

Raphael Bossong

Die Europäisierung der inneren Sicherheit

Entwicklung, Zielvorstellungen und vertragliche Grundlagen

FES diskurs

März 2023

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung versteht sich als Zukunftsradar und Ideenschmiede der Sozialen Demokratie. Sie verknüpft Analyse und Diskussion. Die Abteilung bringt Expertise aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik zusammen. Ihr Ziel ist es, politische und gewerkschaftliche Entscheidungsträger_innen zu aktuellen und zukünftigen Herausforderungen zu beraten und progressive Impulse in die gesellschaftspolitische Debatte einzubringen.

FES diskurs

FES diskurse sind umfangreiche Analysen zu gesellschaftspolitischen Fragestellungen. Auf Grundlage von empirischen Erkenntnissen sprechen sie wissenschaftlich fundierte Handlungsempfehlungen für die Politik aus.

Über den Autor

Raphael Bossong ist Wissenschaftler an der Stiftung Wissenschaft und Politik, wo er seit 2016 in der Forschungsgruppe EU den Bereich Justiz und Inneres verantwortet. Zuvor wirkte er in verschiedenen Funktionen an der Europa Universität Viadrina, dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, dem Global Public Policy Institute sowie der London School of Economics and Political Sciences. Seine Publikationen und Forschungsprojekte erstrecken sich über die europäische Grenzsicherungs- und Migrationspolitik, die Antiterrorismuspolitik sowie das zivile Krisenmanagement der EU. Raphael Bossong studierte Sozial- und Politikwissenschaften (BA) an der Cambridge University und International Relations (MA & PhD) an der London School of Economics.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Marius Müller-Hennig ist Referent für Freiheit, Recht und Sicherheit in der Abteilung Analyse, Planung und Beratung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Europäisierung der inneren Sicherheit

Entwicklung, Zielvorstellungen und vertragliche Grundlagen

3	1 ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN
4	2 ENTWICKLUNG DER EU-POLITIK FÜR DIE INNERE SICHERHEIT
4	2.1 Von intergouvernementalen Anfängen zu einem regulären Politikfeld
5	2.2 Überlappende Krisen und eine immer komplexere Sicherheitsagenda
7	2.3 Agenda der Sicherheitsunion bis zum Ukraine-Krieg
10	3 WEITERENTWICKLUNG UND STRATEGISCHE ZIELVORSTELLUNGEN FÜR DIE INNERE SICHERHEIT
10	3.1 Schengen – innere Sicherheit als Voraussetzung der individuellen Freizügigkeit
11	3.2 RFSR – innere Sicherheit als rechtsstaatliche Strafverfolgung
13	3.3 Sicherheitsunion – innere Sicherheit als umfassende und kollektive Risikovorsorge
15	4 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN
18	Abkürzungsverzeichnis
18	Literaturverzeichnis

1

ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN

- Die EU-Politik für die innere Sicherheit ist von großen Widersprüchen geprägt. Hohe öffentliche Erwartungen an die Union als Sicherheitsakteur in Krisen – bis hin zur Vision eines europäischen Bundesstaats mit hoheitlichen Befugnissen – treffen auf historisch gewachsene Strukturen, die eher graduelle Integrationsprozesse erlauben und eine sehr hohe Komplexität aufweisen. Für eine stärker vorausschauende Politik ist es daher notwendig, sich auf die langfristigen Zielvorstellungen und vertraglichen Grundlagen der Integration zu besinnen.
- Um die Regelungen für die Schengen-Zone und die Personenfreizügigkeit nachhaltig abzusichern, bedarf es derzeit keiner weiteren Kompetenzen für die EU (einschließlich Frontex) oder neuer Kooperationsformate zwischen den Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten. Vielmehr sind die Wiederherstellung des politischen Vertrauens, die verlässliche Umsetzung von zahlreichen Reformvorhaben der vergangenen Jahre und die Einhaltung des geltenden EU-Rechts prioritär.
- Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) verdient hingegen wieder mehr Aufmerksamkeit. Er ist gemäß dem Vertrag von Lissabon der Kern der EU-Politik für die innere Sicherheit. Insbesondere die Balance zwischen bürgerlichen Freiheitsrechten und Sicherheitsbefugnissen sowie die Ausgestaltung eines digitalen RFSR sind zentrale Aufgaben.
- Die anwachsenden strukturellen Risiken für die europäische Lebens- und Wirtschaftsweise, wie etwa durch Angriffe auf kritische Infrastrukturen, sollten flankierend im Rahmen der sogenannten Sicherheitsunion reduziert werden. Die Sicherheitsunion müsste dafür inhaltlich wie institutionell geschärft werden, einschließlich auf Ebene des Europäischen Rates, um die bestehenden Kompetenzen der EU für ein umfassendes ziviles Sicherheitskonzept effektiv auszuschöpfen. ←

