



Brüssel, den 9.12.2020
COM(2020) 795 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
EUROPÄISCHEN RAT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Eine EU-Agenda für Terrorismusbekämpfung: antizipieren, verhindern, schützen und
reagieren**

I. EINFÜHRUNG

Die Europäische Union ist ein einzigartiger Raum der **Freiheit**, der **Sicherheit** und des **Rechts**, in dem jeder darauf vertrauen können muss, dass seine Freiheit und Sicherheit gewährleistet und gut geschützt werden. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Achtung der Grundrechte, insbesondere des Rechts auf Privatsphäre, auf freie Meinungsäußerung und auf Religionsfreiheit, sowie die Achtung der Vielfalt sind das Fundament unserer Union.

Die jüngsten Anschläge auf europäischem Boden haben uns deutlich vor Augen geführt, dass Terrorismus nach wie vor eine echte und konkrete Gefahr darstellt. Da die Bedrohung wächst, müssen wir noch stärker zusammenarbeiten, um gegenzusteuern. Der grenzüberschreitende Charakter terroristischer Netzwerke erfordert einen starken kollektiven Ansatz auf EU-Ebene, der unsere **pluralistische Gesellschaft**, unsere **gemeinsamen Werte** und **unsere europäische Lebensweise** schützt und bewahrt. Die Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, sich zu Hause, auf der Straße und im Internet sicher zu fühlen. Der EU kommt eine Schlüsselrolle zu, wenn es darum geht, zu dieser Sicherheit beizutragen.

Dieses Anliegen ist umso dringlicher, als **die terroristische Bedrohung in der EU nach wie vor hoch ist**: Dschihadistische Gruppierungen – sei es Da'esh und Al-Qaida sowie ihre Unterorganisationen oder andere Gruppen, die sich an deren Gedankengut orientieren – stellen noch immer eine Gefahr dar¹. Bedrohungen durch gewalttätige Rechts- und Linksextremisten nehmen zu. Auch die Art der Anschläge ändert sich. Die überwiegende Mehrheit der jüngsten Anschläge wurde durch Einzeltäter an stark frequentierten oder sehr symbolträchtigen Orten verübt – häufig mit geringem Aufwand und leicht verfügbaren Waffen. Auch wenn künftige Attentate vermutlich überwiegend von Einzeltätern verübt werden, können ausgefeiltere Anschläge nicht ausgeschlossen werden. Darüber hinaus muss sich die EU gegen Bedrohungen durch neue und neu entstehende Technologien wappnen, beispielsweise gegen die böswillige Nutzung von Drohnen, von künstlicher Intelligenz sowie von chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Stoffen. Radikale Ideologien sowie Anleitungen für terroristische Zwecke lassen sich durch Online-Propaganda schneller verbreiten. Die Nutzung sozialer Medien wird dabei häufig zu einem integralen Bestandteil des Anschlags selbst.

In den letzten beiden Jahrzehnten wurden im Rahmen der **europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung** stetig Fortschritte erzielt und die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Sicherheit ihrer Bürger verbessert. Wir verfügen heute über umfassende Netze für den Informationsaustausch, die durch zunehmend interoperable EU-Datenbanken sowie eine verstärkte polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit unterstützt werden. So können wir über Grenzen hinweg Zusammenhänge besser erkennen. Darüber hinaus haben wir wirksame Instrumente geschaffen, um Terroristen handlungsunfähig zu machen, beispielsweise in den Bereichen Feuerwaffen, Ausgangsstoffe für Explosivstoffe und Terrorismusfinanzierung sowie durch die Strafbarmachung von Reisen zu terroristischen Zwecken. Der **Fortschrittsbericht zur Sicherheitsunion**² liefert einen Überblick über den aktuellen Stand dieser Bemühungen. Dennoch müssen wir unsere kollektiven Anstrengungen verstärken, vor allem um extremistischen Ideologien entgegenzuwirken und den öffentlichen Raum besser vor terroristischen Anschlägen zu schützen. Wir dürfen Online- und Offline-Bedrohungen nicht länger als zwei getrennte Bereiche betrachten, d. h. wir müssen die jeweiligen Sicherheitsumgebungen auf den

¹ Siehe EEAS(2020) 1114.

² COM(2020) 797 final.

gleichen Stand bringen und den Strafverfolgungs- und Justizbehörden in beiden Bereichen die erforderlichen Mittel zur Rechtsdurchsetzung an die Hand geben.

Diese neue **Agenda für Terrorismusbekämpfung**, die in der EU-Strategie für die Sicherheitsunion³ angekündigt wurde, führt bestehende und neue Arbeitsbereiche in einer gemeinsamen Strategie zur Terrorismusbekämpfung zusammen. Dieser Ansatz wird in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und dem Rat⁴ vorgebracht und bezieht die Gesellschaft als Ganzes mit ein: Bürger, Glaubens- und sonstige Gemeinschaften, die Zivilgesellschaft, Forscher, Unternehmen und private Partner. Die Agenda baut auf den Ergebnissen der vergangenen Jahre auf und enthält eine Reihe von Maßnahmen, die auf nationaler, EU- und internationaler Ebene in vier Bereichen ergriffen werden sollen:

Erstens müssen wir in der Lage sein, bestehende und neue Bedrohungen in Europa besser zu **antizipieren**. Der Informationsaustausch sowie eine multidisziplinäre und bereichsübergreifende Kultur der Zusammenarbeit sind für eine solide Bedrohungsanalyse, die die Grundlage für eine zukunftsfähige Politik zur Terrorismusbekämpfung bilden kann, weiterhin entscheidend.

Zweitens müssen wir Anschläge **verhindern**, indem wir gegen Radikalisierung und extremistische Ideologien vorgehen und diese gezielter bekämpfen, bevor sie Wurzeln schlagen. Dabei müssen wir klarstellen, dass die Wahrung der europäischen Lebensweise, der demokratischen Werte der EU und alles, was letztere ausmacht, unverhandelbar sind. Die vorliegende Agenda zeigt Wege auf, wie wir in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten vorrangig lokale Akteure unterstützen und die Widerstandsfähigkeit von Gemeinschaften stärken können. Hierbei wird auch der Tatsache Rechnung getragen, dass einige Anschläge von Europäern verübt wurden, die in unserer Gesellschaft aufgewachsen sind und sich dort radikalisiert haben, ohne jemals in einer Konfliktzone gewesen zu sein.

Drittens müssen wir die Bürgerinnen und Bürger in Europa wirksam **schützen**, d. h. wir müssen die bestehenden Schwachstellen weiter verringern – sei es im öffentlichen Raum oder im Bereich kritischer Infrastrukturen, die für das Funktionieren unserer Gesellschaft und unserer Wirtschaft von zentraler Bedeutung sind. Wir müssen – mit verstärkter Unterstützung durch Frontex und Eu-LISA – das Management der EU-Außengrenzen durch neue und modernisierte IT-Großsysteme der EU verbessern und an den EU-Außengrenzen systematische Kontrollen durchführen. Andernfalls würde eine Sicherheitslücke entstehen, die zurückkehrende ausländische terroristische Kämpfer ausnutzen könnten.

Viertens müssen wir, um im Falle von Anschlägen angemessen **reagieren** zu können, die operative Unterstützung, die EU-Agenturen wie Europol und Eurojust leisten können, optimal nutzen und sicherstellen, dass wir über den richtigen Rechtsrahmen verfügen, um Täter vor Gericht zu bringen und den Opfern den nötigen Beistand und Schutz zu gewähren.

Dieser Ansatz macht es erforderlich, dass wir uns weiterhin unermüdlich für die **Umsetzung und Durchsetzung** der einschlägigen Rechtsvorschriften einsetzen. Damit die Vorteile einer EU-weiten Harmonisierung und Zusammenarbeit zum Tragen kommen, darf es bei der Anwendung wichtiger Instrumente wie der Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung⁵, der

³ Mitteilung der Kommission „EU-Strategie für eine Sicherheitsunion“ vom 24.7.2020 (COM(2020) 605 final).

⁴ Zuletzt im Rahmen der Videokonferenz auf Ministerebene „Inneres“ vom 13. November 2020, bei der eine gemeinsame Erklärung angenommen wurde: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/jha/2020/11/13/>

⁵ Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung vom 15. März 2017 (ABl. L 88 vom 31.3.2017, S. 6).

Feuerwaffen-Richtlinie und des Rechtsrahmens für die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung⁶ keine Lücken oder Verzögerungen geben.

Darüber hinaus ist in allen vier Säulen dieser Agenda ein **internationales Engagement**, das die Zusammenarbeit erleichtert und den Kapazitätsaufbau fördert, für eine höhere Sicherheit in der EU von zentraler Bedeutung.

II. VIER-SÄULEN-STRATEGIE ZUR TERRORISMUSBEKÄMPFUNG: ANTIZIPIEREN, VERHINDERN, SCHÜTZEN UND REAGIEREN

1. ANTIZIPIEREN

Damit Europa im Bereich der Terrorismusbekämpfung stets einen Schritt voraus ist, müssen wir auch künftig mögliche Schwachstellen antizipieren.

Strategische Erkenntnisse und Bedrohungsanalyse

Strategische Erkenntnisse sind von entscheidender Bedeutung: Sie ermöglichen es der EU, zunehmend bedrohungsbasierte Maßnahmen und Rechtsvorschriften zur Terrorismusbekämpfung zu konzipieren und auszuarbeiten sowie mögliche Bedrohungen besser zu antizipieren. Eine zukunftsorientierte Strategie zur Terrorismusbekämpfung sollte sich auf solide Bedrohungsanalysen, insbesondere von nationalen **Sicherheits- und Nachrichtendiensten**, stützen. Das EU-Zentrum für Informationsgewinnung und Lagerfassung (EU INTCEN) spielt hierbei eine zentrale Rolle: Es verfügt über einschlägige Erkenntnisse zu den wichtigsten im Bereich der inneren Sicherheit der EU bestehenden Bedrohungen, Trends und kriminellen Vorgehensweisen und ermöglicht uns so, uns ein besseres Bild der Lage zu machen und die bestehenden Risiken genauer einzuschätzen. Das Zentrum ist hierbei in entscheidendem Maße auf qualitativ hochwertige Beiträge der Mitgliedstaaten angewiesen. Die Mitgliedstaaten sollten diese Informationen daher verbessern und sicherstellen, dass sich das EU INTCEN auf präzise und aktuelle Erkenntnisse und ausreichende Ressourcen stützen kann. Die Kommission und der EAD sind bestrebt, strategische Erkenntnisse noch stärker in die Strategien zur Terrorismusbekämpfung einzubeziehen. Der weitere Dialog – basierend auf bestehenden Strukturen sowie auf der Arbeit des EU-Koordinators für die Terrorismusbekämpfung, der sich für eine bessere Zusammenarbeit einsetzt – ist hierbei von entscheidender Bedeutung.

Risikobewertung und Abwehrbereitschaft

Gezielte Risikobewertungen ermöglichen es Akteuren verschiedener Sektoren, bestehende Mängel aufzuzeigen und so mögliche Anschläge besser zu antizipieren. Die Kommission wird neue Wege vorschlagen, wie Risikobewertungen und Peer-Reviews von Maßnahmen, mit denen sich Terroranschläge besser antizipieren lassen, gefördert werden können. Im Rahmen des anstehenden Vorschlags über die **Widerstandsfähigkeit kritischer Einrichtungen** wird die Kommission die Einführung von Beratungsmissionen vorschlagen, um die Mitgliedstaaten und die Betreiber kritischer Infrastrukturen, die für Europa von besonderer Bedeutung sind, dabei zu unterstützen, ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber

⁶ Richtlinie (EU) 2018/1673 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche (ABl. L 284 vom 12.11.2018). Dänemark und Irland sind nicht an die Richtlinie gebunden. Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU (ABl. L 156 vom 19.6.2018, S. 43).

Störungen – unter anderem durch das Antizipieren möglicher Terrorakte – zu verbessern. Dabei wird man sich auf den Erfahrungsschatz eines Pools von Sicherheitsberatern stützen, die derzeit geschult werden und bei Bedarf zur Verfügung stehen: die **EU-Beratungsmissionen für Sicherheitsschutz**.

Auch die Risikobewertungen im Bereich der **EU-Luftsicherheit** werden weiterentwickelt, um sowohl die Reaktionszeit nach Vorfällen als auch den Informationsaustausch – auch unter Beteiligung gleich gesinnter Drittländer, darunter v. a. die USA, Australien und Kanada – zu verbessern. Darüber hinaus wird die Kommission ihre Risikobewertungen künftig auf den Bereich der **Sicherheit im Seeverkehr** ausweiten. Ferner werden gemeinsame Fortbildungen und Übungen entscheidend dazu beitragen, die Abwehrbereitschaft und Resilienz der Mitgliedstaaten, der EU-Organe und -Einrichtungen sowie der internationalen Partner zu stärken.⁷

Stärkung der Kapazitäten zur frühzeitigen Erkennung

Wie sich Terroristen moderne Technologien zunutze machen können, verdeutlicht der rechtsextreme Terroranschlag auf eine Synagoge in Halle im Jahr 2019, bei dem der Täter mit einem 3D-Drucker mehrere Schusswaffen angefertigt hatte. Wir müssen besser vorhersehen können, wie sich Technologien auf die terroristische Bedrohung auswirken, um die Strafverfolgungsbehörden mit den richtigen Instrumenten auszustatten.

