



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 19. Oktober 2016
(OR. en)

13442/16

JAI 851
COSI 159
FRONT 388
ASIM 136
DAPIX 177
ENFOPOL 356
SIRIS 139
VISA 326
FAUXDOC 35
COPEN 300
CYBER 116

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	12. Oktober 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 670 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion - Erster Fortschrittsbericht

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 670 final.

Anl.: COM(2016) 670 final



Brüssel, den 12.10.2016
COM(2016) 670 final

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

**Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion - Erster
Fortschrittsbericht**

I. EINLEITUNG

Das Thema Sicherheit ist für die aktuelle Kommission seit Beginn ihrer Amtszeit ein ständiges Anliegen – von den Politischen Leitlinien von Präsident Juncker vom Juli 2014 bis hin zur letzten Rede zur Lage der Union im September 2016. In der Erklärung von Bratislava und dem Bratislava-Fahrplan vom September 2016 wurde unterstrichen, welche wichtige Rolle die Europäische Union als Garant für die Sicherheit ihrer Bürger spielt. Ferner wurde die Union aufgefordert, alles Notwendige zu unternehmen, um die Mitgliedstaaten bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit und der Bekämpfung des Terrorismus zu unterstützen.¹ In den vergangenen Monaten wurden kontinuierliche Fortschritte bei der Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda vom April 2015² sowie bei den Vorbereitungen einer wirksamen und echten Sicherheitsunion gemäß dem Vorschlag der Kommission in ihrer Mitteilung vom April 2016³ erzielt. In diesem Zusammenhang hat Präsident Juncker einen Kommissar für das Ressort „Sicherheitsunion“ ernannt. Er wird durch eine übergreifende Task Force unterstützt, die auf die Expertise der gesamten Kommission zurückgreifen kann, um die Arbeiten voranzubringen und die Umsetzung der einschlägigen Maßnahmen zu gewährleisten.

Der vorliegende Bericht ist der erste einer Reihe monatlicher Berichte über die Fortschritte auf dem Weg zu einer funktionsfähigen und wirksamen Sicherheitsunion. Im Rahmen der monatlichen Berichterstattung wird die Umsetzung der verschiedenen Kommissionsmaßnahmen⁴ im Bereich der Sicherheit überwacht und aufgezeigt, wo verstärkte Anstrengungen notwendig sind. Die Berichte umfassen zwei große Säulen: „Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität sowie der Instrumente zu ihrer Unterstützung“ sowie „Stärkung unserer Abwehrbereitschaft und Widerstandsfähigkeit“. Die Berichte erstrecken sich auf das gesamte politische Spektrum im Bereich der Sicherheit und werden die einschlägigen Maßnahmen der EU-Organe und -Agenturen beleuchten. Parallel dazu wird die Kommission die Wirksamkeit der bestehenden EU-Instrumente zur Terrorismusbekämpfung umfassend bewerten.

Wie die Kommission bereits festgestellt hat, ist in der heutigen Welt die innere Sicherheit eines Mitgliedstaats die innere Sicherheit aller Mitgliedstaaten. Nur wenn wir zusammenarbeiten, können wir das Maß an kollektiver Sicherheit erreichen, das unsere Bürger erwarten und fordern. Dabei müssen wir sicherstellen, dass die Grundrechte umfassend gewahrt werden, denn die Sicherheit der Union kann nur dann gewährleistet werden, wenn die Bürger sicher sein können, dass ihre Grundrechte uneingeschränkt geachtet werden.

Der vorliegende Bericht liefert einen Überblick über die seit der Mitteilung vom April 2016 erzielten Ergebnisse. Die künftigen Berichte werden sich auf die konkreten Maßnahmen konzentrieren und das gesamte Spektrum der Unionspolitik im Bereich der Sicherheit sowie deren Beitrag zur Verwirklichung einer wirksamen und echten Sicherheitsunion aufzeigen.

¹ Die Erklärung von Bratislava und der Bratislava-Fahrplan vom 16. September 2016, SN 73/16.

² Mitteilung COM(2015) 185 final vom 28. April 2015, „Die Europäische Sicherheitsagenda“.

³ Mitteilung COM(2016) 230 final vom 20. April 2016, „Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda im Hinblick auf die Bekämpfung des Terrorismus und die Weichenstellung für eine echte und wirksame Sicherheitsunion“.

⁴ Siehe auch die Mitteilung COM(2016) 602 final vom 14. September 2016 „Mehr Sicherheit in einer von Mobilität geprägten Welt: Besserer Informationsaustausch bei der Terrorismusbekämpfung und für einen stärkeren Schutz der Außengrenzen“.

II. INTENSIVIERUNG UNSERES KAMPFS GEGEN TERRORISMUS UND ORGANISIERTE KRIMINALITÄT SOWIE DER INSTRUMENTE ZU IHRER UNTERSTÜTZUNG

a) Rechtsrahmen für die Terrorismusbekämpfung und die Unterbindung des Zugangs zu Finanzmitteln und Feuerwaffen

Die intensivere Bekämpfung des Terrorismus erfordert wirksame Maßnahmen, um die Unterstützung von Terroristen zu unterbinden und sie der Mittel zu berauben, Anschläge zu verüben.