2 ENTWICKLUNG DER EU-POLITIK FÜR DIE INNERE SICHERHEIT

Die Europäisierung der inneren Sicherheit kann auf eine bewegte Geschichte von mehr als drei Jahrzehnten zurückblicken. Wiederholte Krisenerfahrungen, der sicherheitspolitische Ausgleich der Personenfreizügigkeit, ein markant verändertes internationales sicherheitspolitisches Umfeld, strukturelle technologische Trends sowie die rechtliche und institutionelle Eigenlogik des EU-Systems haben in unterschiedlichen Phasen jeweils den Ausschlag für die Vertiefung der Zusammenarbeit gegeben. Sie erfolgte trotz grundlegender nationaler Vorbehalte, die Souveränität in der inneren Sicherheit aus der Hand zu geben. Die vielschichtigen Treiber für und unterschiedlichen Anforderungen an diesen besonders sensiblen Aspekt der europäischen Integration wirken bis heute nach, was im zweiten Teil dieses Beitrags analysiert wird. Hierfür ist es jedoch zunächst notwendig, sich die Wurzeln und Vielfältigkeit der Kooperation in Erinnerung zu rufen. Dazu werden im Folgenden wichtige Phasen der europäischen Integration im Feld der inneren Sicherheit nachgezeichnet.

2.1 VON INTERGOUVERNEMENTALEN ANFÄNGEN ZU EINEM REGULÄREN POLITIKFELD

Eine EU-Politik für die innere Sicherheit besteht formal seit dem Vertrag von Maastricht und der Schaffung der sogenannten dritten Säule der Union im Jahr 1992. Vorläufer der Kooperation gab es seit den 1970er Jahren insbesondere im Bereich der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität. Die zentrale Begründung für eine dauerhaft vertiefte europäische Zusammenarbeit in der inneren Sicherheit war jedoch die Gründung der Schengen-Zone Mitte der 80er Jahre und die damit verbundene Aufhebung von Binnengrenzkontrollen. Mit der Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens wurden zur Umsetzung bis 1990 Vereinbarungen getroffen, um diese Liberalisierung mit einer verbesserten grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit und gemeinsamen Standards bei der Außengrenzsicherung auszugleichen (Bundesministerium des Innern 2006). Hervorzuheben ist hierbei die Gründung des Schengener Informationssystems, dass Polizei, Grenzschutz und andere Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten für unterschiedliche Zwecke (Warnungen zu gesuchten Personen oder Terrorismusverdächtigen, Einreiseverweigerungen, vermisste Personen und gestohlene Objekte usw.) seit 1995 gemeinsam nutzen können. Zeitgleich wurde insbesondere auf Betreiben Deutschlands der Vorläufer der heutigen Polizeiagentur Europol gegründet (König/Trauer

ner 2021). Der sogenannte Schengen-Besitzstand aus Rechtsakten, Datenbanken und weiteren Kooperationsmechanismen wurde schließlich Ende der 1990er in das EU-Recht übernommen. Auch angesichts der dynamischen Erweiterung der Schengen-Mitgliedstaaten war hiermit der Grundstock für die weitreichende europäische Kooperation in der inneren Sicherheit gelegt. Da jedoch bis heute Mitgliedschaft in der EU und der Schengen-Zone nicht deckungsgleich sind, muss der Schengen-Besitzstand zugleich als differenziertes und eigenständiges Rechtsgebiet verstanden werden.