Die **EU-Sicherheitsforschung** wird sich auf verschiedene Vorgehensweisen konzentrieren und auf Initiativen aufbauen, mit denen die Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden in Bezug auf Analysemöglichkeiten und den Umgang mit großen Mengen an Online-Inhalten ausgebaut werden sollen.⁸ Die von der EU finanzierte Sicherheitsforschung wird auch die **Fähigkeit zur frühzeitigen Erkennung** potenzieller terroristischer Bedrohungen verbessern. Hierbei soll insbesondere geprüft werden, wie ergänzend zu Projekten wie RED-Alert⁹ und PREVISION¹⁰ mithilfe künstlicher Intelligenz große Datenmengen effizienter und genauer verarbeitet werden können. Die Forschung kann auch dazu beitragen, neue Wege zur Bekämpfung der Radikalisierung zu ermitteln.

Ferner wird die Forschung im Rahmen des künftigen **Forschungsprogramms „Horizont Europa“** weiter in den Politikzyklus „Sicherheit“ integriert, um einen noch stärker

⁷ Im Rahmen des mit der NATO vereinbarten Pilotprojekts für parallele und abgestimmte Übungen (PACE) fanden 2017 und 2018 bereits zwei Übungsreihen statt. Derzeit sollen insbesondere die bei diesen Übungen gewonnenen Erkenntnisse umgesetzt werden. Die EU und die NATO haben vereinbart, das PACE-Konzept auf den Zeitraum 2022-2023 zu verlängern. Als langfristiges Ziel unterstützt die EU einen ehrgeizigeren Ansatz für PACE-Übungen, bei dem die EU-Mitgliedstaaten und NATO-Verbündeten in der Durchführungsphase mitwirken.

⁸ Aufbauend auf erfolgreichen Initiativen wie den Projekten DANTE und TENSOR. Das DANTE-Projekt hat wirksame, effiziente Lösungen für die automatisierte Datenauswertung und -analyse sowie ein integriertes System zur Erkennung, Abfrage, Erhebung und Analyse großer Mengen heterogener und komplexer multimedialer und mehrsprachiger Inhalte mit Terrorismusbezug aus dem „Surface Web“, dem „Deep Web“ und dem Darknet ermöglicht (<https://cordis.europa.eu/project/id/700367>). Im Rahmen von TENSOR wurde – ergänzend zum DANTE-Projekt – eine Plattform entwickelt, die den Polizeibehörden die erforderlichen Instrumente für den Ausbau ihrer Kapazitäten zur Verarbeitung umfangreicher Mengen von Online-Inhalten bietet, sodass sie terroristische Aktivitäten, Radikalisierung und Anwerbungsmaßnahmen im Internet frühzeitig erkennen können (<https://cordis.europa.eu/project/id/700024>).

⁹ RED-Alert nutzt moderne Analysetechniken wie die Analyse sozialer Netze mittels Sprachdatenverarbeitung, künstliche Intelligenz und die Verarbeitung komplexer Ereignisse, um die Strafverfolgungsbehörden bei Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung terroristischer Online-Aktivitäten in den sozialen Medien zu unterstützen (<https://cordis.europa.eu/project/id/740688>).

¹⁰ PREVISION ist ein laufendes Projekt, mit dem die Strafverfolgungsbehörden in die Lage versetzt werden sollen, multiple massive Datenströme zu analysieren und gemeinsam zu nutzen, diese semantisch in dynamische Wissensgrafiken zu integrieren sowie abnormales oder abweichendes Verhalten und Radikalisierungsrisiken vorherzusagen (<https://cordis.europa.eu/project/id/833115>).

wirkungsorientierten Output zu gewährleisten, der dem ermittelten Bedarf der Strafverfolgung gerecht wird. Mit seinem vorgeschlagenen erweiterten Mandat könnte Europol die Kommission bei der Ermittlung wichtiger Forschungsthemen sowie bei der Ausarbeitung und Umsetzung der für die Strafverfolgung relevanten EU-Rahmenprogramme für **Forschung und Innovation** unterstützen.

Dank neuer Technologien stets einen Schritt voraus

Detektionstechnologien ermöglichen die Aufdeckung gefährlicher Gegenstände und Stoffe wie Bomben oder Materialien zur Bombenherstellung. Die Kommission arbeitet gemeinsam mit dem Privatsektor daran, die **Leistungsfähigkeit** solcher Detektionstechnologien außerhalb des Luftfahrtbereichs¹¹ **zu verbessern**. Dadurch soll die mögliche Entwicklung freiwilliger EU-Anforderungen an Detektionstechnologien unterstützt werden, um sicherzustellen, dass einschlägige Bedrohungen mithilfe dieser Technologien tatsächlich erkannt werden können, ohne dass die Menschen in ihrer Mobilität eingeschränkt werden müssen. Ferner wurde 2019 im Rahmen der **EU-Plattform für die Sicherheit im Schienenverkehr** ein Dokument über bewährte Verfahrensweisen für Sicherheitstechnologien im Eisenbahnbetrieb angenommen, das Lösungsvorschläge wie Zufallskontrollen oder gezielte Kontrollen mit mobilen Detektionsgeräten umfasst.

Neue Technologien können zum Schutz des öffentlichen Raums beitragen, sofern sie auf eine genau festgelegte, zielgerichtete und verhältnismäßige Weise genutzt werden. Im Falle einer hohen terroristischen Bedrohung¹² können Gesichtserkennungstechniken, mit denen Gesichtsbilder mit Referenzdatenbanken abgeglichen und so Terroristen im öffentlichen Raum erkannt werden, die Sicherheit erhöhen. Darüber hinaus kann die Identifizierung bestimmter Kategorien von Gegenständen (z. B. herrenloses Gepäck) oder von verdächtigem Verhalten äußerst nützlich sein, um Bedrohungen zu erkennen. Künstliche Intelligenz spielt eine Schlüsselrolle bei der Bereitstellung von Instrumenten für die genaue und gezielte Ermittlung potenzieller Bedrohungen. Die Kommission wird daher bei ihren Überlegungen zur Nutzung künstlicher Intelligenz¹³ Sicherheitserwägungen berücksichtigen und sicherstellen, dass die Grundrechte gewahrt werden. Die Kommission ist bereit, im Rahmen der EU-Städteagenda **Projekte zur Entwicklung neuer Technologien zu finanzieren**, und unterstützt den diesbezüglichen Austausch bewährter Verfahren im Einklang mit den EU-Rechtsvorschriften.

Die Entwicklungen im Bereich der **künstlichen Intelligenz (KI)** werden die Fähigkeit der Strafverfolgungsbehörden, auf terroristische Bedrohungen zu reagieren, maßgeblich beeinflussen. Die Strafverfolgungsbehörden entwickeln bereits **innovative Lösungen** auf der Grundlage von KI-Technologie, beispielsweise um terroristische Online-Inhalte aufzuspüren, ihre Verbreitung zu stoppen, die Einrichtung neuer Konten in den sozialen Medien zu verhindern und einschlägige Symbole zu erkennen. Bei der Entwicklung vertrauenswürdiger KI-Anwendungen muss sichergestellt sein, dass die für das Trainieren von Algorithmen verwendeten Daten relevant, überprüfbar, hochwertig und vielfältig sind, um etwaige Verzerrungen (z. B. in Bezug auf Geschlecht oder ethnische Herkunft) so gering wie möglich zu halten. Bei der Entwicklung und Nutzung von KI-Anwendungen sollten angemessene Garantien in Bezug auf Rechte und Freiheiten, die Konformität mit den einschlägigen

¹¹ Ein Rechtsrahmen im Bereich der Zivilluftfahrt enthält Leistungsanforderungen für Detektionsgeräte. Dieser Rahmen findet nur auf die Luftsicherheit Anwendung, jedoch beispielsweise nicht auf Detektionsgeräte, die zum Schutz anderer öffentlicher Räume eingesetzt werden.

¹² Terrorwarnstufe, die von den nationalen Behörden im Einklang mit ihrem nationalen Recht festgelegt wird.

¹³ Weissbuch zur künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen (COM(2020) 65 final vom 19.2.2020).

Rechtsvorschriften sowie eine angemessene Dokumentation sichergestellt sein, damit die Rechtmäßigkeit ihrer Nutzung gewährleistet ist. Die Kommission wird prüfen, wie Strafverfolgungs- und Justizbehörden in vollem Einklang mit dem EU-Recht von KI profitieren können.

Einen Schritt voraus zu sein, bedeutet auch, sich mit Bedrohungen auseinanderzusetzen, die von neuen Technologien ausgehen können. **Drohnen** (unbemannte Luftfahrzeugsysteme) können für Anschläge auf den öffentlichen Raum, Einzelpersonen und kritische Infrastrukturen missbraucht werden. Die EU hat den Einsatz bestimmter Drohrentypen für böswillige Zwecke¹⁴ zwar erschwert, doch aufgrund des raschen Innovationstempos und des leichten Zugangs zu Drohnen dürfte diese Bedrohung dennoch zunehmen. Um dieser Herausforderung zu begegnen, wird die Kommission die Möglichkeit prüfen, 2021 ein **EU-Handbuch zum Schutz von Städten** vor nicht-kooperativen Drohnen herauszugeben.

Der Schutz vor böswilligen Drohnen erfordert auch den Zugang zu zuverlässigen Technologien, die Gegenmaßnahmen ermöglichen. Das „Europäische Programm zur Erprobung von Abwehrsystemen für unbemannte Flugsysteme“ wird eine gemeinsame Methodik zur Bewertung verschiedener Systeme schaffen, die von der Polizei und anderen Sicherheitsakteuren zur **Erkennung, Verfolgung und Identifizierung** potenziell böswilliger Drohnen eingesetzt werden können. Die Ergebnisse dieser Erprobung sollen EU-weit ausgetauscht werden.

Integration der Vorausschau in den Politikzyklus

Der Schutz der Bürgerinnen und Bürger beginnt mit einem besseren Verständnis künftiger Bedrohungen. Daher muss die Vorausschau fest in die Konzeption der Strategie zur Terrorismusbekämpfung integriert werden. Die Kommission wird sich dafür einsetzen, einen regelmäßigen Dialog zwischen hochrangigen Terrorismusbekämpfungsexperten (Strafverfolgungsbehörden, Nachrichtendienste und Hochschulen) zu etablieren, um neue Risiken zu ermitteln und Bereiche aufzuzeigen, in denen die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten verstärkt Maßnahmen ergreifen müssen. Die Kommission wird hierbei Europol, Eurojust und den EAD einschließlich EU INTCEN¹⁵ einbeziehen und bestehende Strukturen nutzen. Das Ergebnis dieses Dialogs könnte dann in die politischen Diskussionen, u. a. in die Beratungen über die innere Sicherheit im Rat „Justiz und Inneres“, einfließen.

¹⁴ Mit den neuen EU-Rechtsvorschriften über Drohnen und dem geplanten europäischen Rahmen für das Verkehrsmanagement unbemannter Luftfahrzeuge (U-Space). Die jüngsten EU-Rechtsvorschriften in diesem Bereich werden zur Sicherheit von Drohneneinsätzen beitragen, da sie vorsehen, dass die meisten Drohnen mit Fernidentifizierungs- und Geo-Sensibilisierungsfunktionen auszustatten sind. Ab Januar 2021 müssen sich Drohnenbetreiber ferner bei den nationalen Behörden registrieren lassen. Ergänzt wird dies durch einen Vorschlag der Kommission für einen **Rechtsrahmen für den U-Space**, Europas Verkehrsmanagementsystem für unbemannte Luftfahrzeuge¹⁴, der den gefahrlosen Betrieb von Drohnen gewährleisten soll.

¹⁵ Schlussfolgerungen des Rates vom 19. Juni 2017 zum auswärtigen Handeln der EU im Bereich Terrorismusbekämpfung.

ZENTRALE MAßNAHMEN

Die Kommission wird

- Risikobewertungen und Peer-Review-Maßnahmen entwickeln und u. a. EU-Sicherheitsberater einsetzen, die bei Bedarf zur Verfügung stehen;
- EU-Maßnahmen im Bereich der Sicherheitsforschung finanzieren, um die Fähigkeit zur frühzeitigen Erkennung von Bedrohungen zu verbessern, und im Rahmen der EU-Städteagenda neue Technologien entwickeln;
- eruieren, wie neue Technologien zur Sicherheit beitragen können und strategische Erkenntnisse sowie Bedrohungsanalysen besser einbeziehen, um zukunftsorientierte politische Maßnahmen zu unterstützen.

Die Mitgliedstaaten werden nachdrücklich aufgefordert,

- EU INTCEN weiterhin die erforderlichen Ressourcen sowie qualitativ hochwertige Beiträge zur Verfügung zu stellen.

2. VERHINDERN

Die Europäische Union gründet auf einem soliden Wertekatalog. Unsere Bildungs-, Gesundheits- und Sozialsysteme haben naturgemäß integrativen Charakter; sie sind jedoch Teil der ihnen zugrundeliegenden Werte. Wir müssen unsere europäische Lebensweise, die für integrative und tolerante Gesellschaften steht, bewahren und alles daransetzen, diejenigen, die sie von innen oder von außen zu zerstören versuchen, daran zu hindern.

Bekämpfung extremistischer Ideologien im Internet

Terroristen und gewaltbereite Extremisten nutzen zunehmend das Internet, um ihre extremistischen Ideologien zu verbreiten - dies geschieht unter anderem durch Live-Streaming und Verherrlichung von Anschlägen. Die Reaktion muss von allen Akteuren – nationalen Behörden, der Internetbranche und der Zivilgesellschaft – und von allen Ebenen (der nationalen, der europäischen und der internationalen) ausgehen. Durch die Annahme und Umsetzung der vorgeschlagenen **Verordnung über die Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte** könnten die Mitgliedstaaten eine rasche Entfernung solcher Inhalte gewährleisten und die Unternehmen verpflichten, aktiver gegen den Missbrauch ihrer Plattformen für die Verbreitung terroristischer Inhalte vorzugehen. Die Annahme der Verordnung durch das Europäische Parlament und den Rat ist daher dringend geboten. Nach der Annahme wird die Kommission die betreffenden Anbieter von Online-Diensten und die nationalen Behörden bei der wirksamen Anwendung der Verordnung unterstützen.

