

**Vorlage für die 15. Sitzung des
Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten, internationale Kontakte
und Entwicklungszusammenarbeit der Bremischen Bürgerschaft
am 21.02.2017**

TOP 3 Die Europäische Sicherheitsunion

I. Hintergrund

Die Sicherheit der EU gehört zu den 10 Schwerpunkten der Juncker-Kommission. Dies formulierte Jean-Claude Juncker sowohl bereits im Juli 2014¹ noch vor seinem Amtsantritt als Kommissionspräsident als auch in seiner jüngsten Rede zur Lage der Union im September 2016². In der Vergangenheit hatte die KOM insbesondere an der Gewährleistung von mehr Freiheit und Offenheit innerhalb der EU gearbeitet, wobei die KOM darauf bedacht war, die Kontroll- und Einschränkungmaßnahmen dieser Werte durch die Mitgliedstaaten einzugrenzen und zu kontrollieren. Die erreichte Freiheit innerhalb der EU führt allerdings auch zu einer größeren Verwundbarkeit, da neben den Unionsbürgerinnen und -Bürgern auch Kriminelle von der Reisefreiheit innerhalb des Schengen-Raums profitieren. Zwar sind für das Thema Sicherheit in erster Linie die Mitgliedstaaten verantwortlich; ohne ein gemeinsames Konzept auf EU-Ebene können grenzüberschreitende Bedrohungen wie der Terrorismus jedoch nicht effizient angegangen werden. Grundlage für die Arbeit der Europäischen Kommission (KOM) ist hierbei die nach dem Anschlag auf die Redaktion von „Charlie Hebdo“ am 28. April 2015 durch die KOM angenommene und im Rahmen einer Mitteilung vorgestellte Europäische Sicherheitsagenda³. Nach den Anschlägen in Brüssel im März 2016 forderte KOM-Präsident Juncker erstmalig explizit die Errichtung einer „Sicherheitsunion“.⁴ Diese solle auf der Grundlage der Europäischen Sicherheitsagenda geschaffen werden, die damit weiterhin die Richtschnur der KOM für das Thema innere Sicherheit bildet. Zusätzliche Bedeutung erhielt der Bereich mit der Umbildung der Kommission im Zuge des Rücktritts des britischen Kommissars Lord Jonathan Hill nach dem Brexit-Votum im Vereinigten Königreich: So schuf KOM-Präsident Juncker im September 2016 erstmalig die Stelle des Kommissars für die Sicherheitsunion und betraute den Briten Sir Julian King mit diesem Amt.

II. Die Europäische Sicherheitsagenda

Die Europäische Sicherheitsunion soll auf dem Fundament der Europäischen Sicherheitsagenda geschaffen werden. Ziel dieser Agenda ist es, dass die Menschen in einem Raum der Freiheit,

¹ S. 10 der [Politischen Leitlinien](#) von Jean-Claude Juncker vom 15.07.2014.

² [Rede](#) zur Lage der Union vom 14.09.2016.

³ Die Europäische Sicherheitsagenda, 28.04.2015, [KOM\(2015\) 185](#).

⁴ [Pressemitteilung](#) der KOM vom 23.03.2016.

der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen leben können. Dazu legt sie für den Zeitraum 2015-2020 die wichtigsten Maßnahmen der EU zur Bekämpfung von Terrorismus und anderen Sicherheitsbedrohungen in der Europäischen Union dar. Die Agenda löst die EU-Strategie der inneren Sicherheit⁵ aus 2010 ab und bildet einen wichtigen Baustein der vom Rat im Juni 2015 angenommenen erneuerten Sicherheitsstrategie⁶.

Unter Zuhilfenahme der gesamten Palette von EU-Maßnahmen und -Instrumenten zielt die Agenda auf einen besseren Informationsaustausch, eine verstärkte operative Zusammenarbeit und wechselseitiges Vertrauen ab. Die Schwerpunktthemen der Agenda sind dabei die Bekämpfung von:

- Terrorismus
- organisierter Kriminalität
- Cyberkriminalität

als miteinander verknüpften Bereichen mit einer ausgeprägten grenzübergreifenden Dimension. Um den Nutzen der Agenda maximieren zu können sollen alle Akteure auf der Grundlage von fünf zentralen Grundsätzen zusammenarbeiten:

- Uneingeschränkte Gewährleistung von Grundrechten
- Mehr Transparenz, Rechenschaftspflicht und demokratische Kontrolle, um den Bürgerinnen und Bürgern Vertrauen zu vermitteln
- Umsetzung und Anwendung der geltenden EU-Rechtsinstrumente
- Kohärentes agenturen- und bereichsübergreifendes Konzept
- Berücksichtigung aller internen und externen Aspekte der Sicherheit

Die in der Agenda aufgeführten Einzelmaßnahmen sind teilweise auf Unionsebene schon beschlossen und warten auf ihre innerstaatliche Anwendung, teilweise liegen sie als KOM-Vorschlag den EU-Gesetzgebern bereits vor und teilweise kündigt die KOM für einzelne Bereiche ein weiteres Tätigwerden an, wobei der Schwerpunkt auf der Verabschiedung und Umsetzung von Maßnahmen liegt. Auch inhaltlich decken sie einen großen Raum ab: So reicht die Spannweite von Gesetzgebungsvorschlägen zur Ausdehnung des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) auf Drittstaatsangehörige, über Maßnahmen der inklusiven Bildung zur Radikalisierungsprävention bis zu politischen Sicherheitsdialogen mit Drittstaaten. Bereits an dieser ziemlich willkürlichen Nennung von Einzelmaßnahmen wird deutlich, dass die Agenda Auswirkungen auf viele Bereiche der Innen- und Justizpolitik, aber auch auf die Verwaltung und das Arbeits- und Alltagsleben allgemeint hat.

III. Europäische Sicherheitsagenda: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsunion

Nachdem KOM-Präsident Juncker die Notwendigkeit der Errichtung einer Sicherheitsunion in März 2016 unterstrichen hatte, griff die KOM diesen Ausdruck in ihrer Mitteilung⁷ vom 20. April 2016 zur „Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda im Hinblick auf die Bekämpfung des Terrorismus und die Weichenstellung für eine echte wirksame Sicherheitsunion“

⁵ EU-Strategie der inneren Sicherheit, 22.11.2010, [KOM\(2010\) 673](#).

⁶ [Schlussfolgerungen des Rates](#) zur erneuerten Strategie der inneren Sicherheit der EU (2015-2020) vom 16.06.2015; Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25.06.2015, [EUCO 22/15](#).

⁷ Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda im Hinblick auf die Bekämpfung des Terrorismus und die Weichenstellung für eine echte wirksame Sicherheitsunion, 20.04.2016, [KOM\(2016\) 230](#).

auf: Sie fordert, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten zur Errichtung einer echten Sicherheitsunion über das Konzept einer Zusammenarbeit zum Schutz der inneren Sicherheit *einzelner* Staaten hinausgehen und vielmehr den Schutz der kollektiven Sicherheit der *gesamten* Union anstreben müssen. Hierfür müsse auf europäischer Ebene umgehend etwas gegen die verbleibenden Lücken, die mangelnde Vernetzung und die operationellen Begrenzungen der vorhandenen Instrumente zum Informationsaustausch unternommen werden. In den Mitgliedstaaten sei – neben der umgehenden Umsetzung des Unionsrechtes in nationales Recht – insbesondere ein Wandel in der Denkweise der einzelnen Strafverfolgungsbehörden vonnöten, durch den die systematische Zusammenarbeit und Weitergabe von Informationen zur Gewohnheit werde.

Neben dieser grundsätzlichen Weichenstellung für alle *drei* Handlungsschwerpunkte der Europäischen Sicherheitsagenda (Bekämpfung von Terrorismus, organisierte Kriminalität und Cyberkriminalität) konzentriert sich die Mitteilung entsprechend der Priorisierung des Europäischen Rates inhaltlich auf den Bereich Terrorismusbekämpfung. Es werden folgende Bereiche aufgezeigt, in denen die von der KOM vorgeschlagenen Maßnahmen umgehend anzunehmen sowie umzusetzen sind und in denen darüberhinausgehend weitere Schritte erforderlich sind, um die bestehenden Lücken zu schließen⁸:

- Gegen die Bedrohung durch zurückkehrende terroristische Kämpfer vorgehen
- Radikalisierung verhindern und bekämpfen
- Terroristen und ihre Unterstützer bestrafen
- Den Informationsaustausch verbessern
- Stärkung des Europäischen Zentrums zur Terrorismusbekämpfung
- Terroristen den Zugang zu Feuerwaffen und Sprengstoffen verwehren
- Terroristen den Zugang zu Finanzmitteln verwehren
- Bürger und kritische Infrastrukturen schützen
- Kohärenz zwischen inneren und äußeren Maßnahmen im Sicherheitsbereich stärken (Außendimension)

Die Umsetzung dieser Einzelziele orientiert sich an einem ebenfalls am 20. April 2016 von der KOM als Anhang⁹ zur Mitteilung vorgestellten Zeitplan zu den wichtigsten gesetzgeberischen und politischen Initiativen im Bereich Sicherheit und Terrorismusbekämpfung.