2.1.1 VERTRAG VON AMSTERDAM 1999: GRÜNDUNG DES RAUMS DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS

Mit dem Vertrag von Amsterdam von 1999 wurde die Schaffung eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) als weitergehendes und eigenständiges Integrationsziel der EU ausgegeben (Monar 2000), was unabhängig von der Schengen-Vollmitgliedschaft gilt. EU-Bürger_innen wurde in Aussicht gestellt, sowohl ein hohes Maß von Freiheit wie Sicherheit in einem Raum ohne Binnengrenzen zu genießen. Kernziele des RFSR sind seither die Steuerung der irregulären Migration und die Gewährung von Asyl sowie eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit von Polizei und Strafverfolgungsbehörden unterschiedlicher Mitgliedstaaten. Unter Annahme des gegenseitigen Vertrauens in nationale Justizsysteme befeuerten in den folgenden Jahren mehrfache Krisen zügige Integrationschritte. Im Rückblick auf die Flüchtlingsbewegungen, die durch die Kriege in Jugoslawien ausgelöst wurden, sowie in Vorausschau auf die EU-Ost-Erweiterungen entstand Anfang der 2000er Jahre die erste Generation des sogenannten Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und der Kern der Grenzschutzagentur Frontex (Leonard 2009). Dieser bestand darin, die Mitgliedstaaten bei der Grenzkontrolle enger zu koordinieren und zu beaufsichtigen. Operative Frontex-Einsätze zur Unterstützung von besonders kritischen Abschnitten der EU-Außengrenzen und auf dem Mittelmeer traten in den folgenden Jahren schrittweise hinzu. Parallel trieben die schwerwiegenden terroristischen Anschläge in New York (2001), Madrid (2004) und London (2005) die europäische Sicherheitskooperation markant voran (Monar 2007). Unter anderem wurde der Europäische Haftbefehl (EuHB) stark beschleunigt eingeführt, zahlreiche neue Verfahren zum polizeilichen Datenaustausch angestoßen und die Agentur Eurojust für die Koordination von grenzüberschreitenden Strafverfahren geschaffen.

2.1.2 VERTRAG VON LISSABON 2009: GESETZGEBUNG FÜR INNERE SICHERHEIT MIT QUALIFIZIERTER MEHRHEIT

Ab 2009 und dem Vertrag von Lissabon wurde die EU-Politik für die innere Sicherheit und der RFSR, über die bisher die Innenminister_innen der EU-Mitgliedstaaten nach dem Einstimmigkeitsprinzip bestimmten, mit nur wenigen verbliebenen Ausnahmen in das normale EU-Gesetzgebungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit und Mitspracherecht des EU-Parlaments übertragen (Müller-Graff 2009). Aus formaler Sicht wurde somit das Europäische Parlament (EP) zu einem zentralen Mitspieler, wobei es in der Regel – und insbesondere im zuständigen Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) – die Rolle eines kritischen Gegengewichts zu der Dominanz von Sicherheitsakteur_innen und Innenminister_innen in diesem Politikfeld auszufüllen sucht (Ripoll Servent 2015). Von einem vollständigen Gleichgewicht kann aber bis heute nicht gesprochen werden, was sowohl mit den im Vergleich zu nationalen Parlamenten immer noch beschränkten Rechten des EPs (kein Initiativrecht, keine Einsichtsrechte in geheime Unterlagen usw.) und der besonderen Logik der internationalen Sicherheitskooperation begründet werden kann, bei der die Exekutive traditionell besondere Freiräume für sich beansprucht. Die seit Anfang der 2000er Jahre zunehmende Politisierung von Fragen der inneren Sicherheit auf europäischer Ebene bedeutet natürlich auch, dass parlamentarische Vertreter_innen ebenso ein breites Spektrum der öffentlichen Meinung zu diesen Fragen vertreten und nicht allein als Kontrolleur_innen der Exekutive agieren können bzw. wollen.

2.1.3 DIE EU-GRUNDRECHTECHARTA UND DIE INNERE SICHERHEIT

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde jedoch zusätzlich die EU-Grundrechtecharta verbindlich – mit weitreichenden und sich bis heute erst schrittweise entfaltenden Konsequenzen (Gourdet 2021). Die Grundrechtecharta enthält unter anderem die Garantie auf einen individuellen Rechtsbehelf, das Recht auf Asyl und ein explizites Grundrecht auf persönlichen Datenschutz. Ab 2014 wurde der Europäische Gerichtshof (EuGH) berechtigt, in allen Themenfeldern des RFSR seine Aufsichtsrolle wahrzunehmen, einschließlich der Einhaltung der Grundrechtecharta. Spätestens seit diesem Zeitpunkt kann von einer weitreichenden Europäisierung der EU-Politik für die innere Sicherheit gesprochen werden. Viele Instrumente und Rechtsakte, die in den 2000er Jahren nur formal eingeführt wurden und zunächst vor erheblichen Umsetzungshürden standen, konnten in der polizeilichen Praxis und europäischen Rechtsprechung schrittweise ausgestaltet werden. Aus einer eher unausgewogenen Logik der gegenseitigen Öffnung nationaler Strafrechtssysteme – wie in der ersten Generation des Europäischen Haftbefehls – wurde schrittweise die Logik von gemeinsamen, wenngleich minimalen Standards. Konkret schlug sich dies beispielsweise in grundlegenden Verfahrensrechten innerhalb von Strafverfahren nieder (Mitsilegas 2016) oder in der zweiten bis dritten Generation des GEAS (Zaun 2015), um eine stärker-

re Konvergenz bei Asylverfahren oder der Erteilung eines Flüchtlingssschutzes zu erzielen.

