zusammenarbeiten, und zwar mit staatlichen wie mit privaten Akteuren gleichermaßen.

Durch die Straffung von Finanzierungsregelungen können Mittel gezielter eingesetzt werden. Im Jahr 2012 hat die Kommission Vorschläge für den Fonds für die innere Sicherheit für die kommende Finanzielle Vorausschau 2014-2020 vorgelegt. Eine der vorgeschlagenen Neuerungen besteht darin, die geteilte Mittelverwaltung auf sämtliche Fonds anzuwenden (früher war der ISEC-Fonds nicht inbegriffen). Das bedeutet, dass ein wachsender Anteil der verfügbaren Mittel direkt von den Mitgliedstaaten verwaltet wird.

3.2. Kohärenz zwischen der internen und der externen Dimension

Da Bedrohungen ihren Ursprung teilweise außerhalb der EU haben, ist eine **verstärkte Zusammenarbeit mit externen Akteuren im Bereich der Sicherheit, Drittländern und Organisationen** von grundlegender Bedeutung für eine erfolgreiche Sicherheitspolitik.

Im Rahmen eines umfassenderen Bestrebens, für mehr Kohärenz zwischen der internen und externen Dimension der Sicherheit zu sorgen, wurde im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) und im Ständigen Ausschuss für die innere Sicherheit (COSI) an der Umsetzung des Fahrplans zur Stärkung der Verbindungen zwischen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und Akteuren im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht sowie an der weiteren Verstärkung von Synergien in anderen Bereichen wie Cyberkriminalität, Schutz kritischer Infrastrukturen und Terrorismusbekämpfung gearbeitet. Außerdem wurden engere Verbindungen zwischen dem EAD und den betreffenden Agenturen (z. B. Europol und Frontex) geschaffen. 2012 wurden zwei Sitzungen von PSK und COSI abgehalten, auf denen die geografischen Dimensionen (westlicher Balkan, Sahelzone und Libyen) von EU-Tätigkeiten erörtert wurden, und im Februar 2013 fand eine weitere Sitzung der beiden Gremien statt, die sich auf die Sicherheitslage in Mali konzentrierte.

Fragen der inneren Sicherheit werden jetzt systematisch auf die Tagesordnung von politischen Dialogen mit betreffenden Drittländern und Organisationen gesetzt und auch in einschlägigen strategischen Partnerschaften und Vereinbarungen aufgegriffen. Die gestarteten Dialoge zu **Mobilität, Migration und Sicherheitspartnerschaften** mit Ländern des südlichen Mittelmeerraums stellen weitere Kanäle zur Stärkung der Zusammenarbeit mit externen Partnern bei Fragen der inneren Sicherheit dar. Ebenso sind die Heranführungsstrategie und insbesondere die laufenden Arbeiten im Rahmen der Kontrollmechanismen nach der Visaliberalisierung mit fünf Ländern des westlichen Balkans, die Umsetzung des Fahrplans für die Visaliberalisierung mit dem Kosovo und die positive Agenda mit der Türkei wirksame Instrumente, mit denen Drittländer dabei unterstützt werden, ihren Rechtsrahmen und ihre

operative Leistungsfähigkeit an den EU-Besitzstand und die EU-Normen im Bereich Sicherheit anzugleichen.

Spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung weltweiter Bedrohungen, die der Stärkung der inneren Sicherheit der EU dienen, werden im Rahmen des Instruments für Stabilität auch außerhalb der EU finanziert.

3.3. Die Zukunft gestalten: das Programm für Sicherheitsforschung (7. RP) und weitere Schritte

Seit 2007 hat die Kommission das Programm für Sicherheitsforschung im Rahmen des 7. Rahmenforschungsprogramms mit rund 1,4 Mrd. EUR ausgestattet. Mehr als 250 Projekte wurden finanziert, wobei Interessengruppen in erheblichem Maße beteiligt waren. Die meisten Schwerpunktbereiche dieses Berichts wurden angegangen, so z. B. Explosivstoffe, CBRN, Radikalisierung und Grenzsicherheit.

Die Kommission hat im Juli 2012 eine Mitteilung mit dem Titel „Eine Industriepolitik für die Sicherheitsbranche – Maßnahmenkatalog für eine innovative und wettbewerbsfähige Sicherheitsbranche“²⁵ veröffentlicht. Der Aktionsplan sieht weitere Maßnahmen zur Harmonisierung des EU-Sicherheitsmarktes und zur Schließung der Lücke zwischen Forschung und Markt vor, insbesondere durch Normungsmaßnahmen im Bereich Schutz vor CBRN-Risiken, Grenzsicherheit und Krisenmanagement/Katastrophenschutz.