Mit dem Vorschlag der Kommission für eine **Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung**⁵ soll sichergestellt werden, dass internationale Standards und Verpflichtungen rasch umgesetzt werden und der überarbeitete strafrechtliche Rahmen auf EU-Ebene den künftigen Herausforderungen – u. a. dem Problem der zurückkehrenden ausländischen terroristischen Kämpfer – in angemessener Weise Rechnung trägt. Die Unterbringung, Beförderung oder materielle Unterstützung von Terroristen oder aber die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat sind ebenfalls Straftaten mit Terrorismusbezug, die hart zu bestrafen sind. Seit September 2016 fanden drei Trilogsitzungen zu diesem Vorschlag statt, mit denen die Grundlage für eine Reihe wichtiger Aspekte geschaffen wurde. Die Kommission begrüßt, dass die gesetzgebenden Organe darauf hinarbeiten, bis Ende des Jahres eine Übereinkunft über den Richtlinienvorschlag zu erzielen.

Was die Terrorismusfinanzierung anbelangt, so hat die Kommission – wie in ihrem Aktionsplan gegen Terrorismusfinanzierung⁶ vom Februar 2016 angekündigt – am 5. Juli 2016 einen Vorschlag zur Änderung der vierten **Geldwäscherichtlinie** angenommen. Mit den vorgeschlagenen Änderungen soll gegen neue Vorgehensweisen bei der Terrorismusfinanzierung (z. B. virtuelle Währungen, Prepaid-Karten) vorgegangen und die Transparenz verstärkt werden, um Geldwäsche zu bekämpfen. Das Europäische Parlament und der Rat arbeiten derzeit an ihrem Standpunkt zum Vorschlag. Diese Arbeiten sollten zügig vorangebracht werden, damit die Trilogie Anfang 2017 beginnen können. Am 14. Juli 2016 nahm die Kommission eine Liste der Drittländer an, deren Systeme zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung strategische Mängel aufweisen.⁷ Banken werden nun Finanzströme aus diesen elf Ländern zusätzlichen Überprüfungen unterziehen müssen (verstärkte Sorgfaltspflichten).

Die Kommission hat die Umsetzung ihres **Aktionsplans** vom Dezember 2015 beschleunigt, indem sie die operative Zusammenarbeit auf EU-Ebene bei der **Bekämpfung des unerlaubten Handels und Gebrauchs von Feuerwaffen und Explosivstoffen**⁸ verstärkt hat. Die meisten Maßnahmen des Aktionsplans sind bereits oder werden derzeit umgesetzt. An einem schnelleren und intensiveren Informationsaustausch über Feuerwaffen auf europäischer und internationaler Ebene wird derzeit gearbeitet. Darüber hinaus wurden Dialoge mit Ländern des Mittleren Ostens und Nordafrikas sowie mit Ländern des westlichen Balkans eingeleitet, um den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit im Kampf gegen den Schmuggel von Feuerwaffen entlang dieser zwei Hauptströme zu verbessern.

Am 18. November 2015 nahm die Kommission infolge der Anschläge von Paris eine Durchführungsverordnung zur Festlegung gemeinsamer Mindeststandards für die

⁵ COM(2015) 625 final.

⁶ COM(2016) 50/2.

⁷ C(2016) 4180 final.

⁸ COM(2015) 624 final.

Deaktivierung von Feuerwaffen⁹ an. Mit dieser Verordnung, die am 8. April 2016 in Kraft getreten ist, wird dafür gesorgt, dass deaktivierte Feuerwaffen endgültig unbrauchbar gemacht werden. Der für das Thema der Deaktivierung von Feuerwaffen zuständige Ausschuss kam im September 2016 zusammen, um den Bedarf an einer weiteren Überarbeitung der Deaktivierungsstandards zu bewerten. Ferner legte die Kommission einen Vorschlag für eine überarbeitete **Feuerwaffen-Richtlinie** (Richtlinie 477/91) vor, um den Zugang zu den gefährlichsten Kategorien von Feuerwaffen für den zivilen Gebrauch zu beschränken.¹⁰ Am 10. Juni 2016 verständigte sich der Rat auf eine allgemeine Ausrichtung zum Vorschlag der Kommission. Der Ausschuss des Europäischen Parlaments für Binnenmarkt und Verbraucherschutz stimmte am 19. Juli 2016 über den Vorschlag ab. Die Gespräche zwischen den gesetzgebenden Organen, die am 27. September 2016 auf politischer Ebene begannen, werden nun in einer Reihe fachlicher Erörterungen fortgesetzt. Wichtig ist, dass bis Ende des Jahres eine Einigung erzielt wird. Die Kommission wird weiter darauf dringen, dass die gesetzgebenden Organe keine Abstriche bei ihren ehrgeizigen Zielen machen, vor allem in Bezug auf das Verbot der gefährlichsten halbautomatischen Feuerwaffen.