Allgemein wird die Kommission ein **Gesetz über digitale Dienste** vorschlagen, mit dem die horizontalen Vorschriften aktualisiert werden. Damit wird sichergestellt, dass digitale Dienstleister verantwortungsvoll handeln und den Nutzern wirksame Mittel zur Meldung illegaler Inhalte zur Verfügung stehen. Angesichts der zunehmenden gesellschaftlichen Bedeutung sehr großer Online-Plattformen wird der Vorschlag die Verpflichtung zur Bewertung der Risiken enthalten, die deren Systeme darstellen. Dabei geht es nicht nur um illegale Inhalte und Produkte, sondern auch um die systemischen Risiken für den Schutz

öffentlicher Interessen wie der öffentlichen Gesundheit und der öffentlichen Sicherheit sowie der Grundrechte, unter anderem vor Manipulationstechniken.

Das **EU-Internetforum** wird Leitlinien für den Umgang mit öffentlich zugänglichen extremistischen Online-Inhalten ausarbeiten und sich um die weitere Verbreitung des in diesem Bereich vorhandenen Wissens kümmern. Das EU-Internetforum hat das **EU-Krisenreaktionsprotokoll** entwickelt, einen freiwilligen Mechanismus zur Koordinierung einer raschen, gemeinsamen und grenzüberschreitenden Reaktion auf die virale Ausbreitung terroristischer und gewaltgeprägter extremistischer Inhalte im Internet.¹⁶ Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Partner aus der Internetbranche dieses Protokoll voll funktionsfähig machen. Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit Europol die Entwicklung weiterer Leitlinien für die Umsetzung des EU-Krisenprotokolls zur Bekämpfung der viralen Ausbreitung terroristischer und gewaltgeprägter extremistischer Inhalte im Internet unterstützen. Die Ressourcen und Kapazitäten der **Meldestelle für Internetinhalte von Europol** sollten ausgebaut werden, damit sie in der Lage ist, alle Arten von terroristischen Inhalten zu überwachen und rund um die Uhr an Online-Plattformen zu melden.

Terroristische Inhalte stammen aus der ganzen Welt und breiten sich auch dementsprechend im Netz aus. Deshalb wird die Kommission die Zusammenarbeit mit den **internationalen Partnern** verstärken, insbesondere mit dem **Global Internet Forum to Counter Terrorism (GIFCT)**, aber auch mit den Regierungen der Partnerländer im Einklang mit dem „**Christchurch-Aufruf**“¹⁷, um eine weltweite operative Reaktion zu ermöglichen und auf gemeinsame Mindeststandards hinzuarbeiten, auch in Bezug auf Transparenz.

Als Reaktion auf die Verbreitung rassistischer und fremdenfeindlicher Hetze im Internet hat die Kommission 2016 zur Unterzeichnung des **EU-Verhaltenskodex zur Bekämpfung illegaler Hetze im Internet** aufgerufen.¹⁸ Sie wird 2021 eine Initiative vorlegen, um die Liste der Straftaten auf EU-Ebene gemäß Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU auf Hassdelikte und Hetze auszuweiten, unabhängig davon, ob sie sich auf Rasse, ethnische Zugehörigkeit, Religion, Geschlecht oder sexuelle Ausrichtung beziehen. Die Mitgliedstaaten sollten sich verstärkt darum bemühen, die Bestimmungen der neuen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste zu Hetze auf Internet-Videoplattformen vollständig umzusetzen.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten durch den Austausch von Fachwissen auf lokaler und nationaler Ebene dabei unterstützen, ihre Fähigkeiten im Bereich der **strategischen Kommunikation** für die Reaktion auf Anschläge auszubauen. Dies ist nicht nur nach einem Terroranschlag notwendig, sondern sollte auch vorbeugend kontinuierlich erfolgen. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten bei der Bewältigung dieser Herausforderungen unterstützen, die Verbreitung von Gegennarrativen und alternativen Darstellungen, die von der Zivilgesellschaft entwickelt wurden, verstärken und ähnliche Bemühungen auf nationaler Ebene fördern. Das **Programm der Kommission zur Stärkung der Zivilgesellschaft** wird 2022 evaluiert, um daraus gewonnene Erkenntnisse zur Verfügung stellen zu können.

¹⁶ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20191007_agenda-security-factsheet-eu-crisis-protocol_de.pdf

¹⁷ <https://www.christchurchcall.com/call.html>

¹⁸ Die Ergebnisse sind insgesamt positiv: Die IT-Unternehmen bewerten 90 % der gemeldeten Inhalte innerhalb von 24 Stunden und entfernen 71 % der als illegale Hetze bezeichneten Inhalte. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counteracting-illegal-hate-speech-online_en.

Gleichzeitig müssen sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten kontinuierlich dafür sorgen, dass Projekte, die mit europäischen Werten unvereinbar sind oder illegale Zielsetzungen verfolgen, nicht **durch nationale oder EU-Mittel** unterstützt werden.

Unterstützung lokaler Akteure zwecks Aufbau resilienterer Gemeinschaften

Unseren Städten muss besserer Zugang zu Finanzmitteln, Beratung und Schulungen ermöglicht werden, um die aktuellen Herausforderungen zu bewältigen und ihre Resilienz zu erhöhen. Die Kommission unterstützt lokale Präventionskoordinatoren über das **Aufklärungsnetzwerk gegen Radikalisierung**. Darüber hinaus fördert sie im Rahmen der EU-Initiative „Städte gegen Radikalisierung“ den strategischen Dialog zwischen den Städten. Zur Erhöhung der Resilienz ist es auch wichtig, in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten **mit den Gemeinschaften zusammenzuarbeiten** und sie durch einen Bottom-up-Ansatz zu stärken. Über das Aufklärungsnetzwerk gegen Radikalisierung sollen bewährte Verfahren ermittelt und Konzepte der bürgernahen Polizeiarbeit¹⁹ und des Engagements gefördert werden, um Vertrauen in und zwischen den Gemeinschaften aufzubauen.

Die Förderung von Inklusion und die Schaffung von Chancen für gefährdete junge Menschen durch Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Kultur, Jugend und Sport können weiter zur Verhinderung von Radikalisierung und zum Zusammenhalt innerhalb der EU beitragen. Die Kommission wird ihre Unterstützung für die Bemühungen der Mitgliedstaaten und anderer Interessenträger im Bereich der **Integration und sozialen Eingliederung** durch die im Aktionsplan für Integration und Inklusion²⁰ vorgesehenen Maßnahmen verstärken.

Angesichts der wichtigen **Rolle der nichtformalen Bildung** bei Radikalisierung und möglichen Verbindungen zu extremistischen Ideologien wird die Kommission die Zusammenarbeit zwischen **Schulen, Gemeinschaften (einschließlich Glaubensgemeinschaften), Jugendbetreuern, Sozialarbeitern und Organisationen der Zivilgesellschaft** erleichtern. Darüber hinaus wird sie die Mitgliedstaaten beim Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren unterstützen. Dies betrifft insbesondere den Erfahrungsaustausch zwischen Vertretern von Glaubens- und lokalen Gemeinschaften (einschließlich der in Schulen und Gefängnissen tätigen Personen) über die Verhinderung von Radikalisierung.

Echte oder wahrgenommene soziale Ausgrenzung, Diskriminierung und Marginalisierung können die Anfälligkeit für radikalen Diskurs erhöhen und den sozialen Zusammenhalt weiter gefährden. Die Kommission wird daher auch die Maßnahmen fortsetzen, die in ihrem Aktionsplan zur Bekämpfung des Rassismus²¹ vorgesehen sind.

Gefängnisse, Rehabilitation und Wiedereingliederung

Radikalisierungsprozesse müssen so früh wie möglich erkannt werden, damit die Ausstiegsmaßnahmen rechtzeitig umgesetzt werden können. Wir werden die Maßnahmen der EU in drei Schlüsselbereichen verstärken: **Gefängnisse, Rehabilitation und Wiedereingliederung**. Erstens sollen die besten Ansätze für das Management und die

¹⁹ Mit bürgernaher Polizeiarbeit ist hier eine Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den Gemeinschaften gemeint, bei der es darum geht, möglichen Problemen im Zusammenhang mit Radikalisierung und Gewaltbereitschaft vorzubeugen und entgegenzuwirken.

²⁰ COM(2020) 758 final.

²¹ Eine Union der Gleichheit: EU-Aktionsplan gegen Rassismus 2020-2025, (COM(2020) 565 final vom 18.9.2020).

Risikobewertung radikalisierter Häftlinge und Terroristen²² ermittelt sowie die Ausbildung von Fachkräften in diesem Bereich²³ unterstützt werden. Zweitens wird die Kommission aufbauend auf den Erkenntnissen aus dem Rehabilitationshandbuch des Aufklärungsnetzwerks gegen Radikalisierung²⁴ die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, maßgeschneiderte Leitlinien für die Rehabilitation und Wiedereingliederung radikaler Häftlinge - auch nach deren Freilassung - zu erarbeiten. Drittens soll eine Methodik mit gemeinsamen Standards und Indikatoren zur Bewertung der Wirksamkeit von Wiedereingliederungsprogrammen erarbeitet werden.²⁵ Alle Bemühungen um die Rehabilitation und Wiedereingliederung von Kindern müssen deren besondere Bedürfnisse und Rechte berücksichtigen.²⁶

Ausländische terroristische Kämpfer und ihre Familienangehörigen, einschließlich derer, die sich derzeit in Haftanstalten und Lagern im Nordosten Syriens befinden, stellen spezifische und komplexe Herausforderungen dar, die eine Koordinierung der Akteure auf allen Ebenen notwendig machen. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten weiterhin beim Austausch bewährter Verfahren unterstützen und zusätzliche Mittel für die Ausbildung von Akteuren aus der Praxis sowie für den Wissens- und Informationsaustausch in diesem Bereich bereitstellen, wobei den spezifischen Bedürfnissen und Rechten von Kindern ausländischer terroristischer Kämpfer Rechnung getragen wird. Darüber hinaus wird die Kommission die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, ihre Anstrengungen zur strafrechtlichen Verfolgung ausländischer terroristischer Kämpfer zu verstärken, und dabei besonders die lokale, nationale und internationale Ebene berücksichtigen.

Konsolidierung von Wissen und Unterstützung

Im Interesse eines besser koordinierten Vorgehens und einer strukturierten Öffentlichkeitsarbeit auf nationaler Ebene wird die Kommission in einer ersten Phase den Aufbau und die Weiterentwicklung **nationaler Netze** relevanter Beteiligter unterstützen, darunter Akteure aus der Praxis und **nationale Kompetenzzentren**²⁷. In einer zweiten Phase wird die Kommission die Einrichtung eines **EU-Wissenszentrums zur Prävention von Radikalisierung** für politische Entscheidungsträger, Akteure aus der Praxis und Forscher vorschlagen. Dieses Wissenszentrum soll Wissen und Expertise verbreiten, die vollständige Ausschöpfung der **Fördermöglichkeiten im Rahmen mehrerer EU-Programme**²⁸ bewerben, Interventionen bewerten, bewährte Verfahren zertifizieren und zielgerichtete

²² Die Kommission wird sich auch mit dem Thema Untersuchungshaft befassen und dabei berücksichtigen, dass eine lange Untersuchungshaft die Gefahr einer Radikalisierung erhöhen kann.

²³ Dazu gehören Gefängnis- und Bewährungshelfer sowie andere Fachkräfte, die in Gefängnissen und nach der Haftentlassung tätig sind (z. B. Seelsorger, Psychologen, Sozialarbeiter, Mitarbeiter von NRO usw.).

²⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/ran_rehab_manual_de.pdf

²⁵ Maßnahmen im Zusammenhang mit Kollaborationsmodellen und -protokollen für den Ausstieg und die Wiedereingliederung sowie zur Förderung der Reaktionsbereitschaft der Interessenträger sollen durch spezifische Projekte im Zuge einer Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit (**Volumen: 4 Mio. EUR**) gefördert werden. Die Projekte sollen sich mit dem Ausstieg und der Wiedereingliederung extremistischer Straftäter und radikalisierter Personen im Zusammenhang mit gewaltbareitem Rechtsextremismus und islamistischem Extremismus befassen. Dazu gehören auch zurückkehrende ausländische terroristische Kämpfer und ihre Familien.

²⁶ Richtlinie (EU) 2016/800 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind (ABl. L 132 vom 21.5.2016, S. 1). Siehe Erwägungsgrund 9: „Kindern, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind, sollte besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, um das Potenzial für ihre Entwicklung und Wiedereingliederung in die Gesellschaft zu wahren.“

²⁷ Möglicherweise im Rahmen der nationalen Programme des Fonds für die innere Sicherheit kofinanziert.

²⁸ Insbesondere die verfügbaren Mittel aus dem Fonds für die innere Sicherheit, dem Programm „Unionsbürgerschaft, Gleichstellung, Rechte und Werte“, dem Programm „Justiz“, dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds und Erasmus+.

Unterstützung für Interessenträger auf nationaler und lokaler Ebene bieten. Es könnte auch ein künftiges EU-Zentrum für Terroropfer umfassen, das nationalen Behörden und Opferunterstützungsorganisationen Fachwissen, Beratung und Unterstützung bietet.²⁹ Weitere relevante Bereiche sind Forschung, die Bereitstellung von Informationen über radikale Ideologien, Organisationen und Netze und die Verbreitung von Gegen- und Alternativnarrativen sowie die Zusammenarbeit mit Vertretern lokaler Gemeinschaften und Glaubensgemeinschaften.