2.1.4 MIGRATION ALS ZUNEHMEND ZENTRALES THEMA DER INNEREN SICHERHEIT DER EU

Allerdings zeigten sich auch wachsende Spannungen in der europäischen Nachbarschaft, die diesen Anspruch auf eine stetige Fortschrittsgeschichte der europäischen Integration infrage stellen. Insbesondere die Instabilität und Bürgerkriege nach dem sogenannten Arabischen Frühling erzeugten neue Migrationsbewegungen und Todesfälle an europäischen Außengrenzen (wie 2013 das Schiffsunglück vor Lampedusa), worauf die EU kaum nachhaltige Antworten fand (Saracino 2018). Zwar wurden zunächst sowohl eine militärische EU-Operation (Sophia) sowie eine neue Frontex Mission (Triton) zur besseren Seeraumüberwachung und zur Unterstützung der italienischen Küstenwache bzw. Seenotrettung aufgelegt. Schon bald ergaben sich aber immer größere politische Zerwürfnisse der Mitgliedstaaten über den Umgang mit Personen, die versuchen, aus Libyen über das Mittelmeer nach Europa zu kommen, und der Verteilung von Geretteten innerhalb der EU. Die Lücke zwischen den wachsenden vertrags- und grundrechtlichen Ansprüchen der Union, wie beispielsweise die Einhaltung der EU-Grundrechtecharta, und der Praxis der Asylpolitik, die diesen Ansprüchen nicht genügen, wurde somit immer offensichtlicher.

2.2 ÜBERLAPPENDE KRISEN UND EINE IMMER KOMPLEXERE SICHERHEITSAGENDA

2015 und 2016 führten weitere überlappende Krisen und eine Welle des internationalen Terrorismus (Anschläge in Paris, Nizza, Berlin und Brüssel) von Anhängern des sogenannten Islamischen Staates zu einer besonders starken Politisierung der inneren Sicherheit in Europa. Die Wahrnehmung eines Kontrollverlusts und die Zuwanderung von mehr als einer Million syrischer Geflüchteten stellten die gesamte Schengen-Zone vor ihre bis dahin größte Krise und trugen indirekt zum negativen Ausgang des Brexit-Referendums bei (Gietel-Basten 2016; Goodwin/Milazzo 2017). Politische Differenzen zur „Lastenteilung“ – bzw. Solidarität und Verteilung von Schutzsuchenden – und zur Einhaltung des Grundrechts auf Asyl brachen offen hervor und erzeugten tiefe Gräben sowohl zwischen wie innerhalb vieler EU-Mitgliedstaaten. Auf den griechischen Inseln stauten sich Schutzsuchende unter katastrophalen Bedingungen, während europäische Reformen zur Umverteilung, Beschleunigung von Asylverfahren oder Maßnahmen zur Rücküberstellung an Drittstaaten weitgehend an unterschiedlichen Positionen der EU-Mitgliedstaaten scheiterten, insbesondere an der Frage einer „fairen“ Lastenteilung (Zaun 2018).

2.2.1 STÄRKUNG VON EUROPOL UND INTEGRATION VON DATENBANKEN

Umso mehr sahen sich die europäischen Staats- und Regierungschefs/-chefinnen gedrängt, ihre Handlungsfähigkeit

zumindest auf sicherheitspolitischer Ebene unter Beweis zu stellen. Der gemeinsame politische Wille für mehr Außengrenzschutz und Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus schlug sich konkret in sehr ambitionierten Plänen für die technische Ausweitung von Personenkontrollen (Smart Borders), für die Integration von europäischen Datenbanken (Interoperabilität) (Bossong 2018a) und den Ausbau von EU-Agenturen nieder. Europol erzielte beispielsweise einen Durchbruch bei der Teilnahme an sensiblen Anti-Terrorermittlungen und der Analyse von teilweise nachrichtendienstlichen Erkenntnissen der Mitgliedstaaten (Andreeva 2021). Im Frühjahr 2017 gelang es, eine Einigung unter 22 Mitgliedstaaten zu erreichen und die Europäische Staatsanwaltschaft einzurichten. Auch wenn diese neue Agentur, die vergangenes Jahr ihre operative Arbeit aufgenommen hat, bisher auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union beschränkt ist, wurde damit der Weg für eine eigenständige EU-Strafverfolgung eröffnet (Öberg 2021).