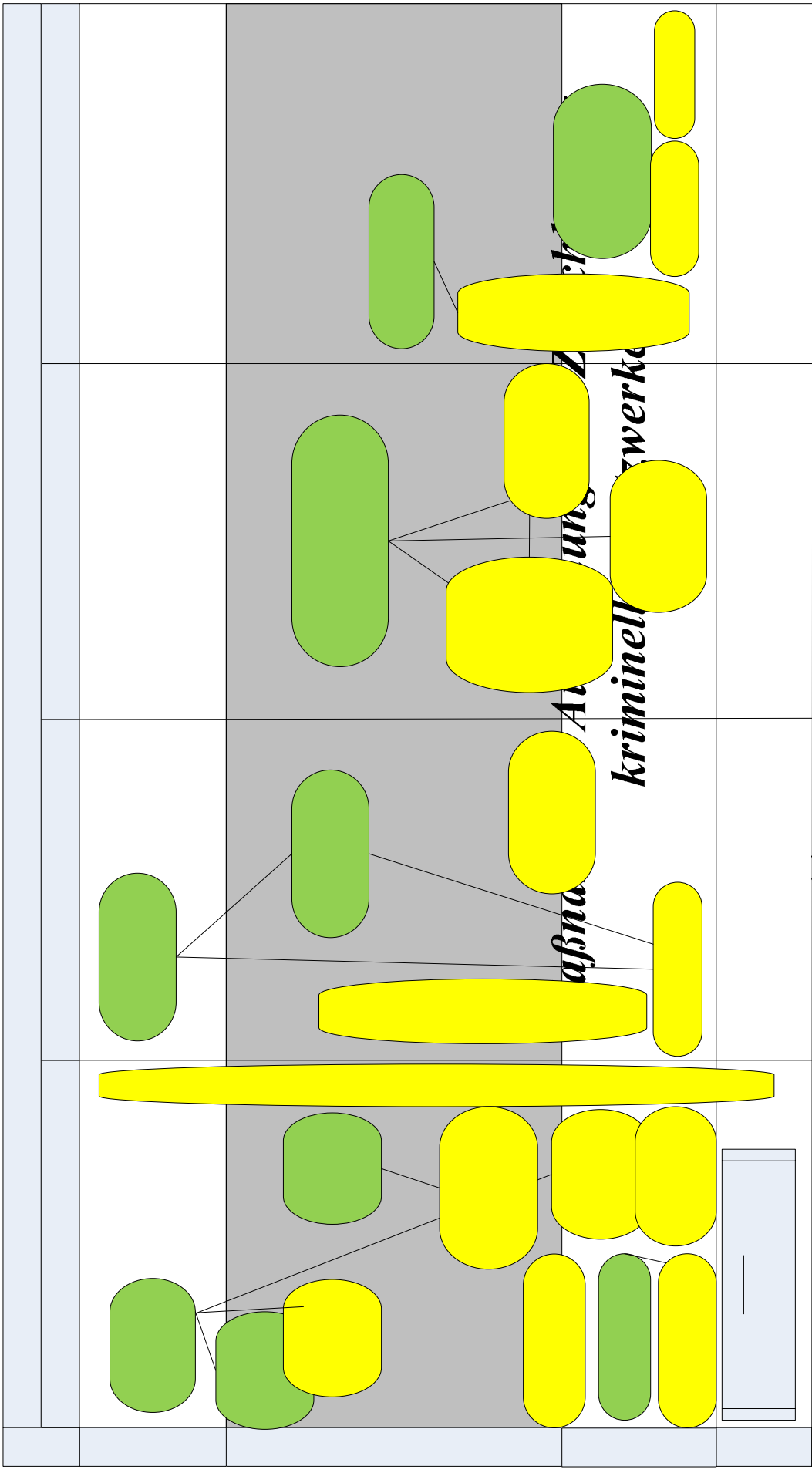
4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Durchführung der Strategie der inneren Sicherheit ist bereits gut fortgeschritten. Wie dieser Bericht zeigt, wurde im Rahmen der fünf Ziele viel getan. Das Ende des Wegs ist jedoch noch nicht erreicht. Für das Jahr 2013 gilt die organisierte Kriminalität weiterhin als eine der größten Herausforderungen für die innere Sicherheit der EU. Geldwäsche, Korruption, Menschenhandel und mobile organisierte Verbrechergruppen sind nur einige der erwarteten Bedrohungen. Cyberkriminalität stellt nach wie vor ein besonderes Problem dar. Eine weitere wichtige Herausforderung für 2013 ist die Verbesserung von Instrumenten zur wirksameren Bekämpfung des zunehmenden gewaltbereiten Extremismus.