Bei den Terroranschlägen in Europa wurden **selbst hergestellte Explosivstoffe** verwendet. Die Kommission arbeitet intensiv daran, den Zugang zu den **Ausgangsstoffen** für die Herstellung derartiger Explosivstoffe zu beschränken, und die Detektionskapazitäten der Strafverfolgungsbehörden sowie von Bediensteten, die öffentliche Plätze, Massenverkehrsmittel und kritische Infrastrukturen schützen, zu verbessern. Unter anderem finanziert sie ein Forschungsprojekt¹¹, das sich mit der Neutralisierung der explosiven Eigenschaften von Produkten befasst, die in Baumärkten frei erhältlich sind. Aus diesem Projekt gingen mehrere Patente hervor, die von der Industrie genutzt werden können. Die Kommission und die Mitgliedstaaten müssen nun dringend prüfen, wie die Forschungsergebnisse flächendeckend genutzt werden können, um Terroristen den Zugang zu potenziellen Ausgangsstoffen für den Bombenbau zu verwehren.

Gleichzeitig müssen die Maßnahmen auf politischer Ebene dem sich ständig verändernden Charakter von Bedrohungen Rechnung tragen. In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten hat die Kommission kürzlich weitere bedenkliche Ausgangsstoffe ermittelt, die verstärkten Kontrollen unterzogen werden sollten. Im November wird sie drei separate delegierte Rechtsakte verabschieden, mit denen diese Substanzen in den Anhang II der **Verordnung über das Inverkehrbringen und die Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe**¹² aufgenommen werden. Damit müssen verdächtige Transaktionen, das Abhandenkommen oder der Diebstahl dieser Stoffe den Strafverfolgungsbehörden künftig gemeldet werden.

Parallel dazu wird die Kommission Maßnahmen ergreifen, um die vollständige Umsetzung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen. Am 29. September 2016 leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen Zypern, Frankreich, Luxemburg und Spanien ein, da diese Mitgliedstaaten bislang noch nicht alle

⁹ 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.

¹⁰ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 91/477/EWG des Rates über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen.

¹¹ Ein Forschungsprojekt im Rahmen des Schwerpunktbereichs „Sicherheitsforschung“ des 7. EU-Forschungsrahmenprogramms.

¹² Verordnung (EU) Nr. 98/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe.

Bestimmungen vollständig umgesetzt haben. Die Kommission wird Anfang 2017 über die Umsetzung Bericht erstatten und prüfen, ob eine weitere Verschärfung europäischer Rechtsvorschriften erforderlich ist.

b) Verhinderung und Bekämpfung der Radikalisierung

Die Verhinderung der Radikalisierung – sowohl auf lokaler Ebene als auch über das Internet – ist zentraler Bestandteil der EU-Maßnahmen im Bereich der Terrorismusbekämpfung. Im Juni 2016 legte die Kommission eine umfassende Mitteilung darüber vor, wie die EU die Mitgliedstaaten bei der **Prävention von Radikalisierung, die zu extremistisch motivierter Gewalt führt**, unterstützen kann.¹³ Die EU-Organe sollten die vorgeschlagenen Maßnahmen dringend umsetzen. Seit Annahme des Verhaltenskodexes im Mai 2016 hat die Kommission die Umsetzung der von den IT-Unternehmen eingegangenen Verpflichtungen überwacht, insbesondere die Zusage, illegale Hassreden binnen weniger als 24 Stunden zu entfernen. Die Kommission wird auf der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ am 8. Dezember 2016 über die Fortschritte berichten. Im Nachgang zur hochrangigen Konferenz über die strafrechtliche Reaktion auf die Radikalisierung vom Oktober 2015 und den Schlussfolgerungen des Rates vom 20. November 2015 werden von den Mitgliedstaaten derzeit Vorschläge übermittelt, die im Rahmen eines Aufrufs zur Einreichung von Vorschlägen für Projekte zur Bekämpfung der Radikalisierung in Gefängnissen eingegangen sind. Parallel dazu sollten die Mitgliedstaaten und ihre lokalen Behörden die verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen und gemeinsamen Instrumente zur Prävention und Bekämpfung von Radikalisierung umfassend nutzen, insbesondere das Unterstützungsangebot des **Aufklärungsnetzwerks gegen Radikalisierung (RAN)**. Im September 2016 startete RAN die Kampagne „Exit Hate“, um anhand persönlicher Erfahrungsberichte eine Alternative zu den Narrativen extremistischer Propaganda zu bieten. Da das Aufklärungsnetz kürzlich ausgebaut wurde, kann es nun auch auf Drittstaaten zugehen. So hat es Besuche lokaler Jugendarbeiter und Wissenschaftler in der Türkei und Jordanien organisiert, um eine Liste konkreter Maßnahmen zu erstellen, die gemeinsam mit den lokalen Gemeinschaften umgesetzt werden sollen. Am 9. November 2016 wird die Kommission eine hochrangige RAN-Konferenz zum Thema Radikalisierung veranstalten, auf der sowohl nationale als auch lokale Entscheidungsträger sowie vor Ort tätige Fachkräfte effiziente Wege zur Bekämpfung von Radikalisierung diskutieren werden. Darüber hinaus bereitet die Kommission die zweite hochrangige Sitzung des **EU-Internetforums** vor, die am 8. Dezember 2016 stattfinden soll. Bei dieser Gelegenheit werden die Mitgliedstaaten sowie Vertreter der Industrie und der Zivilgesellschaft Bilanz über die bereits erzielten Fortschritte ziehen und die Richtung für weitere Arbeiten zur Verhinderung der Radikalisierung im Internet und zur Bekämpfung terroristischer Propaganda im Internet vorgeben. Der Bratislava-Fahrplan unterstreicht, wie wichtig es ist, dass die EU die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verhinderung der Radikalisierung unterstützt.

