



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 - 2014

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

(2010)2308(INI)

10.1.2012

ENTWURF EINES BERICHTS

über die Strategie der Europäischen Union zur inneren Sicherheit
((2010)2308(INI))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatlerin: Rita Borsellino

PR_INI

INHALT

Seite

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS3

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zur Strategie der Europäischen Union zur inneren Sicherheit (2010)2308(INI)

Das Europäische Parlament,

- insbesondere gestützt auf die Artikel 6, 7, 8, 11, 21, 47-50 und 52 der EU-Grundrechtecharta,
- insbesondere gestützt auf Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union sowie auf die Kapitel 1, 2, 4 und 5 des Titels V (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union,
- unter Hinweis auf den Beschluss des Rates vom 25. Februar 2010 zur Einsetzung des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI),
- unter Hinweis auf das „Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger“ und die Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas – Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms“ (KOM(2010)0171),
- unter Hinweis auf die Strategie der Europäischen Union zur inneren Sicherheit („Hin zu einem europäischen Sicherheitsmodell“), die vom Rat am 25. und 26. Februar 2010 angenommen,
- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission an das Parlament und den Rat mit dem Titel „Die EU-Strategie der inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa“ (KOM(2010)0673),
- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission an das Parlament und den Rat mit dem Titel „Erster Jahresbericht über die Durchführung der EU-Strategie der inneren Sicherheit“ (KOM(2011)0790),
- unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Rates vom 24. und 25. Februar 2011 zur Mitteilung der Kommission über die Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union,
- unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Rates vom 8. und 9. November 2010 zur Schaffung und Umsetzung eines EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität,
- unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Rates über die Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in den Jahren 2011–2013,
- nach Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) vom 17. Dezember 2010 zur Mitteilung der Kommission „Die EU-Strategie der inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa“,

- unter Hinweis auf die Europäische Sicherheitsstrategie 2003¹ und den Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie 2008²,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 25. November 2009 zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger – das Programm von Stockholm“³,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 25. Oktober 2011 zum organisierten Verbrechen in der Europäischen Union⁴,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 14. Dezember 2011 zu der „Politik der EU zur Bekämpfung des Terrorismus: wichtige Errungenschaften und zukünftige Herausforderungen“⁵,
 - unter Hinweis auf die relevante, sich mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit befassenden Rechtsprechung der europäischen und nationalen Verfassungsgerichte und die erforderliche Beachtung dieser Rechtsprechung durch die Behörden einer demokratischen Gesellschaft,
 - gestützt auf Artikel 48 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (A7-0000/2012),
- A. in der Erwägung, dass das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die Bedeutung der Sicherheit als notwendige Bedingung für die Ausübung der Grundrechte und die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) weiter gefestigt hat, auch hinsichtlich des auswärtigen Handelns, bei dem diese drei Konzepte eng miteinander verknüpft sind;
- B. in der Erwägung, dass der Vertrag von Lissabon somit die EU-Sicherheitspolitik fest mit dem spezifischen EU-Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit verknüpft hat, wodurch die Grundlagen für die Entwicklung einer von der EU und den Mitgliedsstaaten gemeinsam vertretenen Sicherheitsagenda geschaffen wurden, die einer demokratischen Kontrolle auf europäischer wie auch nationaler Ebene unterliegt;
- C. in der Erwägung, dass das Stockholm-Programm deutlich gemacht hat, dass eine EU-Strategie der inneren Sicherheit erarbeitet werden sollte, um die Sicherheit innerhalb der Union weiter zu verbessern und dadurch das Leben und die Sicherheit der EU-Bürger zu schützen und das organisierte Verbrechen, den Terrorismus und andere Bedrohungen effektiv zu bekämpfen;

¹ „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – die Europäische Sicherheitsstrategie“, vom Europäischen Rat angenommen am 12. Dezember 2003 in Brüssel und konzipiert unter der Schirmherrschaft des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana.

² „Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie – Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel“, S. 407/08.

³ ABI. C 285E vom 21.10.2010, S. 12.

⁴ Angenommene Texte, (P7_TA(2011)0459).

⁵ Angenommene Texte, (P7_TA(2011)0577).