IV. Aktueller Umsetzungsstand

Die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda erfolgt durch die Implementierung sog. Maßnahmenpakete. Bis Januar 2017 wurden bereits sechs solcher Pakete von der Kommission angenommen und – soweit es sich um Gesetzesakte handelt - den EU-Gesetzgebern zur Annahme vorgeschlagen:

- 18. November 2015: Erstes Maßnahmenpaket (Feuerwaffen)
- 2. Dezember 2015: Zweites Maßnahmenpaket (Terrorismusbekämpfung)
- 6. April 2016: Drittes Maßnahmenpaket (Außengrenzen)
- 7. September 2016: Viertes Maßnahmenpaket (Sicherheitsindustrie)
- 16. November 2016: Fünftes Maßnahmenpaket (Informationssysteme)

⁸ [Pressemitteilung der KOM](#), Europäische Sicherheitsagenda: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsunion, 20.04.2016.

- 21. Dezember 2016: Sechstes Maßnahmenpaket (Terrorismusfinanzierung & Informationssysteme)

Seit September 2016 informiert die KOM regelmäßig über die erreichten Umsetzungsfortschritte hin zu einer echten und wirksamen Sicherheitsunion. Hierzu veröffentlicht sie monatlich den aktuellen Stand¹⁰ zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda.

Dabei unterteilt die KOM die Berichterstattung in zwei Bereiche:

- 1) Intensivierung des Kampfes gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität sowie der Instrumente zu ihrer Unterstützung mit den Unterpunkten „Terrorismusbekämpfung und Unterbindung des Zugangs zu Finanzmitteln und Feuerwaffen“ sowie „Radikalisierung verhindern und bekämpfen“
- 2) und Stärkung der Abwehrmechanismen und Resilienz mit den Unterpunkten „Verbesserung des Informationsaustauschs und Ausbau der Informationssysteme“ und „Erhöhung der Sicherheit an den Außengrenzen“.

Nachstehend ein Überblick (Stand 25. Januar 2017)¹¹:

1. Intensivierung des Kampfes gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität sowie der Instrumente zu ihrer Unterstützung

Abgeschlossene Maßnahmen:

1. Juli 2015	Einrichtung einer EU-Meldestelle für Internetinhalte bei Europol
1. Oktober 2015	Start des Exzellenzzentrums des Aufklärungsnetzwerkes gegen Radikalisierung (RAN)
3. Dezember 2015	Start eines EU-Internetforums zur Bekämpfung von terroristischen Inhalten und Hetze im Internet
15. Dezember 2015	KOM nimmt die Durchführungsverordnung über gemeinsame Mindeststandards für die Deaktivierung von Feuerwaffen an (in Kraft seit 8. April 2016)
1. Januar 2016	Start des Europäischen Zentrums für Terrorismusbekämpfung bei Europol
14. Juli 2016	KOM nimmt Liste von Drittländern an, deren Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Schwachstellen aufweist
29. September 2016	KOM intensiviert die Anwendung der Vorschriften über Ausgangsstoffe für Explosivstoffe und leitet Vertragsverletzungsverfahren ein
9. November 2016	Start von „RAN Young“ bei der hochrangigen RAN-Konferenz
30. November 2016	Verstärkte Kontrollen für zusätzliche Ausgangsstoffe
8. Dezember 2016	Sitzung des EU-Internetforums

Von den EU-Gesetzgebern beschlossen und in Umsetzung:

¹⁰ Link zur Homepage mit einer Auflistung der aktuellen Dokumente: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security/fact-sheets_en.

¹¹ [Factsheet](#) der KOM vom 25.01.2017.