2.2.2 FRONTEX-REFORMEN 2016 & 2019

Frontex wurde in dieser Phase gleich zweimal in 2016 und 2019 reformiert, um ein politisches Signal der europäischen Handlungsfähigkeit zu setzen (Bossong 2019). Neben zahlreichen neuen Kompetenzen und technischen Kapazitäten zur engeren Einbindung und Unterstützung der Mitgliedstaaten im Rahmen des sogenannten Integrierten Grenzmanagements wurde Frontex als erste EU-Behörde dazu ermächtigt, eigene Einsatzkräfte zu rekrutieren, die auch hoheitliche Befugnisse ausüben können. Die gesamte Frontex-Einsatzreserve soll bis 2027 10.000 Personen umfassen. Die überwiegende Mehrheit von 7.000 Grenzschutzbeamten_innen soll nach wie vor durch nationale Abordnungen gestellt werden. 3.000 neue EU-Grenzschützer_innen sind dennoch eine erhebliche Zahl und gehen mit vielen grundlegend neuen Herausforderungen einher. Beispielsweise musste Frontex erstmalig eine vollständig europäische Ausbildung und Karrierelaufbahn für Grenzschützer_innen auflegen, Feuerwaffen beschaffen und diese ordnungsgemäß lagern. Diese und viele weitere institutionelle Wachstumsprozesse konnten vielfach nur mit großer Verspätung und Distanz zu ursprünglichen politischen Zielen angegangen werden. Weitere Fragen zur effektiven Verantwortlichkeit der massiv gestärkten Agentur bleiben offen und führten zu intensiven und kontroversen Diskussionen im Europäischen Parlament. Im Rahmen eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses und durch Ermittlung der EU-eigenen Betrugsbekämpfungsagentur OLAF wurden in mehreren Fällen schwerwiegendes Fehlverhalten und Rechtsbrüche des Frontex-Direktors und einiger führender Beamten_innen belegt (Christides/Lüdke 2022). Der daraus resultierende erzwungene Rücktritt des Frontex-Direktors im April 2022 hat die Diskussion zur Zukunft von Frontex nicht beendet (Strik 2022). Über bereits erfolgte administrative Reformen hinaus, wie etwa die Aufwertung des Frontex-internen Büros des Grundrechtebeauftragten, bleibt der mangelnde politische Wille der Mitgliedstaaten entscheidend, im Rahmen des Frontex-Verwaltungsrat eine konsequente Aufsicht und strikte Ein-

haltung von Grundrechten durchzusetzen – nicht zuletzt da dies auf einige nationale Grenzschutzbehörden zurückfallen würde.

2.2.3 DIE SICHERHEITSUNION ALS NEUES „FRAMING“

In der Hochphase der krisengetriebenen sicherheitspolitischen Integration zwischen 2016–2019 wurden diese strukturellen Herausforderungen jedoch noch weitgehend ausgeblendet. Die EU-Kommission prägte damals vielmehr den neuen politischen Begriff der Sicherheitsunion (Europäische Kommission 2016). Die Sicherheitsunion hat keine klaren Grundlagen in den EU-Verträgen und entstand zunächst als rein politisches Dossier, um nach dem Brexit-Referendum – aber noch vor Vollzug des EU-Austritts – einen neuen britischen Kommissar ohne institutionellen Unterbau einbinden zu können. Die Generaldirektion Migration und Inneres der EU-Kommission führte ihre Arbeit parallel weiter. Grundsätzlich traf das lose Konzept der Sicherheitsunion jedoch auf den Trend, dass die EU-Politik für die innere Sicherheit immer weiter über die polizeiliche und strafrechtliche Zusammenarbeit hinausweist und weitere technische Aspekte umfassen muss. Dies war seit den frühen 2000er Jahren und der europäischen Anti-Terrorismuspolitik erkennbar, die auf EU-Kompetenzen für den Binnenmarkt zurückgriff und unter anderem die Regulierung von Verkehrs- und Finanzströmen oder bestimmten Chemikalien umfasste. Erste europäische Rahmengesetze für den verbesserten Schutz von kritischen Infrastrukturen und Grundlagen der Cybersicherheit stammen ebenso aus dieser Zeit (Bossong 2014).