Schließlich wird die Kommission auf der Grundlage von Forschungsarbeiten Leitlinien in Bezug auf **Einzeltäter** für die Mitgliedstaaten und andere Interessenträger ausarbeiten, einschließlich Risikobewertungen und möglicher Reaktionen auf dieses Phänomen.

ZENTRALE MAßNAHMEN

Die Kommission wird

- ein Gesetz über digitale Dienste vorschlagen
- in Zusammenarbeit mit Europol Leitlinien für die Umsetzung des EU-Krisenprotokolls bereitstellen
- die Mitgliedstaaten beim Ausbau der strategischen Kommunikation und bei der verstärkten Verbreitung von Gegen- und Alternativnarrativen unterstützen
- Leitlinien zu Management und Risikobewertungen in Haftanstalten und zu frühzeitiger Rehabilitation und Wiedereingliederung bereitstellen
- den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten für den Umgang mit zurückkehrenden ausländischen terroristischen Kämpfern und ihren Familienangehörigen fördern
- ein EU-Wissenszentrum für die Prävention von Radikalisierung vorschlagen und nationale Netzwerke von Interessenträgern und nationalen Zentren unterstützen.

Das Europäische Parlament und der Rat werden ausdrücklich aufgefordert,

- unverzüglich die vorgeschlagene Verordnung über die Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte anzunehmen.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten werden

- sicherstellen, dass Projekte, die mit europäischen Werten unvereinbar sind oder illegale Zielsetzungen verfolgen, nicht mit öffentlichen Mitteln gefördert werden
- die Resilienz von Gemeinschaften durch die im Aktionsplan für Integration und Inklusion enthaltenen Maßnahmen stärken.

3. SCHÜTZEN

Bei der Verstärkung der Terrorismusbekämpfung müssen auch die Schwachstellen verringert werden, die von Terroristen ausgenutzt oder gezielt anvisiert werden können. Indem wir

²⁹ Ein solches Zentrum könnte auf der Arbeit des zweijährigen Pilotprojekts „EU-Kompetenzzentrum für Terroropfer“ aufbauen und eng mit bestehenden Netzen im Bereich der Opferrechte - wie dem Europäischen Netz für Opferrechte und den einheitlichen Anlaufstellen für Terroropfer - zusammenarbeiten.

unsere Grenzen besser schützen und Terroristen die Mittel zur Begehung terroristischer Handlungen nehmen, können wir uns gegen mögliche Anschläge wappnen.

Schutz der Menschen im öffentlichen Raum

Die bisherigen Terroranschläge haben sich überwiegend gegen Menschen im öffentlichen Raum gerichtet, da dieser offen und zugänglich und somit Angriffen besonders ausgesetzt ist. Wir müssen sowohl den offenen Charakter dieser Räume wahren als auch ihre Sicherheit durch bessere **physische Schutzmaßnahmen** erhöhen. Dadurch sollten jedoch keine Festungen³⁰ entstehen und die Menschen müssen sich weiterhin frei und sicher bewegen können. Aus diesem Grund wird die Kommission auf EU-Ebene ihre Bemühungen zur Förderung von **integrierten Sicherheitslösungen** verstärken, mit denen Sicherheit – von Beginn der Planungs- und Stadtplanungsprozesse an – in den öffentlichen Raum (Gebäude und Infrastruktur) eingebaut wird. Die Kommission wird ein virtuelles **Architekturbuch zur Stadtplanung** herausgeben, das den Behörden als Inspirationsquelle bei der Einbeziehung von Sicherheitsaspekten in die Gestaltung künftiger und die Renovierung bestehender öffentlicher Räume dienen kann.

Im **EU-Forum zum Schutz des öffentlichen Raums** kommt ein großer Kreis von für die Sicherheit des öffentlichen Raums verantwortlichen Personen zusammen. Dazu gehören Behörden der EU-Mitgliedstaaten und private Unternehmen, die beispielsweise für Einkaufszentren, Transportdienstleistungen oder das Gastgewerbe zuständig sind. Aus den unterschiedlichen Erfahrungen mit dem Schutz des öffentlichen Raums lassen sich zahlreiche Erkenntnisse ziehen³¹. Die Kommission ist entschlossen, dieses Forum weiter auszubauen, damit es Wissen zusammentragen, konsolidieren und verbreiten sowie das EU-Engagement für resiliente und sichere Städte unterstützen kann. Darüber hinaus möchte sie gezielte finanzielle Mittel zur Verbesserung des Schutzes des öffentlichen Raums einsetzen³². Die Kommission wird ebenfalls die **Festlegung von Mindestverpflichtungen** für diejenigen prüfen, die für die Gewährleistung der Sicherheit des öffentlichen Raums zuständig sind. Damit möchte sie Klarheit darüber schaffen, was von im öffentlichen Raum tätigen Betreibern erwartet werden kann.

Kultstätten haben einen besonders hohen symbolischen Wert und sind häufig Zielscheibe von terroristischen Anschlägen gewesen. Wir müssen Kirchen, Moscheen und Synagogen sowie andere religiöse Stätten in der gesamten EU besser schützen. Auch sollten wir die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Glaubensgemeinschaften und den zuständigen nationalen Behörden fördern, da diese wichtige Erfahrungen miteinander austauschen. Ab 2021 möchte die Kommission in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten Projekte zur Verbesserung des physischen Schutzes von Gotteshäusern unterstützen.

Städte als Rückgrat der urbanen Sicherheit

³⁰ Die Kommission hat Leitlinien für den physischen Schutz des öffentlichen Raums herausgegeben, z. B.

<https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/guideline-building-perimeter-protection>

³¹ Siehe auch Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Good practices to support the protection of public space“ vom 20.3.2019, SWD (2019) 140 final.

³² Im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit (Polizei) hat die Kommission in den Jahren 2017, 2019 und 2020 Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zur Verbesserung des Schutzes des öffentlichen Raums mit einem Gesamtvolumen von mehr als 40 Mio. EUR für Initiativen unter Federführung der Interessenträger veröffentlicht. Aus dem Fonds wurden auch Schulungen und Übungen verschiedener Strafverfolgungsnetze zum Schutz des öffentlichen Raums vor Terrorismus wie das ATLAS-Netz der Spezialeinheiten sowie die Aufnahme von Tätigkeiten im Bereich Sicherheitsschutzberatung unterstützt.

Lokale und regionale Gebietskörperschaften spielen sowohl beim Schutz des öffentlichen Raums als auch bei der Prävention von Radikalisierung eine Schlüsselrolle. Gemeinsam mit der Städteagenda für die EU-Partnerschaft für Sicherheit im öffentlichen Raum und aufbauend auf der erfolgreichen Initiative „Städte gegen Radikalisierung“ wird die Kommission ein **EU-Engagement für resiliente und sichere Städte** vorschlagen, in dem Grundprinzipien und Ziele für lokale Behörden in diesen Bereichen festgelegt werden. Darüber hinaus werden interessierte Städte aufgefordert, sich einer positiven Agenda zur Prävention und Bekämpfung von Radikalisierung und zur Beseitigung von Schwachstellen im öffentlichen Raum anzuschließen. Städte, die sich am Engagement beteiligen, werden Teil einer EU-weiten Initiative von **Städten gegen Radikalisierung und Terrorismus**, mit der die Kommission den Austausch bewährter Verfahren erleichtern und Projekte unter der Leitung von Städten sowie nach Maßgabe von Peer-to-Peer-Beratungsmaßnahmen unterstützen wird. Die Kommission wird zur Unterstützung der Verwirklichung des Engagements alle verfügbaren Finanzierungsinstrumente mobilisieren.

So könnten sowohl aus dem Fonds für die innere Sicherheit als auch aus den kohäsionspolitischen Fonds Mittel abgerufen werden, um zur Erhöhung der öffentlichen Sicherheit in den Städten Investitionen zur Stärkung ihres sozialen Zusammenhalts, ihrer Integrationsmöglichkeiten und ihrer Widerstandsfähigkeit gegenüber Radikalisierung sowie zur Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur zu tätigen. Die Kommission wird mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um besser über die verfügbaren Finanzierungsmöglichkeiten aufzuklären und möchte die Mitgliedstaaten ermutigen, die Mittel der EU-Kohäsionspolitik vollumfänglich zu nutzen, um solche Investitionen in ihre Programme für die Zeit nach 2020 aufzunehmen. Laut dem einschlägigen Vorschlag der Kommission werden die aus integrierten Strategien für eine nachhaltige Stadtentwicklung stammenden Investitionen mehr als 6 % der Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ausmachen.

Stärkung der Widerstandsfähigkeit kritischer Infrastrukturen

Kritische Infrastrukturen wie Verkehrsknotenpunkte, Kraftwerke, Gesundheitsinfrastrukturen und Wasseraufbereitungsanlagen können Ziele terroristischer Anschläge werden. Die Betreiber kritischer Infrastrukturen tragen Verantwortung für die Erbringung von Diensten, die für die Erfüllung lebenswichtiger gesellschaftlicher Bedürfnisse von wesentlicher Bedeutung sind. Gleichzeitig nimmt die wechselseitige Abhängigkeit dieser Betreiber weiterhin immer mehr zu und sie sind mit einem zunehmend komplexen Risikoumfeld konfrontiert. Zu den Risiken zählen Terroranschläge, Naturkatastrophen, Unfälle und böswillige Bedrohungen. Um die zuverlässige Bereitstellung wesentlicher Dienste in der gesamten EU und ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten, muss unbedingt dafür gesorgt werden, dass kritische Betreiber wesentlicher Dienste widerstandsfähig sind, d. h. in ausreichendem Maße darauf vorbereitet, Störungen zu verhindern, abzumildern und sich von ihnen zu erholen. Die Kommission wird eine **Reihe von Maßnahmen** verabschieden, mit denen die Widerstandsfähigkeit der Betreiber gegenüber physischen und digitalen Risiken erhöht werden soll.

Grenzsicherung

An dem tödlichen Anschlag vom 13. November 2015 in Paris waren heimlich aus Syrien zurückgekehrte ausländische Kämpfer beteiligt. Dies hat sehr deutlich gezeigt, welche verheerenden Folgen Mängel bei der Grenzsicherung nach sich ziehen können³³. Schätzungen zufolge sind 50 000 Personen nach Syrien und Irak gereist, um sich dschihadistischen Gruppen anzuschließen, darunter 5 000 Personen aus der EU, von denen sich etwa ein Drittel noch in der Region aufhält. Zur Gewährleistung der Sicherheit unserer Bürgerinnen und Bürger ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Strafverfolgungsbehörden sowohl unter Terrorverdacht stehende EU-Bürger als auch Drittstaatsangehörige an den Außengrenzen aufspüren können. Europol, Frontex und eu-LISA werden die Mitgliedstaaten weiterhin bei der Grenzsicherung unterstützen.

Der voll funktionsfähige Schengen-Raum ohne Binnengrenzen muss gestärkt werden. Am 30. November 2020 veranstaltete die Kommission ein Schengen-Forum zur Einleitung einer umfassenden politischen Debatte über die Schaffung eines gefestigten Schengen-Raums, der auf gegenseitigem Vertrauen beruht. Dies wird in die von der Kommission für 2021 geplante Schengen-Strategie einfließen, in deren Rahmen die Kommission Vorschläge für die Überarbeitung des Schengener Grenzkodexes, zur Verbesserung des Evaluierungsmechanismus und zur Festigung der Governance des Schengen-Raums, zum Ausbau der polizeilichen Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs sowie zur Stärkung der Außengrenzen unterbreiten wird.

Die Mitgliedstaaten sollten parallel dazu und im Rahmen der vereinbarten Fahrpläne dringend die Modernisierung des Außengrenzenmanagements abschließen und sich dabei die Entwicklung eines hochmodernen Grenzmanagementsystems zum Ziel setzen³⁴. Trotz der bisher erzielten Fortschritte sind weitere Anstrengungen erforderlich. Die Mitgliedstaaten können zwar unter bestimmten Bedingungen Ausnahmeregelungen anwenden, doch ist es wichtig, dass sie rasch das Ziel von **systematischen Kontrollen aller Reisenden durch Abfrage der einschlägigen Datenbanken** an den Außengrenzen erreichen. Damit etwaige Ausnahmen nur in begrenztem Umfang genutzt werden und den höchsten Sicherheitsstandards genügen, wird die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Mitte 2021 einschlägige **Leitlinien** ausarbeiten.

Die Wirksamkeit systematischer Kontrollen hängt von der Qualität und **Interoperabilität der EU-Informationssysteme**³⁵ ab. Neue und modernisierte groß angelegte EU-Informationssysteme³⁶ werden für mehr Sicherheit sorgen und die Kontrollen an den Außengrenzen wirksamer und effizienter machen. Dank interoperabler Systeme werden die benötigten Informationen denjenigen Polizei- und Grenzschutzbeamten, die von diesen Kenntnis haben müssen, unmittelbar zur Verfügung stehen. Von entscheidender Bedeutung ist das **Einreise-/Ausreisensystem (EES)**³⁷, ein automatisiertes System zur Registrierung von

³³ Die Attentäter von Paris im November waren Mitglieder des IS in Syrien oder im Irak. [...] In den Vorjahren wurde berichtet, dass die meisten ausländischen terroristischen Kämpfer für Reisen ihre eigenen echten Reisedokumente verwenden. Es werden jedoch zweifelsohne auch gefälschte Dokumente verwendet, wie beispielsweise im Fall von einigen Personen, die an den Anschlägen von Paris im November beteiligt waren (Europol, Bericht über die Lage und die Tendenzen des Terrorismus in der Europäischen Union, 2016).

³⁴ Umsetzung der neuen IT-Architektur und Interoperabilität, Umsetzung von EBCG 2.0 (Europäische Grenz- und Küstenwache 2.0), rasche Annahme des Screening-Vorschlags.