c) Verbesserung der operativen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Unterstützung der EU-Agenturen

Die Mitgliedstaaten sollten die auf EU-Ebene bestehenden Mechanismen umfassend nutzen, um eine operative grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu gewährleisten. Dabei sollten sie auf die verstärkte Unterstützung durch die EU-Agenturen zurückgreifen. **Eurojust** spielt hierbei eine zentrale Rolle. Nach den Terroranschlägen in

¹³ COM(2016) 379 final.

Frankreich und Belgien hat Eurojust die französische und die belgische Staatsanwaltschaft beraten und komplexe Untersuchungstätigkeiten koordiniert.

Der aktuelle **Politikzyklus** 2013-2017 neigt sich dem Ende zu. Sein Ziel ist es, den wichtigsten kriminellen Bedrohungen durch die Zusammenarbeit der zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten, der EU-Organen und -Agenturen sowie der einschlägigen Drittstaaten und Organisationen auf kohärente Weise zu begegnen. Da im Rahmen dieses Politikzyklus die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden erfolgreich ausgebaut werden konnte, sollte der Zyklus erneuert und intensiviert werden. Beispielsweise konnten die Strafverfolgungsbehörden aus den Mitgliedstaaten und Partnerländern Verdächtige festnehmen, die sich mittels gestohlener oder gefälschter Kreditkartenangaben Flugtickets beschafft hatten. Wie sich herausstellte, waren viele der verdächtigen Personen auch in andere Straftaten verwickelt, u. a. in Menschenhandel, Drogenhandel, Cyberkriminalität und Terrorismus. Die schwere und organisierte grenzübergreifende Kriminalität sucht ständig nach neuen Mitteln und Wegen, sei es durch die Ausbeutung und Schleusung potenzieller Migranten oder den illegalen Artenhandel und andere Formen der Umweltkriminalität. Daher müssen wir unsere Abwehrstrategien gezielt weiterentwickeln.

Um Terrorismus und organisierte Kriminalität auch in Zukunft wirksam zu bekämpfen, muss die EU sich auf die neuen kriminellen Vorgehensweisen und den immer stärkeren Einsatz von Cyberwaffen für kriminelle Zwecke einstellen. Das Europäische Zentrum gegen Cyberkriminalität bei Europol unterstützt bereits die sektorenübergreifende und grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Kampf gegen die **Cyberkriminalität**. Im Juli 2016 startete das Europäische Zentrum gegen Cyberkriminalität gemeinsam mit der niederländischen Nationalpolizei, Intel Security und Kaspersky Lab die Kampagne „NoMoreRansom“. Ziel dieser öffentlich-privaten Partnerschaft ist es, Erpressungstrojaner (Ransomware) zu bekämpfen, d. h. Schadprogramme, die Daten auf Computern verschlüsseln und erst nach Zahlung eines Lösegelds wieder freigeben. 2400 Nutzer konnten bislang dabei unterstützt werden, ihre Daten ohne Lösegeldzahlung wieder zu entschlüsseln. Da **elektronische Beweismittel** bei Strafermittlungen immer wichtiger werden, verbessert die Kommission derzeit die bestehenden Mechanismen für den Zugang zu elektronischen Beweismitteln (u. a. die Rechtshilfe). Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates „Justiz und Inneres“ vom Juni 2016 hat die Kommission eine Expertenkonsultation über ein gemeinsames EU-Konzept für die Nutzung von Ermittlungsmaßnahmen im Internet gestartet. Zwischen Juli und Oktober 2016 fanden drei Expertensitzungen statt, an denen Vertreter der Strafverfolgungsbehörden, Wissenschaftler und Internetanbieter teilnahmen. Auf dem vierten Workshop im November 2016 soll erörtert werden, ob es möglich ist, eine Plattform einzurichten, über die Anträge auf elektronische Beweismittel übermittelt werden können. Die Ergebnisse dieser Expertensitzungen werden in den Halbzeitbericht einfließen, der dem Rat „Justiz und Inneres“ im Dezember 2016 vorgelegt werden soll.