Der nächste und zugleich letzte Bericht über die Durchführung der Strategie der inneren Sicherheit wird Mitte 2014 vorgelegt. Er wird bewerten, ob die ISS-Ziele erreicht wurden, und sich auch künftigen Herausforderungen im Bereich der inneren Sicherheit widmen.

²⁵ COM(2012) 417 final.

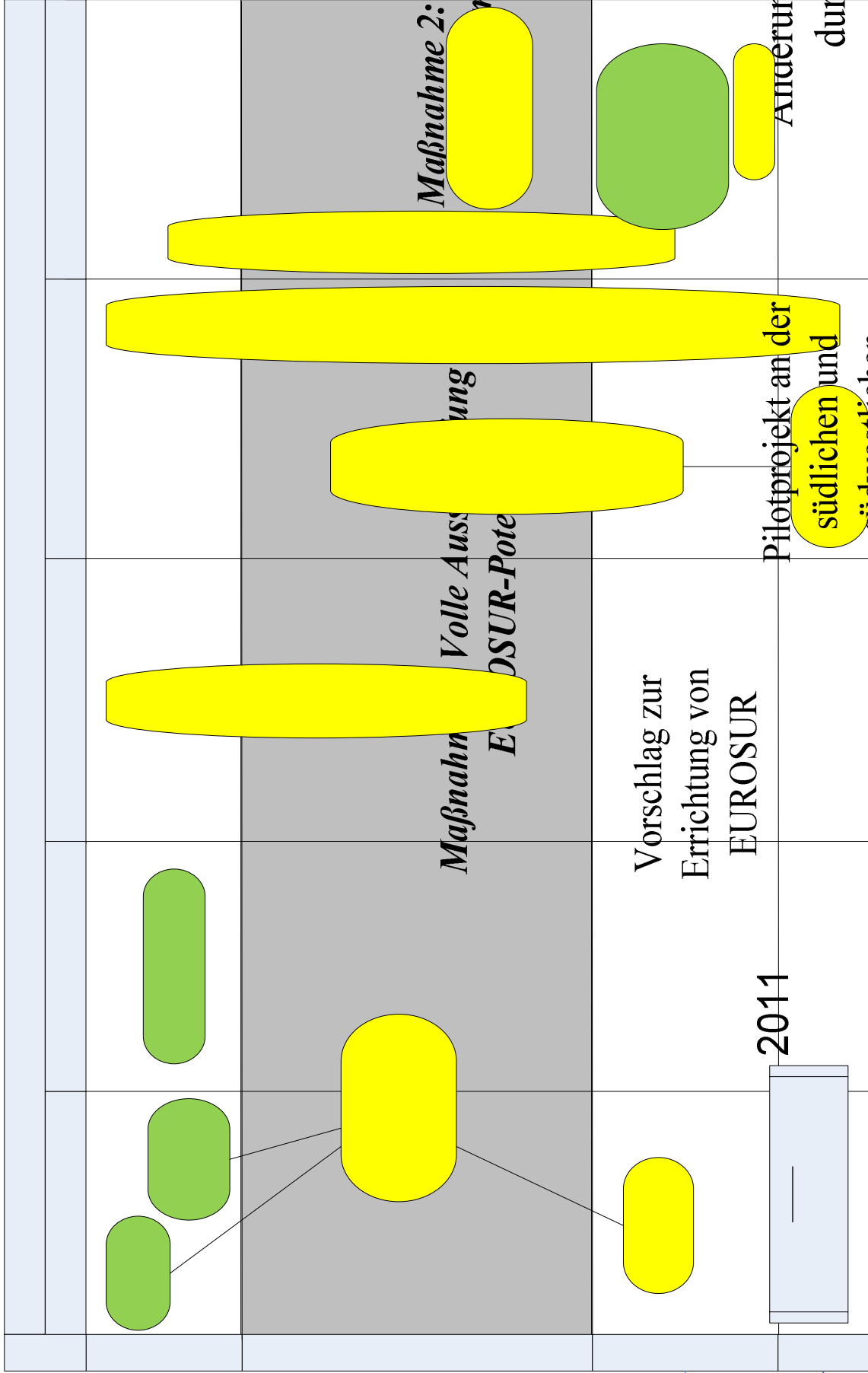
Anhang 1: Grafische Übersicht über alle geplanten Maßnahmen für 2011-2014