³⁵ <https://www.eulisa.europa.eu/Activities/Interoperability>. Im Einklang mit dem Europäischen Interoperabilitätsrahmen: https://ec.europa.eu/isa2/eif_en; siehe COM(2017)134 final.

³⁶ Das Schengener Informationssystem, das Einreise-/Ausreisensystem, das Visa-Informationssystem, Eurodac und das Europäische Strafregisterinformationssystem (der Teil, der Drittstaatsangehörige und Staatenlose betrifft).

³⁷ Gemäß Verordnung (EU) 2017/2226 vom 9.12.2017, ABl. L 327.

Reisenden aus Drittstaaten. Es wird zur Identifizierung aller in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einreisender Drittstaatsangehörigen sowie zur Aufdeckung von Identitätsbetrug beitragen.

Ebenso wichtig ist das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS)³⁸, ein System der Vorabgenehmigung für von der Visumpflicht befreite Reisende. Eine spezielle **ETIAS-Überwachungsliste** wird die Nutzung von Informationen über Personen erleichtern, die terroristischer Handlungen verdächtigt werden oder eine Verbindung zu diesen aufweisen. Diese Informationen können dann von den Mitgliedstaaten bei der Erteilung von Reisegenehmigungen berücksichtigt werden. Darüber hinaus wird anhand eines Abgleichs mit dem künftigen zentralisierten System zur Ermittlung der Mitgliedstaaten, in denen Informationen zu Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen vorliegen (**ECRIS-TCN**)³⁹, überprüft werden können, ob ein bestimmter Drittstaatsangehöriger oder eine Person mit Unionsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit eines Drittstaats zuvor in der EU (und in welchem Mitgliedstaat) wegen einer schweren Straftat verurteilt wurde. Die Interoperabilität zwischen EES, ETIAS und ECRIS-TCN wird Strafverfolgungs-, Grenzschutz- und Migrationsbeamten systematischere Informationen liefern und zur Bekämpfung von Identitätsbetrug beitragen. Die Mitgliedstaaten sollten diese Systeme daher zügig und vollständig umsetzen sowie ihre Interoperabilität ermöglichen.

Mit den drei neuen, im Dezember 2018⁴⁰ in Kraft getretenen Verordnungen über das **Schengener Informationssystem (SIS)** wurden eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustauschs, auch zu Terrorverdächtigen, eingeführt. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten alle **neuen SIS-Funktionen** so bald wie möglich umsetzen. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten ihren Beamten – vor allem an den Außengrenzen – dringend den Zugang zur **Suchfunktion für Fingerabdrücke** im Automatisierten Fingerabdruckidentifizierungssystem (AFIS) des SIS ermöglichen.

Darüber hinaus müssen von vertrauenswürdigen Drittstaaten bereitgestellte **Informationen von Drittstaaten über ausländische terroristische Kämpfer** in das SIS eingegeben werden. Zusammen mit dieser Mitteilung legt die Kommission Vorschläge für ein verstärktes Europol-Mandat und eine Änderung der Verordnung über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) vor, die es Europol ermöglichen würden, in Absprache mit den Mitgliedstaaten gezielte Ausschreibungen im SIS zu erstellen. Die Einführung des derzeit von den Mitgliedstaaten diskutierten freiwilligen Verfahrens zur Verarbeitung der aktuell und künftig von Drittländern bereitgestellten Daten ist dringend erforderlich. Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten dazu angehalten werden, Fahndungsausschreibungen von Interpol im Zusammenhang mit Terrorverdächtigen bei Grenzübertrittskontrollen in der ersten Kontrolllinie zur Verfügung zu stellen.

Des Weiteren sehen die neuen Vorschriften vor, dass die Mitgliedstaaten zusätzlich zu der Verhängung von **Einreiseverboten** von bis zu 5 Jahren im Rahmen einer Rückkehrentscheidung⁴¹ **SIS-Ausschreibungen** – sowohl zu Drittstaatsangehörigen, gegen

³⁸ Gemäß Verordnung (EU) 2018/1240 vom 19.9.2018, ABl. L 236/1.

³⁹ Gemäß Verordnung (EU) 2019/816 vom 22.5.2019, ABl. L 135/1.

⁴⁰ Verordnung (EU) 2018/1860, Verordnung (EU) 2018/1861 und Verordnung (EU) 2018/1862.

⁴¹ Richtlinie 2008/115/EG. Die Dauer eines Einreiseverbots darf 5 Jahre überschreiten, wenn der betreffende Drittstaatsangehörige eine ernsthafte Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche oder die nationale Sicherheit darstellt. Darüber hinaus steht es den Mitgliedstaaten weiterhin frei, Maßnahmen zum Verbot der Einreise und des Aufenthalts von in einem Drittstaat aufhältigen Drittstaatsangehörigen zu erlassen.

die eine Rückkehrentscheidung ergangen ist (ab 2022), als auch zu Einreise- und Aufenthaltsverweigerungen – in das SIS eingeben sollen. Dadurch würden Rückkehrentscheidungen und Einreise- und Aufenthaltsverbote für alle Behörden mit SIS-Zugang sichtbar. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass solche Ausschreibungen auch Informationen darüber enthalten, ob der betreffende Drittstaatsangehörige eine ernsthafte Bedrohung für die Sicherheit darstellt oder an Handlungen mit Terrorismusbezug beteiligt war.

Die Verarbeitung von **vorab übermittelten Fluggastdaten (API) und von Fluggastdatensätzen (PNR)** spielt eine entscheidende Rolle bei der Identifizierung, Verhütung, Aufdeckung und Unterbindung von Terrorismus und anderen schweren Straftaten. Im Sinne einer optimalen Nutzung der API-Daten – auch zum Zweck der Terrorismusbekämpfung – wird die Kommission 2021 einen Vorschlag zur **Überarbeitung der API-Richtlinie** vorlegen. Sie wird in diesem Zusammenhang prüfen, ob die Möglichkeit geschaffen werden sollte, diese Daten auch zur Bekämpfung schwerer Straftaten zu verwenden. Ziel ist es, die API-Daten wirksamer zu nutzen und mehr Kohärenz mit anderen Instrumenten wie dem Einreise-/Ausreisensystem, dem Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystem und dem PNR-System zu schaffen.

Die **Verwendung und Auswertung von PNR-Daten** ist sowohl in der EU als auch weltweit ein grundlegendes Instrument zur Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität. Die Analyse gespeicherter PNR-Daten ermöglicht die Identifizierung noch unbekannter Bedrohungen und liefert den Strafverfolgungsbehörden kriminalpolizeiliche Ermittlungserkenntnisse, die sie in die Lage versetzen, verdächtige Reismuster aufzudecken und Verbindungen zwischen Terroristen und Straftätern zu erkennen. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten, die dies noch nicht tun, nachdrücklich auf, ebenfalls PNR-Daten für Flüge innerhalb der EU zu erheben. Die Kommission wird sich weiterhin für die Erleichterung der Übermittlung von PNR-Daten einsetzen. Dabei wird sie dafür Sorge tragen, dass die Anforderungen der EU-Rechtsvorschriften – wie vom Gerichtshof im Zusammenhang mit den neuen PNR-Normen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) präzisiert –voll und ganz gewahrt werden. Die vollständige Umsetzung des derzeitigen PNR-Rahmens und die bestehende bilaterale Kooperation mit Drittländern wie den USA und Australien sind nach wie vor von entscheidender Bedeutung. Gleichzeitig haben sich seit der letzten Aktualisierung der externen PNR-Politik durch die Kommission im Jahr 2010 globale Trends und neue Gegebenheiten⁴² entwickelt, denen in der **Überprüfung der externen Strategie der EU für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen** im nächsten Jahr Rechnung getragen werden soll.

Angesichts der terroristischen Bedrohung der Luftfahrt müssen die Anstrengungen zur Erhöhung der Luftverkehrssicherheit fortgesetzt werden. Die Kommission wird prüfen, welche Möglichkeiten zur Ausarbeitung und Umsetzung eines europäischen Rechtsrahmens für die Entsendung von Flugsicherheitsbegleitern („air marshals“) auf Flügen infrage kommen.

Terroristen handlungsunfähig machen

⁴² Wie die PNR-Richtlinie und die Datenschutzinstrumente der EU.

Um eine bestehende Lücke zu schließen, wird die Kommission im Rahmen der Feuerwaffen-Richtlinie eine **Durchführungsverordnung** erlassen, mit der **ein System für den Informationsaustausch** zwischen den Mitgliedstaaten über versagte Genehmigungen für den Erwerb einer Feuerwaffe eingeführt wird. Dadurch wird sichergestellt, dass eine Person, der aus Sicherheitsgründen in einem Mitgliedstaat eine Feuerwaffe verweigert wurde, keinen ähnlichen Antrag in einem anderen Mitgliedstaat stellen kann. Diese Arbeit wird durch den **EU-Aktionsplan gegen den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen**⁴³ ergänzt. Die nationalen Kontaktstellen für Feuerwaffen sind für den Erwerb echter Sachkenntnis im Hinblick auf die Bedrohung durch Feuerwaffen von wesentlicher Bedeutung. Sie gewährleisten die ressortübergreifende Zusammenarbeit und den grenzübergreifenden⁴⁴ Austausch von Informationen und Ermittlungserkenntnissen. Im Rahmen der Priorität „Feuerwaffen“ der Europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) wird die Kommission 2021 einen Anzeiger veröffentlichen, der die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Einrichtung solcher Anlaufstellen angibt.

Die Gefahr, die von **selbst hergestellten Explosivstoffen** ausgeht, ist nach wie vor groß, was die zahlreichen Angriffe in der gesamten EU deutlich zeigen⁴⁵. Die EU verfügt über die fortschrittlichsten Rechtsvorschriften der Welt im Bereich der Beschränkung des Zugangs zu **Ausgangsstoffen für Explosivstoffe**⁴⁶ und zur Aufdeckung verdächtiger Transaktionen, die Hinweise auf von Terroristen gebaute improvisierte Sprengkörper liefern können. Daher ist die vollständige Um- und Durchsetzung der am 1. Februar 2021 in Kraft tretenden neuen Vorschriften durch die Mitgliedstaaten von entscheidender Bedeutung. Dazu gehört auch sicherzustellen, dass Kontrollen nicht durch den Erwerb von Ausgangsstoffen im Internet umgangen werden können.

Die Gefahren, die von **chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen (CBRN-)**Stoffen ausgehen, geben nach wie vor Anlass zur Sorge⁴⁷. Ausgehend von Anweisungen des Da'esh haben Terroristen im Jahr 2017 Pläne zur Zündung einer Bombe an Bord eines australischen Flugzeugs geschmiedet sowie eine chemische Waffe gebaut⁴⁸. In Deutschland versuchte ein Terrorist im Jahr 2018, den hochgiftigen Wirkstoff Rizin herzustellen⁴⁹. Der potenzielle Schaden durch einen CBRN-Angriff ist extrem groß. Die Kommission sieht insbesondere die Bedrohung durch **chemische Wirkstoffe** als überaus groß an. Ausgehend von dem Ansatz, den die Kommission bei der Regulierung des Zugangs zu Ausgangsstoffen für Explosivstoffe gewählt hat, prüft sie derzeit Möglichkeiten der Beschränkung des Zugangs zu bestimmten gefährlichen Chemikalien. Diese Arbeiten sollen im Jahr 2021 abgeschlossen werden. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten im Jahr 2020 verschiedene

⁴³ COM(2020) 608 final.

⁴⁴ Der Begriff „grenzübergreifend“ bedeutet „über alle Grenzen hinweg“ und bezieht sich konkret auf „Fragen, die sich speziell auf Regionen beiderseits einer gemeinsamen Binnen- oder Außengrenze auswirken“.

⁴⁵ Beispiele für solche verheerenden Anschläge sind unter anderem die Anschläge in Oslo (2011), Paris (2015), Brüssel (2016) und Manchester (2017). Bei einem Anschlag mit einem selbst hergestellten Sprengkörper wurden 2019 in Lyon 13 Menschen verletzt.

⁴⁶ Chemikalien, die zur Eigenherstellung von Explosivstoffen missbraucht werden können. Diese sind in der Verordnung (EU) 2019/1148 über die Vermarktung und Verwendung von Ausgangsstoffen für Explosivstoffe geregelt, die ab dem 1. Februar 2021 gelten wird.

⁴⁷ Europol hat berichtet, dass in terroristischen Online-Foren und sozialen Medien auch im Jahr 2019 terroristische Anschläge mit CBRN-Material angekündigt worden sind. Geschlossene Online-Foren wurden genutzt, um mögliche Modi Operandi zu diskutieren und mit Handbüchern, Anleitungen, Postern und Infografiken u.a. Rezepte zur Herstellung und Verbreitung verschiedener Stoffe sowie weitere Kenntnisse auszutauschen (Europol, Bericht über die Lage und die Tendenzen des Terrorismus in der Europäischen Union, 2020).

⁴⁸ <https://www.bbc.com/news/world-australia-49764450>

⁴⁹ <https://www.dw.com/en/cologne-ricin-plot-bigger-than-initially-suspected/a-44319328>

Instrumente⁵⁰ zur Verbesserung der **Biosicherheit** zur Verfügung gestellt und wird prüfen, wie die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung biologischer Bedrohungen auf EU-Ebene verbessert werden kann. Ab Anfang des Jahres 2021 unterstützt die Kommission ebenfalls eine gemeinsame Aktion mit 18 Ländern zur Stärkung der Krisenvorsorge im Gesundheitswesen und der Reaktionsfähigkeit bei Terroranschlägen mit biologischen und chemischen Stoffen sowie zum Ausbau der sektorübergreifenden Zusammenarbeit (in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit und Katastrophenschutz).