III. STÄRKUNG UNSERER ABWEHRBEREITSCHAFT UND WIDERSTANDSFÄHIGKEIT

a) Verbesserung des Informationsaustauschs

Der Austausch von Informationen ist von zentraler Bedeutung, wenn wir unsere Abwehrbereitschaft gegen den Terrorismus stärken wollen. Zunächst gilt es, vorhandene Instrumente und Systeme optimal zu nutzen. Diese müssen vollständig umgesetzt und angewendet werden.

Dazu gehört auch der **Prüm-Rahmen** für den Austausch von DNA-, Fingerabdruck- und nationalen Fahrzeugregisterdaten. Er wird erfolgreich für die Identifizierung von Straftätern eingesetzt, die grenzüberschreitend agieren. Allerdings wurde er bislang noch nicht von allen Mitgliedstaaten umgesetzt, was zulasten der damit möglichen Verbesserungen für die Sicherheit geht. Um diese Lücke zu schließen, hat die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen Kroatien, Griechenland, Irland, Italien und Portugal eingeleitet, weil diese Länder ihren Verpflichtungen aus den Prüm-Beschlüssen¹⁴ nicht nachgekommen sind. Hierbei handelt es sich um die ersten Vertragsverletzungsverfahren, die einen „Rechtsakt der ehemaligen dritten Säule“ im Bereich polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen betreffen. Parallel dazu unterstützt die Kommission die Mitgliedstaaten weiterhin bei der vollständigen Umsetzung des Prüm-Rahmens und wird im Januar 2017 eine Konferenz veranstalten, die sich mit dem Austausch bewährter Verfahren befassen wird.

Die Umsetzung getroffener Vereinbarungen ist auch im Zusammenhang mit der EU-Richtlinie über **Fluggastdatensätze** (PNR-Richtlinie)¹⁵ eine zentrale Aufgabe. Nach den gemeinsamen Arbeiten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission im Rahmen der Annahme dieser Richtlinie droht ein Fortschritt nun unterminiert zu werden, da es der Mehrheit der Mitgliedstaaten an Kapazitäten zur Verarbeitung der erfassten Daten fehlt. Die Mitgliedstaaten müssen jetzt dringend ihre PNR-Zentralstellen einrichten. Bislang verfügt nur ein Mitgliedstaat (das Vereinigte Königreich) über eine voll funktionsfähige PNR-Zentralstelle; zwei weitere Mitgliedstaaten (Frankreich und Ungarn) sollten bis Ende 2016 ebenso weit sein und in anderen Mitgliedstaaten sind Projekte angelaufen. Aus den der Kommission von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen geht jedoch hervor, dass in elf Mitgliedstaaten die entsprechenden Arbeiten noch nicht begonnen haben. Die Kommission ist bereit, dafür weitere juristische, fachliche und finanzielle Unterstützung zur Verfügung zu stellen. Die Kommission wird bis November 2016 einen Umsetzungsplan mit Etappenzielen vorlegen, den es von den Mitgliedstaaten zu erfüllen gilt, damit ihre Zentralstellen vor Ablauf der Frist für die vollständige Umsetzung der Richtlinie – d. h. Mai 2018 – eingerichtet und betriebsbereit sind. Die Kommission hat der Haushaltsbehörde vorgeschlagen, zusätzliche Mittel in Höhe von 70 Mio. EUR für den Zeitraum 2017-2020 bereitzustellen, um damit die Einrichtung der PNR-Zentralstellen zu unterstützen. Darüber hinaus wird die Kommission 3,8 Mio. EUR beisteuern, um den Austausch von PNR-Daten zwischen den Mitgliedstaaten und Europol zu erleichtern. Im Anschluss an die Konsultation der Mitgliedstaaten und der Fluggesellschaften wird die Kommission ferner Durchführungsbestimmungen für Datenformate und sowie die Protokolle für die Übermittlung von PNR-Daten vorlegen. Die Kommission wird die Umsetzungsbestimmungen vor Ende des Jahres annehmen. Dann müssten Fluggesellschaften innerhalb eines Jahres nach Annahme des Durchführungsbeschlusses die darin festgelegten Standarddatenformate und Übertragungsprotokolle nutzen.

Die EU-Agenturen spielen bei der Unterstützung des Informationsaustauschs zwischen nationalen Behörden eine wichtige Rolle; diese Unterstützung sollte intensiviert werden. Im Rahmen der neuen, im Mai 2016 angenommenen Rechtsgrundlage für **Europol**¹⁶, die

¹⁴ Beschlüsse 2008/615/JI und 2008/616/JI des Rates.

¹⁵ Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität.

¹⁶ Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol)

im Mai 2017 in Kraft treten wird, wird die Agentur um bis zu 90 zusätzliche Stellen aufgestockt. Darüber hinaus führt die Kommission im Hinblick auf die in der Rede zur Lage der Union 2016 angekündigte Stärkung von Europol derzeit anhand der Informationen von Europol eine gründliche Bedarfsanalyse durch. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Analyse wird die Kommission die notwendigen Maßnahmen ergreifen, damit das Europol angegliederte Europäische Zentrum zur Terrorismusbekämpfung den Mitgliedstaaten rund um die Uhr Unterstützung leisten kann.