2.2.4 DIE ZUNEHMENDE BEDEUTUNG DES DIGITALEN RAUMS FÜR DIE INNERE SICHERHEIT DER EU

Seit 2016 stieg die Nachfrage nach einer breit angelegten Sicherheitspolitik durch die fortschreitende Digitalisierung und eine wachsende Anzahl von Cyberangriffen noch einmal besonders markant an. 2017 schwappte beispielsweise der Einsatz von Ransomware (notPetya) gegenüber Zielen in der Ukraine auf weite Teile der EU über, während rund ein Jahr später in Deutschland die Netzwerke des Bundestags kompromittiert wurden (Bendiek/Schulze 2021). In diesem Umfeld wurde die europäische Sicherheitsunion dahingehend interpretiert, dass technologische Modernisierungsprozesse in der inneren Sicherheit auf allen Ebenen unter Führung der EU vorangetrieben werden sollten. Anstelle einer Angleichung nationaler Regelungen und Systeme geht es also verstärkt um die Einrichtung von genuin neuen und von Anfang an europäisierten Kooperationsrahmen. Ein erster Pfeiler wurde hierbei die Ausgestaltung eines Kontrollregimes für Onlineinhalte, angefangen von Löschpflichten terroristischer Inhalte (EU 2021) über einen „Verhaltenskodex“ der großen Plattformanbieter (European Commission 2021b) bis zum aktuell hochkontrovers diskutierten Vorhaben zur Eindämmung der Kinderpornografie (Chat Control) (Laaff 2022). Die letzte Reform von Europol, die 2022 abgeschlossen werden konnte, kann ebenso in einem vorrangig technologischen Kontext gelesen werden. Kern

der Reform sind die Erweiterung der Befugnisse von Europol, direkt Daten von privaten Anbietern abzufragen, und der Ausbau von Kapazitäten, um Verschlüsselungen zu brechen, Massendaten auszuwerten oder neuen Formen der Cyberkriminalität zu begegnen. Von einem Unterstützer laufender Ermittlungen wird Europol zugleich verstärkt zu einem Treiber für die Strafverfolgung in Deliktbereichen, die in vielen Mitgliedstaaten auf technologischer Ebene nur noch schwerlich eigenständig abgedeckt werden kann.

2.3 AGENDA DER SICHERHEITSUNION BIS ZUM UKRAINE-KRIEG

Mit der aktuellen Legislaturperiode ab 2020 wurde die bis dahin bestehende EU-Strategie für die innere Sicherheit von einer Strategie für die Sicherheitsunion abgelöst (Europäische Kommission 2022).

2.3.1 NEUE RISIKEN UND BEDROHUNGEN FÜR DIE INNERE SICHERHEIT?

Neben alten Prioritäten, also der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und des Terrorismus, werden nun unter anderem kritische Infrastrukturen, Sicherheitsaspekte der künstlichen Intelligenz und sogenannte hybride Bedrohungen als zentrale Handlungsfelder betrachtet. Aufgrund der massiven Verwerfungen zu Beginn der Coronapandemie kam es aber ebenso zu einer Rückbesinnung auf den Erhalt der Schengen-Zone und den Schutz vor anderen physischen Gefahren. Nach einer ersten Phase unkoordinierter Grenzschließungen trafen die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten freiwillige Absprachen zum Erhalt der Mobilität von Arbeitskräften, zu externen Einreisekontrollen in die Schengen-Zone sowie zur gemeinsamen Beschaffung medizinischer Schutzgüter und Impfstoffe (Boin/Rhinard 2022). Die immer offensichtlicheren Folgen des Klimawandels beförderten zusätzlich die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, gemeinsame operative Kapazitäten im Bereich des Katastrophenschutzes einzurichten.

2.3.2 INSTRUMENTALISIERUNG VON MIGRATION

Schließlich trat das Szenario einer „Instrumentalisierung“ der irregulären Zuwanderung durch Staaten der europäischen Nachbarschaft hinzu, die dadurch politische oder finanzielle Zugeständnisse der EU erpressen wollten (Blanca Garcés Mascareñas 2022). Im Frühjahr 2020 zeigte sich diese Gefahr zunächst an der Landgrenze zwischen der Türkei und Griechenland. Im Herbst 2021 setzte dann das belarussische Regime eine großangelegte Strategie um, Schutzsuchende aus dem Nahen Osten visumfrei einreisen zu lassen, sie an die östlichen EU-Außengrenzen zu befördern und sie dort teilweise gewaltsam zum Übertritt anzutreiben. Polnische und baltische Staaten reagierten ihrerseits mit einer Militarisierung der Grenze, der Verhängung des Ausnahmezustands und der unrechtmäßigen Aussetzung des Asylrechts. Die EU konnte durch diplomatische Anstrengungen und die Androhung finanzieller Sanktionen gegenüber beteiligten Fluglinien den Zustrom nach