Die bestehenden restriktiven Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung („Sanktionen“) umfassen ein Reiseverbot für natürliche Personen und das Einfrieren von Vermögenswerten sowie das Verbot, natürlichen Personen und Organisationen Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Die EU wendet sowohl auf VN-Ebene verhängte Sanktionen zur Terrorismusbekämpfung als auch eigene Sanktionen zur Unterstützung des Kampfes gegen den Terrorismus an⁵¹. Sanktionen zur Terrorismusbekämpfung als solche sind ein wirkungsvolles Instrument zur Vorsorge, mit dem man Terroristen den Zugang zu Ressourcen verwehren sowie ihre Mobilität beschränken kann. Die der EU zur Verfügung stehenden Sanktionsregelungen sollten daher vollumfänglich genutzt werden, auch durch konsequente Durchsetzung.

⁵⁰ Wie z. B. die „Biosecurity Resource Toolbox“, deren Entwicklung die Kommission finanziert hat und die den Mitgliedstaaten am 19. Oktober 2020 auf einer Sitzung der CBRN-Beratergruppe zur Verfügung gestellt wurde.

⁵¹ Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP und Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates; Beschluss (GASP) 2016/1693 des Rates, Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates und Verordnung (EU) 2016/1686 des Rates.

ZENTRALE MASSNAHMEN

Die Kommission wird

- im Jahr 2021 eine Schengen-Strategie vorschlagen,
- zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und zur Verringerung des Gefahrenpotenzials im öffentlichen Raum ein EU-Engagement für sichere und resiliente Städte vorschlagen,
- in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten einen Beitrag zur Verbesserung des physischen Schutzes von Gotteshäusern leisten,
- Maßnahmen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit kritischer Infrastrukturen vorschlagen,
- einen Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie über vorab übermittelte Fluggastdaten unterbreiten,
- ein System für den Informationsaustausch über versagte Genehmigungen zum Erwerb oder Besitz einer Feuerwaffe einrichten,
- mit den Mitgliedstaaten die Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften weiterverfolgen und gegebenenfalls zusätzliche Schritte im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

Die Mitgliedstaaten werden dringend ersucht,

- bestehende Lücken und Mängel bei der Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften rasch zu beheben,
- systematische Kontrollen aller Reisenden durch Abfrage der einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen zu gewährleisten,
- Ausschreibungen zu mutmaßlichen ausländischen terroristischen Kämpfern im SIS zu veröffentlichen,
- zeitnah die Suchfunktion für Fingerabdrücke im Automatisierten Fingerabdruckidentifizierungssystem des SIS bereitzustellen,
- das EES, das ETIAS und das ECRIS-TCN zügig umzusetzen und die Interoperabilität dieser Systeme sicherzustellen,
- die chemische und biologische Sicherheit zu verbessern.

4. REAGIEREN

Nach einem Terroranschlag müssen dringend Maßnahmen ergriffen werden, um die Auswirkungen solcher Taten so weit wie möglich zu begrenzen und rasch Ermittlungen und die strafrechtliche Verfolgung der Täter einleiten zu können. Dies kann kein Mitgliedstaat im Alleingang bewältigen. Daher bedarf es einer Zusammenarbeit sowohl auf europäischer als auch auf internationaler Ebene.

Operative Unterstützung: Stärkung von Europol

Europol und sein Europäisches Zentrum zur Terrorismusbekämpfung (ECTC) sind für die Maßnahmen der EU zur Terrorismusbekämpfung von zentraler Bedeutung, und die von der Behörde geleistete operative Unterstützung hat sich in den letzten Jahren um das Fünffache erhöht (von 127 operativen Fällen im Jahr 2016 auf 632 Fälle im Jahr 2019). Das ECTC ist inzwischen an allen großen Ermittlungen zur Terrorismusbekämpfung in der EU beteiligt. Im Rahmen der Rechtsetzungsinitiative zur **Stärkung des Mandats von Europol** müssen wir die **effektive Zusammenarbeit von Europol mit privaten Akteuren** sicherstellen. Terroristen missbrauchen grenzüberschreitende Dienstleistungen von Unternehmen zum Zwecke der Rekrutierung von Anhängern, der Planung und Durchführung von Anschlägen sowie der Verbreitung von Propaganda, mit der sie zu weiteren Anschlägen anstacheln. Viele Unternehmen möchten zwar Daten austauschen, wissen aber womöglich nicht, mit welcher Stelle, da eventuell unklar ist, welche Mitgliedstaaten für die Verfolgung der betreffenden Straftat zuständig sind. Europol kann diese Lücke am besten schließen und ist für die Identifizierung der einschlägigen Beweismittel sowie deren Übermittlung an die Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten der ideale erste Ansprechpartner.

Europol muss darüber hinaus in der Lage sein, nationale Ermittlungen zur Terrorismusbekämpfung durch die **Analyse großer und komplexer Datensätze** („Big Data“) zu unterstützen. Die Basis dafür bildet Europol's erfolgreiche Zusammenarbeit mit der Task Force *Fraternité*, durch die die französischen und belgischen Behörden bei der Untersuchung der Anschläge von Paris im November 2015 und der Anschläge von Brüssel im März 2016 unterstützt wurden⁵². Die Stärkung der Rolle von Europol im Bereich **Forschung und Innovation** wird den nationalen Behörden beim Einsatz moderner Technologien zur Bekämpfung der terroristischen Bedrohung helfen. Terroristen verschleiern ihre Identität, verbergen den Inhalt ihrer Kommunikation und nutzen neue Technologien, um einander heimlich illegale Waren und Ressourcen zukommen zu lassen. Daher muss – unter uneingeschränkter Achtung des EU-Rechts – die von Europol geleistete operative Unterstützung bei der Entschlüsselung verstärkt werden.

Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung

Zur Verbesserung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit wird die Kommission Ende 2021 einen **EU-Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit** vorschlagen. Dieser wird die verschiedenen EU-Instrumente der operativen Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung in einer kohärenten und modernen konsolidierten EU-Rechtsregelung bündeln und so zur Vereinfachung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich der Terrorismusbekämpfung beitragen. Dieser Vorschlag enthält des Weiteren eine Bestandsaufnahme der geltenden Leitlinien des Rates und der fortschrittlichsten bestehenden bilateralen oder multilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten⁵³.

Die Kommission wird auch weiterhin die Tätigkeiten verschiedener **Strafverfolgungsnetze** unterstützen. Dabei handelt es sich beispielsweise um gemeinsame Schulungen und Übungen, die Entwicklung von Kanälen und Kapazitäten für grenzübergreifende Kommunikation und Operationen sowie die Verbesserung der Bündelung von bei Zwischenfällen zu mobilisierenden Ressourcen. Die Kommission wird weiterhin dafür sorgen, dass die

⁵² Die Task Force *Fraternité* hat 19 Terabyte an Informationen ausgewertet, um die internationalen Verbindungen der Terroristen mithilfe von Analysen von Kommunikations-, Finanz-, Internet- und forensischen Daten näher zu untersuchen. Die Verarbeitung umfangreicher und komplexer Daten durch Europol hat 799 ermittlungsrelevante Erkenntnisse hervorgebracht.

⁵³ Der Vorschlag wird durch eine Folgenabschätzung und durch Konsultationen mit den Mitgliedstaaten, den assoziierten Schengen-Ländern und den einschlägigen Stellen der EU vervollständigt.

Unterstützung für das **ATLAS-Netz von Spezialeinheiten** der EU-Mitgliedstaaten zur Verbesserung der polizeilichen Reaktion bei grenzübergreifenden Operationen zur Terrorismusbekämpfung gesichert ist und bleibt.

Im Rahmen der **INTERREG-Programme für grenzübergreifende Zusammenarbeit** wurden aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) Projekte zur Zusammenarbeit zwischen Polizei und anderen Sicherheitsdiensten in Regionen mit Binnengrenzen gefördert. Abgesehen von der möglichen Fortsetzung dieser Unterstützung im Programmplanungszeitraum 2021-2027 könnte der EFRE auch zu Maßnahmen in den Bereichen Grenz- und Migrationsmanagement beitragen, z. B. zum Zwecke der wirtschaftlichen und sozialen Integration von Drittstaatsangehörigen einschließlich Personen, die internationalen Schutz genießen.

Die Kommission wird sich auch für die sektorübergreifende Zusammenarbeit mit anderen wichtigen Hilfsdiensten einsetzen, darunter beispielsweise Akteure, die im Rahmen des **Katastrophenschutzverfahrens der Union** als Ersthelfer zum Einsatz kommen. Wenn nationale Kapazitäten bei der Reaktion auf schwerwiegende Zwischenfälle – wie terroristische Anschläge oder chemische, biologische, radiologische oder nukleare Vorfälle – an ihre Grenzen gelangen, können diese Akteure eine entscheidende Rolle spielen.

Intensivierung des Informationsaustauschs

Zur Verhütung, Ermittlung und Verfolgung terroristischer und sonstiger Straftaten benötigen die Strafverfolgungsbehörden zum richtigen Zeitpunkt Zugang zu den sachdienlichen Informationen. Die bestehenden **Prümer Beschlüsse**⁵⁴ haben entscheidend dazu beigetragen, dass die Mitgliedstaaten Fingerabdrücke, DNA und bestimmte Fahrzeugregisterdaten austauschen können. Angesichts technischer, kriminaltechnischer, operativer und datenschutzrechtlicher Entwicklungen sollten die Prümer Beschlüsse jedoch aktualisiert werden und könnten weiter ausgedehnt werden, um die Mitgliedstaaten bei ihren Ermittlungen in Terror- und sonstigen Strafsachen besser zu unterstützen. Die Kommission wird 2021 eine Überarbeitung der Prümer Beschlüsse vorschlagen, um auszuloten, wie sie an die derzeitigen und künftigen operativen Erfordernisse der Strafverfolgungsbehörden angepasst und gleichzeitig mit dem EU-Datenschutzrecht in Einklang gebracht werden können.

Die **Agenturen im Bereich Justiz und Inneres** (wie Eurojust, Europol und Frontex) werden ihre Koordinierung bei der Terrorbekämpfung intensivieren müssen. Im Hinblick auf ein effizientes Vorgehen auf EU-Ebene und angesichts ihrer jeweiligen Zuständigkeiten sollten zusammen mit den Mitgliedstaaten Anknüpfungspunkte ermittelt und Lösungen umgesetzt werden. Die Kommission wird diesbezüglich konkrete Vorschläge unterbreiten, insbesondere zur Einrichtung eines effizienten Mechanismus für den Informationsaustausch in Fällen der Terrorismusbekämpfung, der eine digitale Kooperationsplattform für gemeinsame Ermittlungsgruppen umfassen sollte. Auch wird sie die Einführung eines Treffersuche-Abfrageverfahrens zwischen den Datenbeständen von Europol und Eurojust zur Aufdeckung etwaiger Überschneidungen beschleunigen. Darüber hinaus schlägt die Kommission als Teil des erweiterten Mandats von Europol die Einrichtung einer gegenseitigen Treffersuche zwischen Europol und der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSa) vor. Nach wie vor

⁵⁴ Beschluss 2008/615/JI des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, und Beschluss 2008/616/JI des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI.

bleibt es Ziel der Kommission, das Mandat der Europäischen Staatsanwaltschaft auf terroristische Straftaten mit grenzüberschreitendem Bezug auszuweiten.

Die jüngste Reihe von Anschlägen hat gezeigt, wie wichtig eine zuverlässige Analyse der Bedrohung ist, die von **Personen** ausgeht, **die als Terroristen oder gewaltbereite Extremisten gelten**. Die Kommission unterstützt die jüngsten Arbeiten des Rates.⁵⁵ Es bedarf regelmäßigerer strategischer Erörterungen über dieses Thema, eines besseren gegenseitigen Verständnisses und einer besseren gegenseitigen Kenntnis der nationalen Konzepte sowie einer **Erleichterung des Informationsaustauschs**, wenn es darum geht, relevante Informationen in die **Informationssysteme der EU** einzugeben. Der regelmäßige strategische Informationsaustausch sollte sich auch auf praktische Instrumente wie Risikobewertungen und deren Evaluierung beziehen.

Ein verstärkter Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten ist zwar eine absolute Notwendigkeit, reicht aber nicht immer aus, um globalen Bedrohungen wirksam zu begegnen. Aus diesem Grund ist die internationale Zusammenarbeit ein Schlüsselement für eine wirksame Reaktion auf Bedrohungen. Bilaterale Abkommen mit wichtigen Partnern spielen eine elementare Rolle beim Informationsaustausch sowie bei der Sicherung von Beweismitteln und Ermittlungshinweisen von außerhalb der EU. Dabei kommt **Interpol**, der internationalen Kriminalpolizeibehörde, eine wichtige Rolle zu. Die langjährige Zusammenarbeit der EU mit Interpol könnte auf weitere Bereiche ausgedehnt und in anderen Bereichen intensiviert werden. Interpol ist ein wichtiger Partner bei der Terrorismusbekämpfung, beispielsweise aufgrund ihrer Kenntnisse über ausländische terroristische Kämpfer. Diese Partnerschaft könnte u. a. bei der Sammlung von Informationen aus Kriegsgebieten und der Verhinderung unentdeckter Grenzübertritte zum Tragen kommen. Mehrere EU-Einrichtungen sind für ihre operative Arbeit auf Zugang zu den Interpol-Datenbanken angewiesen. Um einen solchen Zugang im Einklang mit den Anforderungen des EU-Rechts zu ermöglichen, bereitet die Kommission derzeit geeignete Instrumente für die **Aushandlung eines Kooperationsabkommens zwischen der EU und Interpol** vor.