Juni 2015	KOM legt erste Liste gemeinsamer Risikoindikatoren in Bezug auf ausländische terroristische Kämpfer vor
Oktober 2015	KOM erarbeitet Leitlinien für den Schutz „weicher“ Ziele
2. Dezember 2015	Aktionsplan gegen illegalen Handel mit und unerlaubter Nutzung von Feuerwaffen und Sprengstoff
2. Februar 2016	Aktionsplan für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung
14. Juni 2016	Aktionsplan zur Prävention von Radikalisierung, die zu extremistisch motivierter Gewalt führt

Von KOM angenommen aber von den EU-Gesetzgebern noch nicht beschlossen:

18. November 2015	KOM schlägt Überarbeitung der Feuerwaffenrichtlinie vor
2. Dezember 2015	KOM schlägt neue Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung vor
5. Juli 2016	KOM überarbeitet die 4. Richtlinie zur Bekämpfung der Geldwäsche
21. Dezember 2016	KOM schlägt vor: <ul style="list-style-type: none"> • die Geldwäsche unter Strafe zu stellen • die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen zur Sicherstellung und Einziehung von Erträgen aus Straftaten auszuweiten • sowie illegale Bargeldtransfers zu unterbinden

2. Stärkung der Abwehrmechanismen und Resilienz

Abgeschlossene Maßnahmen:

15. Dezember 2015	KOM schlägt Aufbau einer Europäischen Grenz- und Küstenwache vor
6. April 2016	KOM setzt hochrangige Expertengruppe für Informationssysteme und Interoperabilität ein KOM verabschiedet einen gemeinsamen Rahmen für die Abwehr hybrider Bedrohungen
6. Juli 2016	Annahme der Richtlinie zur Sicherheit von Netz- und Informationssystemen
29. September 2016	KOM intensiviert die Umsetzung des Prümer-Rahmenbeschlusses und leitet Vertragsverletzungsverfahren ein
6. Oktober 2016	Europäische Grenz- und Küstenwache nimmt ihre Arbeit auf
28. November 2016	KOM stellt Umsetzungsplan für das Europäische System für Fluggastdatensätze (PNR) vor
8. Dezember 2016	KOM schlägt Aktionsplan zur Sicherheit von Reisedokumenten vor

Von den EU-Gesetzgebern beschlossen und in Umsetzung:

21. April 2016	Annahme der EU-Richtlinie über Fluggastdatensätze
----------------	---

Von KOM angenommen aber von den EU-Gesetzgebern noch nicht beschlossen:

15. Dezember 2015	KOM schlägt gezielte Änderung des Schengener Grenzkodex vor, um systematische Kontrollen von EU-Bürgern an den Außengrenzen einzuführen
19. Januar 2016	KOM schlägt Änderung des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) vor
6. April 2016	KOM schlägt ein EU- Einreise-/Ausreisensystem vor
4. Mai 2016	KOM schlägt die Anpassung und Stärkung des EURODAC-Systems vor
7. September 2016	KOM schlägt die Zertifizierung von Kontrollausrüstungen für Flughäfen vor
16. November 2016	KOM schlägt EU-weites Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS) vor
21. Dezember 2016	Vorschlag zur Überarbeitung des Schengener Informationssystems (SIS)
10. Januar 2017	Vorschlag zur Überarbeitung der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation

V. Ausblick

Die KOM will in den kommenden Monaten die Implementierung der Europäischen Sicherheitsagenda weiter vorantreiben, um so den Weg hin zu einer echten und wirksamen Sicherheitsunion weiter zu bereiten. Der nächste Fortschrittsbericht¹² ist für Anfang März 2017 angekündigt und wird insbesondere die Entwicklungen hinsichtlich der Implementierung des sechsten Maßnahmenpaketes (Terrorismusfinanzierung & Informationssysteme) beleuchten.

Im Rahmen der Umsetzung ist die KOM, wie auch die Mitgliedstaaten selbst, einer Vielzahl unterschiedlichster Herausforderungen ausgesetzt. Viele der bereits beschlossenen bzw. sich im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Informations- und Sicherheitssysteme setzen die Sammlung von personenbezogenen Daten sowohl von Unionsbürgern als auch von sich in der Union aufhaltenden Personen voraus. Die Implementierung neuer Sicherungs- und Überwachungsinstrumente steht tendenziell in einem Spannungsverhältnis mit den von der EU eigens garantierten und verteidigten Grundrechten und Grundfreiheiten der Unionsbürgerinnen und -bürger wie z.B. dem Datenschutz. Zuletzt wurde die anlasslose Vorratsdatenspeicherung von sog. Metadaten durch den EuGH für rechtswidrig erklärt. Es bleibt daher abzuwarten, inwiefern z.B. die beschlossene Speicherung von Fluggastdaten (PNR) einer rechtlichen Prüfung durch den EuGH standhält.

¹² Link zur Homepage mit aktuellen Informationen: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security_en.