Belarus weitgehend eindämmen. Illegale Pushbacks und die katastrophale humanitäre Lage von Schutzsuchenden an zahlreichen Abschnitten der östlichen wie südlichen europäischen Außengrenzen verfestigten sich jedoch weiter. Vor diesem Hintergrund brachte die EU-Kommission (Europäische Kommission 2021) einen Vorschlag für ein abgestimmtes Vorgehen bei zukünftigen Instrumentalisierungen irregulärer Migration ein. Demnach sollen betroffene EU-Staaten befugt werden, sehr starke Beschränkungen beim Zugang und bei der Durchführung von Asylverfahren aufzuerlegen – unter anderem eine mehrwöchige Suspendierung von Asylanträgen, die nahezu vollständige Inhaftierung aller Schutzsuchenden und massiv beschleunigte Rückführungen. Diese weitreichenden Ausnahmen von den geltenden europäischen Asyl- und Verfahrensstandards (im Sinne des GEAS) sollen die Mitgliedstaaten davon abbringen, noch umfassendere Restriktionen und rein nationale Ansätze zu verfolgen, wie sie etwa Polen an der Grenze zu Belarus bis heute umsetzt. Eine vollständige Abriegelung der Außengrenzen soll also gemäß dem Vorschlag der Kommission zur Instrumentalisierungsverordnung nicht stattfinden und eine basale humanitäre Versorgung von Schutzsuchenden gewährleistet werden. Im Europäischen Parlament und durch Nichtregierungsorganisationen (ECRE 2022) wurde jedoch sehr scharf kritisiert, dass die Instrumentalisierungsverordnung exzessive Einschränkungen des Asylrechts normalisiert und legitimiert. Da auch einige wichtige Mitgliedstaaten vergleichbare Bedenken vorbrachten oder die Effektivität eines solchen EU-Rechtsrahmens gegenüber gezielten politischen Maßnahmen gegenüber Drittstaaten in Zweifel ziehen, fand sich Ende 2022 noch keine Mehrheit im Ministerrat für einen Fortgang des Gesetzgebungsverfahrens. Die Instrumentalisierungsverordnung bleibt jedoch auf der Agenda und beeinflusst den Fortgang der gesamten EU-Asylpolitik.