Unterstützung von Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen

Die **zentralen Geldwäsche-Meldestellen** spielen eine wesentliche Rolle bei der Aufdeckung von Terrorismusfinanzierung, da sie von einer Vielzahl von Finanzinstituten und Nichtfinanzinstituten Meldungen über verdächtige Transaktionen erhalten, die sie mit anderen relevanten Informationen abgleichen, bevor sie die Ergebnisse ihrer Analyse an Strafverfolgungsbehörden oder Staatsanwälte weitergeben. Die Kommission wird prüfen, wie ihre Analysefähigkeiten durch die Einrichtung eines **EU-Koordinierungs- und Unterstützungsmechanismus für zentrale Meldestellen**⁵⁶ verbessert werden können.

Die **Nachverfolgung von Finanzströmen** und die Identifizierung zuvor unbekannter Beteiligten sind von entscheidender Bedeutung. Es sind neue Strukturen erforderlich, um Finanzermittler zu unterstützen, ihre grenzübergreifende Arbeit zu erleichtern und die Wirksamkeit von Finanzermittlungen in Terrorismusfällen zu erhöhen. Die Kommission schlägt deshalb vor, die **in der Terrorismusbekämpfung tätigen Finanzermittler zu vernetzen**. Ein solches Netz würde den Austausch von Ermittlungstechniken und

⁵⁵ Im betreffenden Teil der Schlussfolgerungen zur inneren Sicherheit, die der Rat (Justiz und Inneres) am 4. Dezember angenommen hat, und der ausführlichen Schlussfolgerungen, die von der Gruppe „Terrorismus“ vereinbart und vom COSI am 19. November gebilligt wurden.

⁵⁶ Wie im Aktionsplan zur Bekämpfung der Geldwäsche vom 7. Mai 2020 (C (2020) 2800 final) vorgeschlagen.

einschlägigen Erfahrungen unterstützen und dabei die Arbeit der nationalen zentralen Meldestellen berücksichtigen. Diesem Netz sollten auch Europol und das ihm angeschlossene Europäische Zentrum für Finanz- und Wirtschaftskriminalität angehören. Es sollte mit dem Netz der Vermögensabschöpfungsstellen kooperieren und zur Verbesserung der Analysen, der Erkennung von Trends und aufkommenden Risiken sowie der Ermittlungspotenziale beitragen.

Die im Bereich der Terrorfinanzierung und Terrornetze tätigen Ermittler benötigen Zugang zu **Bankkonteninformationen**. Die Kommission hat betont, dass die zentralen Meldestellen und die Strafverfolgungsbehörden rasch grenzübergreifend auf Bankkontoinformationen in anderen Mitgliedstaaten zugreifen können müssen.⁵⁷ Dies könnte durch eine Vernetzung von Zentralbankkontenregistern erreicht werden, die die Kommission für möglich hält.⁵⁸ Damit würde die Kommission auch der Aufforderung des Rates⁵⁹ nachkommen, die weitere Stärkung des Rechtsrahmens für die Vernetzung der nationalen zentralen Mechanismen in Erwägung zu ziehen. Die Kommission wird 2021 einen Rechtsakt vorschlagen, mit dem diese Vernetzung erreicht und die **Bankkontenregister verknüpft** werden sollen. Die Kommission wird ferner in Erwägung ziehen, Strafverfolgungsbehörden und Vermögensabschöpfungsstellen Zugang zu einem solchen Register einzuräumen, vorbehaltlich einer Folgenabschätzung, die auch der Grundrechtproblematik und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung tragen wird.⁶⁰ Dies wird die grenzübergreifende Zusammenarbeit verbessern. Im Jahr 2021 wird die Kommission ferner die Bedrohungen und Schwachstellen im Zusammenhang mit der ausländischen Finanzierung des Terrorismus und der Sammlung und Überweisung von Geldern durch **gemeinnützige Organisationen**⁶¹ unter Berücksichtigung der jüngsten Entwicklungen in diesem Bereich neu bewerten.

Das **Programm zur Fahndung nach den Finanzquellen des Terrorismus**⁶² hat ein erhebliches Ausmaß an Informationen erbracht, die beträchtlich zur Aufdeckung von Terrorplänen und zur Ermittlung ihrer Urheber beigetragen haben.⁶³ Das SWIFT-Abkommen zwischen der EU und den USA über den Austausch von Finanzinformationen stellt den Strafverfolgungsbehörden der USA und der EU ein wirksames Instrument bei der Bekämpfung des Terrorismus zur Verfügung und enthält eine Reihe von Garantien, die den Schutz der Privatsphäre der EU-Bürger gewährleisten. Dieses Abkommen wird turnusmäßig im Jahr 2021 gemeinsam überprüft.

Heute betrifft ein erheblicher Teil der **Ermittlungen** gegen alle Formen von Kriminalität und Terrorismus **verschlüsselte Informationen**. Verschlüsselung ist in der digitalen Welt von entscheidender Bedeutung, da sie die Sicherheit digitaler Systeme und Transaktionen gewährleistet. Sie ist ein wichtiges Instrument für den Schutz der Cybersicherheit und der Grundrechte einschließlich der Freiheit der Meinungsäußerung, der Privatsphäre und des Datenschutzes. Gleichzeitig kann sie aber auch von Tätern als sicherer Kanal genutzt werden, über den sie ihre Handlungen vor der Strafverfolgung und der Justiz verbergen. Die

⁵⁷ Aktionsplan zur Bekämpfung der Geldwäsche vom 7. Mai 2020 (C (2020) 2800 final).

⁵⁸ COM(2019) 273 final.

⁵⁹ Schlussfolgerungen des Rates vom Juni 2020 zur Verbesserung der Finanzermittlungen (Ratsdokument 8927/20).

⁶⁰ Siehe auch COM(2020) 605 final.

⁶¹ Frühere Bewertungen wurden in der supranationalen Risikobewertung der Kommission von 2019 (COM (2019) 370) und in der Mitteilung der Kommission über die Prävention und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung durch bessere Koordinierung auf nationaler Ebene und mehr Transparenz im gemeinnützigen Sektor (COM (2005) 620) vorgenommen.

⁶² ABl. L 195 vom 27.7.2010, S. 5.

⁶³ COM(2013) 843 final.

Kommission wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten mögliche rechtliche, operative und technische Lösungen für einen **rechtmäßigen Zugriff** ausloten und einen Ansatz fördern, der sowohl die Wirksamkeit der Verschlüsselung beim Schutz der Privatsphäre und der Kommunikationssicherheit als auch eine wirksame Reaktion auf Kriminalität und Terrorismus gewährleistet.

Wie die EU-Minister in ihrer gemeinsamen Erklärung vom 13. November 2020⁶⁴ anerkannt haben, sind die **Verfügbarkeit von und der Zugang zu digitalen Beweismitteln** von wesentlicher Bedeutung. Ein klarer und solider Rahmen für den zeitnahen **grenzübergreifenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln und Ermittlungshinweisen** ist erforderlich, da in etwa 85 % aller strafrechtlichen Ermittlungen digitale Beweismittel benötigt werden. Die Kommission ersucht die gesetzgebenden Organe, für einen raschen und zuverlässigen Zugang der Behörden zu elektronischen Beweismitteln zu sorgen, indem sie die **Vorschläge für elektronische Beweismittel umgehend verabschieden**. Darüber hinaus ist es wichtig, dass alle Mitgliedstaaten unverzüglich eine Verbindung zum **System für den digitalen Austausch von Beweismitteln (Evidence Digital Exchange System – eEDES)** herstellen. Die Kommission beabsichtigt, den künftigen Anwendungsbereich von eEDES in einem Gesetzgebungsvorschlag zur Digitalisierung der Verfahren der justiziellen Zusammenarbeit festzulegen.⁶⁵

Auch die **Zusammenarbeit mit unseren internationalen Partnern** bei digitalen Ermittlungen muss solide geregelt werden. Das Budapester Übereinkommen über Computerkriminalität bildet den internationalen Rahmen für eine solche Zusammenarbeit. Die Kommission wird sich nach Kräften um den Abschluss der Verhandlungen über einen aktualisierten Rahmen (zweites Zusatzprotokoll) Anfang 2021 bemühen, mit dem die Herausforderungen der heutigen Computerkriminalität, einschließlich des Terrorismus, durch neue und verstärkte Instrumente der Zusammenarbeit mit den erforderlichen Garantien für den Schutz der Grundrechte angegangen werden. Die Kommission wird die Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der EU und den USA über den grenzübergreifenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln so rasch wie möglich voranbringen und gleichzeitig sicherstellen, dass das Ergebnis der Verhandlungen mit den internen Vorschriften der Union über elektronische Beweismittel vereinbar ist.

Darüber hinaus sind **Beweismittel aus Kampfgebieten**, also Informationen, die von Streitkräften bei Kampfeinsätzen oder von privaten Parteien in Konfliktgebieten aufgedeckt und erhoben werden, für die **Strafverfolgung** von großer Bedeutung. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten weiterhin dabei unterstützen, Informationen aus Kampfgebieten zu nutzen, um ausländische terroristische Kämpfer zu identifizieren, ausfindig zu machen und strafrechtlich zu verfolgen, und zwar durch die Festlegung bewährter Verfahren⁶⁶, den Informationsaustausch und u. U. die Finanzierung einschlägiger Projekte. Insbesondere werden die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst weiterhin die Zusammenarbeit mit wichtigen Drittländern wie den Vereinigten Staaten unterstützen und fördern, einschließlich des Informationsaustauschs und der Sicherstellung der Einbeziehung von Informationen aus Kampfgebieten in die europäische Sicherheitsarchitektur und -netze.

⁶⁴ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/11/13/joint-statement-by-the-eu-home-affairs-ministers-on-the-recent-terrorist-attacks-in-europe/>

⁶⁵ Siehe Arbeitsprogramm der Kommission für 2021.

⁶⁶ Eurojust-Memorandum von 2020 über Beweismittel aus Kampfgebieten: <https://www.eurojust.europa.eu/battlefield-evidence-increasingly-used-prosecute-foreign-terrorist-fighters-eu>

Um die nationale und öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, strafrechtliche Ermittlungen durchzuführen und den Zugang zu digitalen Beweismitteln und Ermittlungshinweisen zu gewährleisten, stützen sich die Mitgliedstaaten u. a. auf **Rahmen für die Vorratsdatenspeicherung**. In den jüngsten Urteilen des Gerichtshofs zur Vorratsdatenspeicherung⁶⁷ wurde zwar bestätigt, dass das EU-Recht eine allgemeine und unterschiedslose Vorratsdatenspeicherung ausschließt, doch wurden bestimmte Situationen genannt, in denen eine verhältnismäßige, auf klaren gesetzlichen Grundlagen beruhende **Vorratsspeicherung zulässig** ist, wenn sie strengen materiell- und verfahrensrechtlichen Garantien unterliegt.⁶⁸ In ihrer jüngsten gemeinsamen Erklärung⁶⁹ betonten die Innenminister der EU, wie wichtig es ist, einen Weg für die Vorratsdatenspeicherung in der Kriminalitätsbekämpfung zu finden. Die Kommission wird die verfügbaren Optionen prüfen, mit denen sichergestellt werden könnte, dass Terroristen und andere Straftäter identifiziert und verfolgt werden können, und dass dem EU-Recht in der Auslegung durch den Gerichtshof Genüge getan wird.

Die Verbesserung der Ermittlungs- und Beweiserhebungskapazitäten der Mitgliedstaaten ist ein wichtiger Aspekt der strafrechtlichen Reaktion auf Terrorismus. Die Kommission wird auch prüfen, ob Vorschriften über die grenzübergreifende Verwendung von Beweismitteln in Strafverfahren erforderlich sind. Darüber hinaus müssen potenzielle Verbindungen zwischen Gerichtsverfahren (Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen) in Terrorismusfällen in den Mitgliedstaaten festgestellt werden können. Zu diesem Zweck hat Eurojust 2019 das **Terrorismusregister** eingerichtet. Das Register soll zu einem Instrument werden, mit dem schon im Voraus die Koordinierung grenzübergreifender Gerichtsverfahren zur Terrorismusbekämpfung sichergestellt werden kann, und Eurojust sollte mit den entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden. Zu diesem Zweck wird die Kommission 2021 einen Gesetzgebungsvorschlag zur **Verbesserung des Informationsaustauschs und der Koordinierung in Gerichtsverfahren in grenzüberschreitenden Terrorismusfällen** annehmen, um diesen Austausch sicher und effizient zu gestalten und Eurojust in die Lage zu versetzen, rechtzeitig darauf zu reagieren.

Vermehrte Unterstützung für Terroropfer

Ein wesentlicher Teil der Antwort auf terroristische Gewalt besteht darin, zu gewährleisten, dass Terroropfer im erforderlichen Umfang Unterstützung, Schutz und Anerkennung erhalten. Die EU hat ein solides Regelwerk für die Unterstützung und den Schutz der **Rechte der Opfer**, einschließlich der Opfer von Terrorismus, angenommen.⁷⁰ Darüber hinaus sieht die Entschädigungsrichtlinie von 2004⁷¹ vor, dass die Mitgliedstaaten über nationale Entschädigungsregelungen auch für Terroropfer verfügen müssen.

⁶⁷ Urteile in der Rechtssache C-623/17, Privacy International, und verbundene Rechtssachen C-511/18, C-512/18 und C-520/18 *Quadrature du Net* a.o. vom 6. Oktober 2020.

⁶⁸ Ebenda. Dazu gehören Möglichkeiten für die allgemeine Speicherung von Verkehrs- und Standortdaten zum Schutz vor ernstem, echtem, aktuellen und vorhersehbarem Bedrohungen der nationalen Sicherheit, die gezielte Speicherung von Verkehrs- und Standortdaten auf der Grundlage von personenbezogenen und geografischen Kriterien zum Zwecke der Bekämpfung schwerer Kriminalität und der Abwehr schwerwiegender Gefahren für die öffentliche Sicherheit, die generelle Speicherung von der Quelle einer Kommunikation zugeordneten IP-Adressen für einen begrenzten Zeitraum zwecks Bekämpfung schwerer Straftaten sowie die allgemeine Speicherung sogenannter Personen-Identitätsdaten zum Zwecke der Bekämpfung der Kriminalität im Allgemeinen.