Im Bratislava-Fahrplan wird eine Intensivierung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen den **Sicherheitsdiensten** der Mitgliedstaaten gefordert. Dies steht im Einklang mit der Mitteilung der Kommission vom 14. September 2016, in der betont wird, wie wichtig es ist, eine praktische Lösung für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsstellen und den Nachrichtendiensten zu finden. Die Kommission forderte die Mitgliedstaaten auf, ihre auf nationaler Ebene bewährten Verfahren zur Einrichtung von Strukturen für den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsstellen und nationalen Sicherheitsdiensten weiterzugeben; ein erster Gedankenaustausch fand am 28. September 2016 im Rahmen des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit des Rates (COSI) statt. Die Kommission wird an einzelne Mitgliedstaaten herantreten, um diesen Austausch zu fördern.

b) Stärkung der Informationssysteme und Schließen von Informationslücken

Es reicht jedoch nicht aus, die vorhandenen Systeme einzusetzen; darüber hinaus gilt es, die **sicherheitsrelevante Informationsarchitektur insgesamt zu verbessern**. Derzeit sind die Regelungen für die Datenverwaltung im Bereich der Sicherheit in der EU fragmentiert. Dadurch ist es Straftätern und Terroristen möglich, verschiedene Identitäten zu verwenden und unentdeckt zu bleiben. Unter uneingeschränkter Achtung der Datenschutzgrundsätze und insbesondere der Zweckbindung werden Optionen geprüft, wie vorhandene Informationen auf EU-Ebene optimal genutzt und das Identitätsmanagement verbessert werden können.

Die Kommission hat eine **hochrangige Expertengruppe** eingerichtet, um rechtliche, technische und operative Aspekte verschiedener Optionen zu erörtern und eine Interoperabilität der Informationssysteme im Bereich des Grenzmanagements und der Sicherheit zu erreichen.¹⁷ Nach ihrer Auftaktsitzung am 20. Juni kam die hochrangige Expertengruppe am 20. September mit Vertretern der Grundrechteagentur und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten zusammen. Die Gruppe erörterte Möglichkeiten, wie die Mitgliedstaaten vorhandene Systeme besser einsetzen und nutzen könnten, insbesondere welchen Mehrwert eine einheitliche Schnittstelle für Datenabfragen mit sich bringen könnte. Diskutiert wurden ferner die Arbeiten der Kommission zum **EU-weiten Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS)**, darunter dessen Zweck und Ziel sowie rechtliche, technische und operative Schwierigkeiten. Die Kommission wird den Rat (auf der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ am 13. Oktober) und das Europäische Parlament (in der Sitzung des LIBE-Ausschusses am 8. November) über den aktuellen Stand dieser Beratungen unterrichten.

Die Arbeiten der Gruppe müssen angesichts der mit der Sicherheit verbundenen Herausforderungen und der entscheidenden Bedeutung eines besseren

und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates.

¹⁷ Siehe Mitteilung der Kommission vom 6. April 2016 „Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit“ (COM(2016) 205 final).

Informationsaustauschs bei deren Bewältigung beschleunigt werden. Die Kommission wird bis Dezember 2016 Zwischenergebnisse vorlegen und insbesondere prüfen, wie vorhandene Systeme besser eingesetzt und genutzt werden können und welche Rolle die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht (eu-LISA) diesbezüglich einnehmen kann. Wie bereits in der Rede zur Lage der Union angekündigt und im Bratislava-Fahrplan vorgesehen, wird die Kommission bis November auch einen Legislativvorschlag zur Einrichtung von **ETIAS** vorlegen, der vorherige Überprüfungen von der Visumpflicht befreiter Drittstaatsangehöriger, die in den Schengen-Raum reisen, vorsieht.

c) Erhöhung der Sicherheit an den Außengrenzen

Aus der Mitteilung der Kommission vom 14. September 2016 geht klar hervor, dass wir das Außengrenzenmanagement verbessern müssen, wenn wir die innere Sicherheit in der Union erhöhen wollen. Die **Europäische Grenz- und Küstenwache** hat am 6. Oktober ihre Arbeit mit einem beträchtlichen Einsatz von Grenzschutzbeamten und technischer Ausrüstung an den bulgarischen Außengrenzen aufgenommen. Ihre Einrichtung ist ein Meilenstein für die Erhöhung der Sicherheit an den Außengrenzen. **Europol** sollte seine Präsenz an Migrations-Hotspots durch abgestellte Beamte weiter steigern, um im Rahmen unserer Bemühungen zur Erhöhung der Sicherheit an den Außengrenzen Sicherheitskontrollen zu ermöglichen.