- D. in der Erwägung, dass weder die Mitgliedsstaaten noch die Kommission bisher eine Miteinbeziehung des Parlaments in diesen Prozess geplant haben, trotz des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon;
- E. in der Erwägung, dass in der Mitteilung der Kommission zur Strategie der inneren Sicherheit (ISS) für den Zeitraum von 2010-2014 fünf Schwerpunktbereiche definiert wurden, in denen die EU einen Wertzuwachs erzielen kann, vorrangig im Hinblick auf die Bekämpfung von schwerer und organisierter Kriminalität, Terrorismus und Cyberkriminalität und deren Vorbeugung, die bessere Sicherung der Außengrenzen der EU und die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit gegenüber natürlichen und vom Menschen verursachten Katastrophen;
- F. in der Erwägung, dass der erste Jahresbericht der Kommission über die Umsetzung der ISS bestätigt hat, dass alle fünf im Jahr 2010 ermittelten Ziele weiterhin gültig sind und der Bericht darüber hinaus den aktuellen Stand, bisher gemachte Fortschritte und den Weg in die Zukunft dargestellt hat;
- G. in der Erwägung, dass im Rahmen des Stockholmer Programms dargelegt wurde, dass die weitere Entwicklung, Verfolgung und Durchführung der Strategie der inneren Sicherheit zu einer der vorrangigen Aufgaben des Ausschusses [COSI] werden sollte,
1. begrüßt die geleistete Arbeit zur Umsetzung einer ISS und die allgemeinen Grundsätze, auf denen das entsprechend der ISS entwickelte Europäische Sicherheitsmodell aufbaut, insbesondere im Hinblick auf die stärkere Verknüpfung von Sicherheit, Freiheit und Privatsphäre sowie die Zusammenarbeit und Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten;
 2. betont, dass Freiheit, Sicherheit und Recht miteinander verbundene Ziele und Handelsbereiche darstellen, da die „Freiheit viel von ihrer Bedeutung verliert, wenn sie nicht in einem sicheren Umfeld und mit der vollen Unterstützung eines Rechtssystems genossen werden kann, in das alle Bürger und Gebietsansässigen der Union Vertrauen haben können“.
 3. vertritt den Standpunkt, dass die Umsetzung der EU-Grundrechtecharta jeder umfassenden ISS zugrunde liegen muss; erinnert daran, dass Sicherheit immer im Einklang mit rechtstaatlichen Grundsätzen und unter Einhaltung der Grundrechte verfolgt werden muss, um Freiheit und Gerechtigkeit zu gewährleisten;
 4. nimmt Kenntnis von den durch die Mitgliedsstaaten und der Kommission im Rahmen des EU-Politikzyklus erzielten Fortschritte, auch im Hinblick auf die Umsetzung der allgemeinen strategischen Ziele durch auf einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf operativer Ebene basierenden Handlungen; glaubt, dass eine klare Aufgabenteilung zwischen der EU und den jeweiligen nationalen Ebenen erforderlich ist, dass das Parlament in den Prozess mit einbezogen werden muss und dass 2013 eine tiefgreifende Bewertung des Politikzyklus erfolgen sollte;
 5. erinnert daran, dass die Zuständigkeit für die Sicherheitspolitik auf die EU und die Mitgliedsstaaten aufgeteilt ist und dass dies ein Bereich ist, in dem die Grundsätze der Subsidiarität zu beachten sind; vertritt die Ansicht, dass der allgemeine Rahmen der ISS mithilfe eines umfassenden und abgestimmten Ansatzes einen Wertzuwachs bei den

Bemühungen der EU-Institutionen und der Mitgliedsstaaten in diesem Bereich ermöglichen könnte;