⁶⁹ Gemeinsame Erklärung der EU-Innenminister zu den jüngsten Terroranschlägen in Europa, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/11/13/joint-statement-by-the-eu-home-affairs-ministers-on-the-recent-terrorist-attacks-in-europe/>

⁷⁰ Dazu gehören die Opferschutz-Richtlinie 2012/29/EU mit Rechten für alle Opfer aller Straftaten und die Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung, die unmittelbar auf die besonderen Bedürfnisse von Terroropfern eingeht.

⁷¹ Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten.

Im Januar 2020 hat die Kommission als zweijähriges Pilotprojekt ein **EU-Kompetenzzentrum für Terroropfer** eingerichtet.⁷² Das Zentrum unterstützt die Mitgliedstaaten und die nationalen Opferhilfeorganisationen bei der Anwendung der EU-Vorschriften, indem es Leitlinien und Schulungsmaßnahmen bereitstellt und als Knotenpunkt fungiert. Ob das Programm fortgesetzt werden sollte, wird gegen Ende 2021 bewertet. Eine mögliche Integration in ein künftiges EU-Wissenszentrum zur Prävention von Radikalisierung wird ebenfalls geprüft werden. Im Juni 2020 nahm die Kommission ihre erste **EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020-2025)**⁷³ an. In der Strategie wird den schutzbedürftigsten Opfern, einschließlich der Terroropfer, besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Um die Zusammenarbeit und Koordinierung im Hinblick auf Terroropfer zu verbessern, sollten die Mitgliedstaaten **nationale Kontaktstellen**⁷⁴ für diese einrichten. Im Rahmen der Strategie wird die Kommission die bestehenden EU-Vorschriften über die Opferrechte bewerten und erforderlichenfalls bis 2022 Änderungen vorschlagen. Die Kommission wird auch prüfen, wie die Entschädigung der Opfer verbessert werden könnte, auch in Bezug auf Terroropfer, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem der Terroranschlag stattgefunden hat, ansässig sind. Die Kommission erinnert jährlich beim Europäischen Gedenktag an die Opfer des Terrorismus, um in unserer Gesellschaft Einigkeit und Widerstandsfähigkeit gegen den Terrorismus zu demonstrieren.

ZENTRALE MAßNAHMEN

Die Kommission wird

- eine Überarbeitung der Prämer Beschlüsse vorschlagen,
- ein Netz von Finanzermittlern zur Terrorismusbekämpfung einrichten, das grenzübergreifende Finanzermittlungen erleichtern soll,
- die Mitgliedstaaten bei der Nutzung von Informationen aus Kampfgebieten zur Identifizierung, Ausfindigmachung und Verfolgung zurückkehrender ausländischer terroristischer Kämpfer unterstützen,
- ein Mandat für die Aushandlung eines Kooperationsabkommens zwischen der EU und Interpol vorschlagen,
- Terroropfer unterstützen, unter anderem durch das EU-Kompetenzzentrum für Terroropfer.

Das Europäische Parlament und der Rat werden dringend ersucht,

- zeitnah die Vorschläge für elektronische Beweismittel anzunehmen, um einen raschen und zuverlässigen Zugang der Behörden zu elektronischen Beweismitteln zu gewährleisten,
- den Vorschlag zur Überarbeitung des Mandats von Europol zu prüfen.

⁷² https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en.

⁷³ COM(2020) 258 final.

⁷⁴ Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates zu Opfern des Terrorismus vom 4. Juni 2018 (Dok. 9719/18).

5. INTENSIVIERUNG DER INTERNATIONALEN ZUSAMMENARBEIT IN ALLEN VIER BEREICHEN

Partnerschaften zur Terrorismusbekämpfung, einschließlich einer engen Zusammenarbeit mit Ländern in der Nachbarschaft der EU, sind für die Verbesserung der Sicherheit innerhalb der EU von wesentlicher Bedeutung. Der Rat hat eine weitere Intensivierung des außenpolitischen Engagements der EU bei der Terrorismusbekämpfung angemahnt, wobei der Schwerpunkt auf den westlichen Balkanstaaten, Nordafrika und dem Nahen Osten, der Sahelzone und dem Horn von Afrika, in anderen afrikanischen Ländern, in denen terroristische Aktivitäten zunehmen, und in Schlüsselregionen Asiens liegen soll. Ein solches Engagement kann den Mitgliedstaaten dabei helfen, terroristische Aktivitäten zu unterbinden, und zu einem weltweiten Vorgehen gegen terroristische Organisationen beitragen. In diesem Zusammenhang trägt das Netz regionaler Experten für Terrorismusbekämpfung/Sicherheit in den EU-Delegationen weiter entscheidend zur Zusammenarbeit und zur Förderung des Kapazitätsaufbaus bei.

Die Zusammenarbeit mit den **Partnern im Westbalkan** bei der Terrorismusbekämpfung, auch mittels einschlägiger EU-Agenturen, ist nach wie vor ein wichtiger Faktor. Die vollständige Umsetzung des Gemeinsamen Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung für den westlichen Balkan⁷⁵, einschließlich der weiteren Einbeziehung der Region in die Tätigkeiten des Aufklärungsnetzwerks gegen Radikalisierung, wäre ein wesentlicher Schritt. Die Kommission wird der Zusammenarbeit im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit weiterhin Vorrang einräumen. Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und der Schutz der Bürger und Infrastrukturen sind ebenfalls von zentraler Bedeutung⁷⁶. Die Zusammenarbeit mit den Partnern im westlichen Balkan im Bereich Feuerwaffen wird in den kommenden Jahren durch ihre verstärkte Beteiligung an der Priorität „Feuerwaffen“ der europäischen multidisziplinären Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) intensiviert. Die Kommission wird auch weiterhin die Partnerländer des westlichen Balkans, die Ukraine und Moldau bei der Umsetzung des EU-Aktionsplans gegen den illegalen Handel mit Feuerwaffen finanziell unterstützen.

Die Zusammenarbeit mit vorrangigen Ländern in der **südlichen Nachbarschaft** im Hinblick auf Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus sollte intensiviert werden, auch in den Bereichen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, Schutz des öffentlichen Raums und Stärkung der Rechtsstaatlichkeit. Die Länder des südlichen Mittelmeerraums gehören angesichts ihrer geografischen Nähe und der gemeinsamen Sicherheitsbedrohungen auch zu den Prioritäten der EU bei der Entwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit. Die Kommission hat ein Mandat zur Aushandlung internationaler Abkommen mit Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Tunesien, Marokko und Libanon über den Austausch personenbezogener Daten mit Europol auf den Gebieten Terrorismus und schwere organisierte Kriminalität. Darüber hinaus ersucht die Kommission derzeit den Rat um die Ermächtigung, mit zehn⁷⁷ Drittländern Verhandlungen über die Zusammenarbeit zwischen

⁷⁵ Gemeinsamer Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung für den westlichen Balkan, 5.10.2018, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/docs/20181005_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf

⁷⁶ [Mitteilung „Eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und ein verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan“](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/23/joint-press-statement-eu-western-balkans-ministerial-forum-on-justice-and-home-affairs/) COM/2018/065 final, S 10; <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/23/joint-press-statement-eu-western-balkans-ministerial-forum-on-justice-and-home-affairs/> und auch https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/docs/20181005_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf

⁷⁷ Algerien, Armenien, Ägypten, Bosnien und Herzegowina, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Tunesien und Türkei.

Eurojust und diesen Drittstaaten aufzunehmen, um die Wirksamkeit der Terrorismusbekämpfung zu verbessern. Darüber hinaus wird die Kommission die Zusammenarbeit mit wichtigen Ländern Subsahara-Afrikas und Asiens in Schlüsselbereichen der Strategie verstärken.

Insbesondere sollte die EU ihre Zusammenarbeit mit einschlägigen VN-Einrichtungen wie dem Büro der Vereinten Nationen für Terrorismusbekämpfung (UNOCT) sowie mit anderen Organisationen wie der OSZE oder dem Europarat in Terrorismusfragen verstärken.

Die Kommission und der EAD werden ferner ihre Zusammenarbeit mit **internationalen Organisationen** wie der NATO, Interpol, der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (FATF) sowie dem Globalen Forum „Terrorismusbekämpfung“ und mit wichtigen strategischen Partnern wie den Vereinigten Staaten, Kanada und Neuseeland sowie der Globalen Allianz gegen Da'esh intensivieren, um Erfahrungen auszutauschen, eine engere Zusammenarbeit zu fördern, auch durch einen Meinungs austausch über die Rolle des Internets und der sozialen Medien, und um die Forschungskapazitäten im Bereich Prävention auszubauen. Weltweit wird die EU weiterhin die Zivilgesellschaft und Akteure vor Ort und in den Gemeinschaften bei Maßnahmen zugunsten schutzbedürftiger Personen und zur Stärkung der Widerstandskraft der Gesellschaften unterstützen.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) bleiben eine wesentliche Komponente der EU-Politik zur Bekämpfung von Terrorismus und gewaltbareitem Extremismus, denn letztere trägt zur sicherheitspolitischen Stabilität bei und schützt die europäischen Sicherheitsinteressen. Der Hohe Vertreter/Vizepräsident wird mit Unterstützung des EAD weiterhin eine Schlüsselrolle bei der Verbesserung der strategischen und operativen Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Organisationen spielen, und dazu die externen Instrumente wie die hochrangigen Dialoge zur Terrorismusbekämpfung, das Netz von Experten für Terrorismusbekämpfung und Sicherheitsexperten in den EU-Delegationen und gegebenenfalls GSVP-Missionen und -Operationen umfassend nutzen.

ZENTRALE MAßNAHMEN:

Die Kommission und gegebenenfalls der Hohe Vertreter/Vizepräsident werden

- die Zusammenarbeit mit den Partnern im westlichen Balkan in Bezug auf Feuerwaffen intensivieren,
- internationale Abkommen mit Ländern der südlichen Nachbarschaft über den Austausch personenbezogener Daten mit Europol aushandeln,
- die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen intensivieren,
- die strategische und operative Zusammenarbeit mit anderen Regionen wie der Sahelzone und dem Horn von Afrika sowie mit anderen afrikanischen Ländern und wichtigen Regionen Asiens stärken.

Das Europäische Parlament und der Rat werden dringend ersucht,

- die Aufnahme von Verhandlungen mit Ländern der südlichen Nachbarschaft im Hinblick auf eine Zusammenarbeit mit Europol zu genehmigen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Bedrohung durch den Terrorismus ist real, gefährlich und leider langfristiger Natur. Um dieser Bedrohung entgegenzuwirken, ist ein stetiges, energisches gemeinsames Engagement von Nöten. Angesichts des Terrorismus, der auf eine spaltende Wirkung abzielt, ist Einigkeit geboten. In dieser EU-Agenda für Terrorismusbekämpfung für die EU wird das weitere Vorgehen skizziert.

Zur Fortsetzung und Koordinierung dieser Arbeit wird die Kommission einen **Koordinator für die Terrorismusbekämpfung** ernennen, dessen Aufgabe darin besteht, die verschiedenen Bereiche der EU-Politik und die Finanzierung im Bereich der Terrorismusbekämpfung innerhalb der Kommission zu koordinieren, einschließlich der Zusammenarbeit und Abstimmung mit den Mitgliedstaaten, in Zusammenarbeit mit dem EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung des Rates, den einschlägigen EU-Agenturen und dem Europäischen Parlament.

Die integrativen und rechtebasierten Fundamente unserer Union sind unser stärkster Schutz vor der Terrorgefahr. Eine inklusive und aufnahmebereite Gesellschaft, die die Rechte aller wahrt, ist eine Gesellschaft, in der Terroristen Schwierigkeiten haben werden, Menschen für ihre Zwecke zu radikalieren und zu rekrutieren. / In einer inklusiven und aufnahmebereiten Gesellschaft, die die Rechte aller wahrt, werden Terroristen Schwierigkeiten haben, ... Wir müssen unsere demokratischen und grundlegenden Werte gemeinsam wahren, stärken und gegenüber denjenigen, die sie unterminieren wollen verteidigen. Dazu müssen wir in soziale Kohäsion, Bildung und inklusive Gesellschaften investieren, in denen sich jeder gewiss sein kann, dass seine Identität geachtet wird und dass er in vollem Umfang der Gemeinschaft als Ganzes angehört.

Diese EU-Agenda für Terrorismusbekämpfung baut auf bestehenden Strategien und Instrumenten auf und soll den bestehenden EU-Rahmen konsolidieren, um die Antizipation von Bedrohungen und Risiken, die Prävention von Radikalisierung und gewaltbareitem Extremismus, den Schutz von Menschen und Infrastruktur – auch durch die Sicherheit der Außengrenzen – und wirksame Folgemaßnahmen nach Angriffen weiter zu verbessern.

Auch wenn in dieser Agenda eine Reihe neuer Maßnahmen angekündigt werden, kommt es nach wie vor allem auf die Um- und Durchsetzung an. Hierzu bedarf es einer gemeinsamen Anstrengung, und zwar von der raschen Annahme und Inkraftsetzung des Rechtsrahmens bis hin zur Beschleunigung der konkreten Anwendung vor Ort im Interesse einer schnellen Wirkung. Die Kommission wird das Europäische Parlament, den Rat und die Interessenträger auf dem Laufenden halten und sich an allen einschlägigen Maßnahmen zur Umsetzung der EU-Agenda für Terrorismusbekämpfung beteiligen.