Kontrollen an den Außengrenzen sind entscheidend, um zurückkehrende ausländische terroristische Kämpfer zu erkennen. Daher müssen die Daten aller Personen, die die EU-Außengrenzen passieren mit einschlägigen Datenbanken abgeglichen werden. Die Kommission legte im Dezember 2015 einen Vorschlag zur Änderung des **Schengener Grenzkodexes** vor, um systematische Kontrollen von EU-Bürgern an den Außengrenzen einzuführen.¹⁸ Der Rat legte auf der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ vom 25. Februar 2016 eine allgemeine Ausrichtung fest, und der LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments nahm seinen Bericht am 21. Juni 2016 an. Bislang fanden eine Trilogsitzung am 13. Juli 2016 sowie eine Reihe fachlicher Sitzungen statt, jedoch wurde im Europäischen Parlament noch keine Einigung zum Aspekt der systematischen Kontrollen erzielt. Beide gesetzgebenden Organe müssen nun ihre Arbeiten intensivieren und die Beratungen über diesen Vorschlag beschleunigen, um bis Ende 2016 eine Einigung zu erzielen.

Mit dem von der Kommission im April 2016 vorgelegten Vorschlag über ein **EU-Einreise-/Ausreisensystem**¹⁹ wird die Wirksamkeit der Grenzkontrollen weiter verbessert, da dadurch erfasst wird, wo und wann ein Drittstaatsangehöriger in die EU einreist bzw. die EU verlässt. Wenngleich die fachlichen Beratungen sowohl im Europäischen Parlament als auch im Rat fortgesetzt werden, so hat bislang keines der Organe seinen Standpunkt für die Trilogsitzungen angenommen. Daher ist es wichtig, die Arbeiten an diesem Vorschlag zu beschleunigen und abzuschließen.

d) Schutz der Bürger und der kritischen Infrastrukturen

Terroristen wollen Angst schüren und nehmen zahlreiche Todesopfer in Kauf, indem sie „weiche“ Ziele anvisieren. Unsere Widerstandsfähigkeit muss dringend gestärkt werden, um Bürger und Infrastrukturen zu schützen und Schwachstellen zu verringern. Mit Risikoanalysen, Sicherheitsforschung und einer systematischen Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und dem Privatsektor kann die Union dazu

¹⁸ COM(2015) 670 final.

¹⁹ COM(2016) 194 final vom 6. April 2016.

beitragen, bestehende Schwachstellen in Bezug auf den Schutz weicher Ziele und kritischer Infrastrukturen zu beseitigen.

Die Kommission arbeitet eng mit den Mitgliedstaaten und der Industrie zusammen, um den Schutz kritischer Infrastrukturen sicherzustellen. Ein EU-Workshop zum Thema „**Insider Threat**“ fand am 15. Juni 2016 statt, um Ideen auszuarbeiten, wie Industrie und öffentliche Behörden ein stärker praxisorientiertes Konzept und wirksame Maßnahmen zur Eindämmung der Insider-Bedrohung entwickeln können. Vorschläge für weitere Arbeiten umfassen die Einsetzung einer Arbeitsgruppe mit den Mitgliedstaaten, um ein einschlägiges Instrumentarium für die Mitgliedstaaten und auch die Industrie zu entwickeln. Am 20./21. September veranstaltete die Kommission in Brüssel einen Workshop zu den Herausforderungen und Erkenntnissen, die sich aus den jüngsten Terroranschlägen für den **Katastrophenschutz und die Notdienste** ergeben. Die Vorschläge umfassten ein schnelleres Eingreifen der Notdienste in der „Gefahrenzone“ im Anschlagfall, um die Zahl der Opfer zu begrenzen, eine bessere Ausrüstung der Notdienste, eine bessere Identifizierung der Opfer und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit durch Schulungen zu Verhalten in Extremsituationen und Erste-Hilfe-Kurse für Bürger. In den kommenden Monaten wird die Kommission weitere Maßnahmen ergreifen, um die **Verkehrssicherheit** zu erhöhen, wobei sie sich auf die Sicherheit des Schienenverkehrs und die maritime Sicherheit konzentrieren wird sowie auf den Schutz von weichen Zielen und der Sicherheit an Land.

Am 7. September 2016 legte die Kommission einen Vorschlag zur Einrichtung eines **Zertifizierungssystems der Union für Ausrüstungen für Luftsicherheitskontrollen** vor.²⁰ Ziel des Vorschlags ist es, die EU-Verfahren für die Zertifizierung dieser Ausrüstung zu vereinfachen und zu vereinheitlichen. Diese Initiative kommt dem Privatsektor zugute, da Zertifizierungskosten für die Sicherheitsbranche gesenkt werden, die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Sicherheitsbranche gestärkt und die Luftsicherheit in ganz Europa erhöht wird. Mit diesem Vorschlag macht die Kommission deutlich, wie wichtig ihr die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen EU-Sicherheitsbranche ist, die dazu beitragen kann, dass die EU ihre Sicherheitsanforderungen eigenständig erfüllt. Die Kommission ersucht die beiden Gesetzgeber, die Arbeiten an diesem Vorschlag in Angriff zu nehmen.