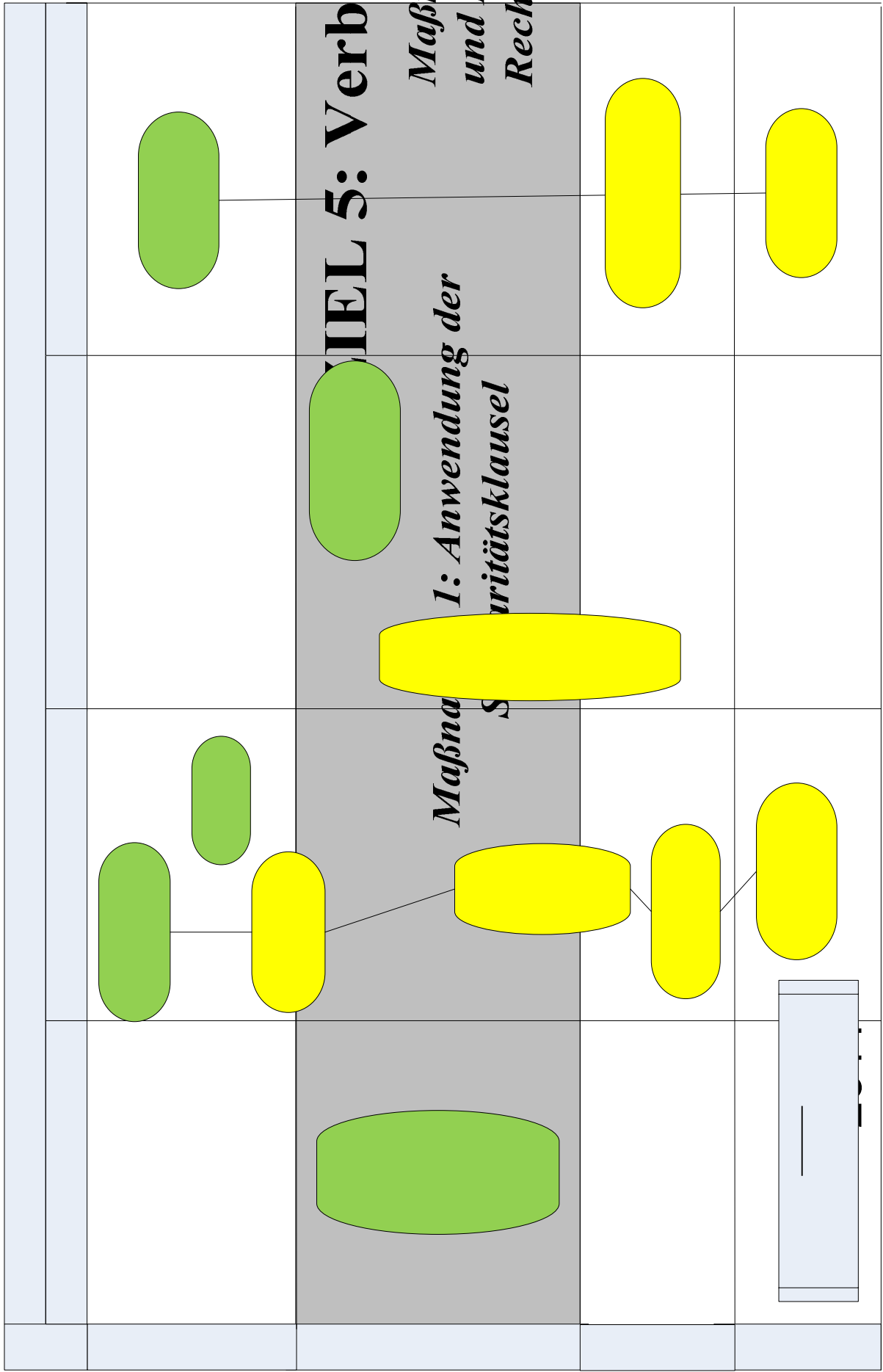


Vorschlag zur
Verwendung von EU -
Fluggastdaten ²²



ZIEL 3: B
... der Strafverf





ZIEL 5: Verbesserung

Maßnahme 2: ... und Risikobewertung ... Rechnung trägt

Maßnahme 1: Anwendung der Prioritätsklausel

Richtlin
Risikobew
Risikokontroll