6. ist der Auffassung, dass eine umfassende, EU-weite und erfahrungs- und wissensbasierte Analyse der Bedrohungen, mit denen es sich auseinandersetzen gilt, eine unabdingbare Voraussetzung für eine effektive ISS darstellt und ist besorgt, dass eine solche EU-weite Analyse bisher noch nicht durchgeführt wurde; betont, dass weitere Anstrengungen erforderlich sind, um die Kohärenz der Informationen und Daten zu verbessern, auf denen die durch die EU-Organe durchgeführten Bedrohungsabschätzungen basieren, was auch zusätzliche Anstrengungen zur Sicherstellung der Transparenz im Hinblick auf die verwendeten Methoden einschließt¹;
7. erinnert daran, dass das Parlament jetzt ein vollwertiger institutioneller Akteur im Bereich der Sicherheitspolitik ist und daher dazu berechtigt ist, aktiv an der Festlegung der Merkmale und Prioritäten der ISS und des EU-Sicherheitsmodells sowie der Beurteilung dieser Instrumente mitzuwirken, was auch die Überwachung der Umsetzung der ISS in Form von regelmäßigen Kontrollen einschließt, die gemeinsam vom EP, den nationalen Parlamenten und dem Rat gemäß Artikel 70 und 71 AEUV und Artikel 6 Absatz 2 des Beschlusses zur Einsetzung des Ständigen Ausschusses (COSI) durchzuführen sind;
8. befürwortet in diesem Zusammenhang und auf der Basis der bestehenden Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten die Idee eines „Parlamentsschulungszyklus“, der genauestens auf, unter anderem, den Jahresbericht der Kommission in diesem Bereich abzustimmen ist und mit einem Jahresbericht des Parlaments zur aktuellen Lage im Hinblick auf die ISS endet;
9. glaubt, dass die ISS sich stärker auf die unteilbare Verbindung zwischen den internen und externen Sicherheitsdimensionen konzentrieren sollte und dass die im JI-Bereich aktiven Institutionen und Agenturen der EU ihre Aufgaben in beiden dieser Dimensionen unter vollständiger Einhaltung des EU-Rechts ausführen sollten; ruft die Kommission und die Mitgliedsstaaten zudem dazu auf, den Einfluss der ISS auf die EU-Strategie der äußeren Sicherheit zu beurteilen, auch im Hinblick auf die sich aus den Grundrechten ergebenden Verpflichtungen;
10. nimmt Kenntnis von den fünf Kernbereichen, für die unterschiedliche konkrete Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedsstaaten vorgeschlagen wurden; ist der Auffassung, dass diese Ziele nicht umfassend genug formuliert sind und dass die Reihenfolge der Prioritäten besser hätte strukturiert werden können; stellt fest, dass, auch wenn die Bekämpfung des Terrorismus und des organisierten Verbrechens ein vorrangiges Ziel ist und dies auch bleiben muss, es nicht völlig gerechtfertigt oder angemessen zu sein scheint, Maßnahmen in Bereichen, wie vom Menschen verursachte Katastrophen und der Durchsetzung von Rechten an geistigem Eigentum, im Rahmen der ISS zu ergreifen;

¹ In diesem Zusammenhang wird auf die Studie von A. Scherrer, J. Jeandesboz und E.-P. Guittet mit dem Titel „Entwicklung einer EU-Strategie der inneren Strategie, Bekämpfung des Terrorismus und des organisierten Verbrechens“ verwiesen, Generaldirektion für Innenpolitik des Europäischen Parlaments, Fachabteilung C (Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten), 2011.