IV. FAZIT

Wie der Bericht zeigt, wurden konkrete Fortschritte erzielt, einschließlich in Bezug auf operative Maßnahmen, bei der Umsetzung der europäischen Sicherheitsagenda und auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion. Komplexe und grenzüberschreitende Bedrohungen erfordern ein gemeinsames und vielschichtiges Vorgehen. Erreicht werden kann dies nur durch gegenseitiges Vertrauen und die Zusammenarbeit aller Einrichtungen und Mitgliedstaaten. Die Angriffe von Terroristen richten sich nicht gegen einzelne Mitgliedstaaten. Sie richten sich gegen unsere Lebensweise, unsere Offenheit und unsere Zukunft. Schwere Kriminalität, insbesondere die Cyberkriminalität, geht ähnlich vor und greift die schwächsten Glieder in unseren Gesellschaften an. Wir müssen noch stärker gegen diese Bedrohungen und die Instrumente zu ihrer Unterstützung vorgehen und ihre Ursachen bekämpfen, indem wir zusammenarbeiten, um unsere Sicherheit und Widerstandsfähigkeit zu stärken. Die Kommission wird die Arbeiten zu dieser wichtigen Agenda weiter vorantreiben und im November einen Fortschrittsbericht vorlegen.

²⁰ COM(2016) 491 final.

WICHTIGE ASPEKTE UND VERANSTALTUNGEN IN DEN KOMMENDEN MONATEN:

INTENSIVIERUNG UNSERES KAMPFS GEGEN TERRORISMUS UND ORGANISIERTE KRIMINALITÄT SOWIE DER MITTEL, MIT DENEN SIE UNTERSTÜTZT WERDEN

a) Rechtsrahmen für die Terrorismusbekämpfung und die Unterbindung des Zugangs zu Finanzmitteln und Feuerwaffen

- Das Europäische Parlament und der Rat sollten ihre Arbeiten an dem Vorschlag für eine **Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung** intensivieren, damit die Richtlinie vor Jahresende angenommen werden kann.
- Das Europäische Parlament und der Rat sollten ihre Beratungen zur Überarbeitung der **Feuerwaffen-Richtlinie** fortführen, um eine Einigung vor Jahresende zu erzielen.
- Die Kommission wird im November drei delegierte Rechtsakte über weitere **Ausgangsstoffe für Explosivstoffe, die verstärkten Kontrollen unterzogen werden sollen**, annehmen.

b) Verhinderung und Bekämpfung der Radikalisierung

- Die Mitgliedstaaten sollten die Unterstützung durch das **Aufklärungsnetzwerk gegen Radikalisierung (RAN)** uneingeschränkt nutzen.
- Die Kommission wird am 9. November 2016 eine hochrangige **RAN-Konferenz zur Radikalisierung** veranstalten.

STÄRKUNG UNSERER ABWEHRBEREITSCHAFT UND WIDERSTANDSFÄHIGKEIT

a) Verbesserung des Informationsaustauschs

- Die Mitgliedstaaten sollten dringend die erforderlichen Schritte zur Einrichtung ihrer **PNR-Zentralstellen** unternehmen, um sicherzustellen, dass sie bis spätestens Mai 2018 allen Vorgaben der PNR-Richtlinie der EU nachkommen.
- Das Europäische Parlament und der Rat sollten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um zusätzliche Mittel für die **PNR-Richtlinie der EU** bereitzustellen.
- Die Kommission wird die Umsetzung der Richtlinie über EU-Fluggastdatensätze unterstützen und bis November 2016 einen **Umsetzungsplan** mit konkreten Etappenzielen vorlegen, um die Fortschritte zu beurteilen.

b) Stärkung der Informationssysteme und Schließen von Informationslücken

- Im Hinblick auf eine Beschleunigung der laufenden Arbeiten wird die Kommission das Europäische Parlament und den Rat über den aktuellen Stand der Arbeiten der **hochrangigen Expertengruppe** zu Informationssystemen und Interoperabilität unterrichten.
- Die Kommission wird bis November 2016 einen Vorschlag zur Einrichtung eines **EU-weiten Reiseinformations- und Genehmigungssystems (ETIAS)** vorlegen.

c) Erhöhung der Sicherheit an den Außengrenzen

- Das Europäische Parlament und der Rat sollten die Beratungen über den Vorschlag zur Änderung des **Schengener Grenzkodexes** beschleunigen, um eine Einigung vor Ende des Jahres 2016 zu erreichen.
- **Europol** sollte seine Präsenz in Migrations-Hotspots durch den Einsatz von abgestellten Beamten weiter verstärken.

d) Schutz der Bürger und der kritischen Infrastrukturen

- Die Mitgliedstaaten sollten bewährte Verfahren im Bereich der **Insider-Bedrohung** und Erkenntnisse aus jüngsten Terroranschlägen für den **Katastrophenschutz und die Notdienste** umsetzen.