11. ist der Ansicht, dass jede Form des organisierten Verbrechens eine erhebliche Bedrohung für die Freiheit, Sicherheit und das Recht der EU-Bürger darstellt und ruft die Kommission und den Rat dazu auf, dieser Bedrohung in Anbetracht der in seinem Entschluss vom 25. Oktober 2011 zum organisierten Verbrechen in der Europäischen Union dargelegten Empfehlungen und basierend auf den spezifischen Daten und Informationen zur bestehenden Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Bekämpfung von Mafias, Geldwäsche und anderen Formen organisierten Verbrechens weiterhin eine hohe Priorität einzuräumen;
12. ist der Auffassung, dass der Bekämpfung der Umwelt-, Wirtschafts- und Unternehmenskriminalität ebenfalls Priorität eingeräumt werden sollte, da diese sich besonders nachteilig auf die Lebensbedingungen der EU-Bürger auswirkt, insbesondere in Zeiten einer Krise;
13. bekräftigt, dass die Verbesserung der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union eine wesentliche Voraussetzung für eine ausgereifte ISS ist und eine Miteinbeziehung der zuständigen Behörden in den Mitgliedsstaaten sowie der Institutionen und Agenturen der EU erfordert und ruft die Kommission und die Mitgliedsstaaten auf, dies im Hinblick auf die ISS zu einer Priorität zu machen;
14. ist enttäuscht darüber, dass der ISS in diesem Zusammenhang immer noch eine angemessene „Rechtsdimension“ fehlt und glaubt, dass die Festlegung von Prioritäten im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit die engen Beziehungen zwischen allen Dimensionen des in Titel V AEUV verankerten Raums berücksichtigen muss, was sich in erster Linie auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bezieht;
15. unterstreicht, dass die Bekämpfung des Terrorismus zu den vorrangigen Prioritäten der ISS gehört, deren Ziele und Instrumente, wie im Entschluss des Parlaments vom 14. Dezember zu der „Politik der EU zur Bekämpfung des Terrorismus: wichtige Errungenschaften und zukünftige Herausforderungen“ dargelegt, angemessen zu beurteilen sind; unterstreicht, dass der Präventions- und Schutzpolitik, ebenso wie der Strafverfolgung und Reaktion, weiterhin eine hohe Priorität einzuräumen ist; weist darauf hin, dass in diesem Zusammenhang ein größerer Schwerpunkt auf die gezielte Strafverfolgung und auskunftsorientierte Aktivitäten gelegt werden muss;
16. sieht die Prävention einer gewalttätigen Radikalisierung als einen wichtigen Handlungsbereich der ISS an, aber ruft die Kommission und die Mitgliedsstaaten dazu auf, die Natur und das Ausmaß dieser Bedrohung unter Einbeziehung aktueller Ereignisse, die auf eine gewalttätige politische Radikalisierung hindeuten, die sich gegen die Werte der Gleichheit und Nichtdiskriminierung richtet, auf denen die Europäische Union aufbaut, neu zu bewerten;
17. begrüßt den im Rahmen der ISS auf die Grenzsicherung gelegten Schwerpunkt, ist jedoch der Ansicht, dass der Grenzschutz und die Mobilität von Personen keine reinen Sicherheitsfragen sind, sondern zentrale Bestandteile einer größer angelegten politischen Strategie, die nicht nur die Sicherheitsdimension umfasst, sondern vor allem auch die Immigrations-, Asyl-, Entwicklungs- und Beschäftigungspolitik auf EU-Ebene;
18. vertritt daher die Ansicht, dass die ISS die Vision des Stockholmer Programms

widerspiegeln sollte und erachtet es als zweckdienlich, eine parlamentarische „Halbzeitbewertung“ der Umsetzung des Stockholmer Programms vor Ende 2013 zu veranlassen, um die strategischen, legislativen und finanziellen Prioritäten zu bewerten; vertritt weiterhin die Ansicht, dass aufgrund der gegenwärtigen „Lissabonisierung“ der relevanten europäischen Agenturen (Europol, Eurojust und das Europäische Justizielle Netz) sowie weiterer Agenturen und Organe eine ergänzende Bewertung erforderlich ist;

19. erinnert daran, dass die im Rahmen der ISS durchzuführende Datenverarbeitung und -erhebung stets den Grundsätzen des Datenschutzes der Europäischen Union, insbesondere im Hinblick auf die Grundsätze der Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Rechtmäßigkeit, sowie den für diesen Bereich geltenden EU-Rechtsvorschriften entsprechend erfolgen muss;
20. bekräftigt in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer angemessenen demokratischen Kontrolle der RFSR-Agenturen, um die Grenze „zwischen Politikberatung und tatsächlicher politischer Entscheidungsfindung“¹ in Bezug auf die RFSR-Agenturen nicht verschwimmen zu lassen;
21. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission sowie den nationalen Parlamenten zu übermitteln.

¹ Siehe hierzu auch die Studie von M. Busuioc und D. Curtin mit dem Titel „Die EU-Strategie der inneren Sicherheit, der EU-Politikzyklus und die Rolle der (RFSR-)Agenturen: Versprechen, Risiken und Voraussetzungen“, Generaldirektion für Innenpolitik des Europäischen Parlaments, Fachabteilung C (Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten), S. 7.