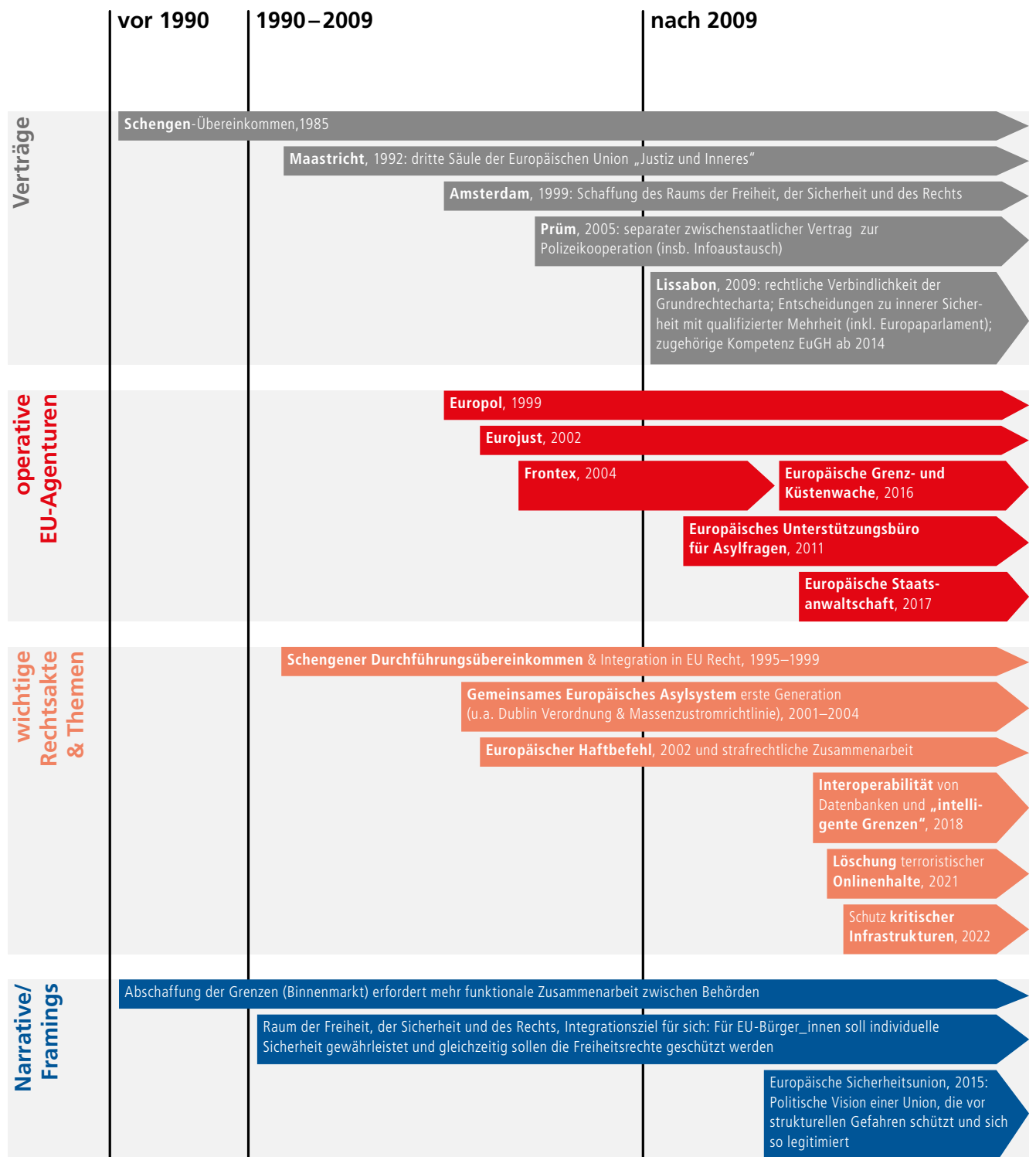
2.3.3 FOLGEN DES UKRAINE-KRIEGS

Der Ukraine-Krieg hat vor diesem Hintergrund teilweise gegenläufige Entwicklungen ausgelöst (MIDEM 2022). Einerseits begegnete die EU dem Zustrom ukrainischer Geflüchteter mit einer bislang beispiellosen Offenheit, was manche Beobachter_innen zu einer Übertragung des Begriffs „Zeitenwende“ auf die europäische Asylpolitik bewegt hat. Die sogenannte Massenzustrom-Richtlinie, die 2001 als Antwort auf den Kosovo-Krieg als erster Bestandteil des GEAS verabschiedet worden war, wurde erstmalig aktiviert – wohingegen in 2015 trotz vergleichbarer operativer Herausforderungen hierfür kein politischer Wille vorhanden war. Auf dieser Basis können ukrainische Staatsangehörige für bis zu drei Jahre einen gruppenbasierten Schutz in allen Mitgliedstaaten erhalten. Aufgrund der bereits zuvor bestehenden visafreien Einreisemöglichkeit für ukrainische Bürger_innen wurde zugleich eine besonders weitreichende Freiheit bei der Auswahl des Ziels- bzw. Aufenthaltsort in der EU gewährt. Darüber hinaus eröffnet der Schutzstatus unmittelbaren Zugang zum Arbeitsmarkt, zu sozialen Leistungen und wichtigen weiteren Bereichen (Bildung). Die Ausgestaltung unterscheidet sich jedoch erheblich zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Angesichts ei-

ner drohenden neuen Vertreibungswelle aus der Ukraine aufgrund der systematischen russischen Angriffe auf kritische Infrastrukturen (Strom, Heizung, Wasser) und der sich verschärfenden wirtschaftlichen Lage in Europa werden Stimmen lauter, die diese Offenheit infrage stellen. Auch eine wachsende Anzahl von Entscheidungsträger_innen aus Deutschland, die auf lokaler oder regionaler Ebene für die Unterbringung von Schutzsuchenden verantwortlich sind, fordert eine stärkere Steuerung und verbindlichere Verteilung dieser Personen (oder damit verbundener finanzieller Belastungen) auf nationaler wie europäischer Ebene. Angesichts der umfassenden Waffenlieferungen an die Ukraine sind ansonsten europäisch koordinierte polizeiliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten angestoßen worden, um den Gefahren des möglichen Waffenschmuggels entgegenzuwirken (van Gaal 2022). Grundsätzlich ist die politische Aufnahmebereitschaft vieler europäischer Staaten für Asylsuchende weiter gesunken. So wird verstärkt das Argument vorgebracht, dass ukrainische Staatsbürger_innen im Gegensatz zu anderen irregulären Zuwanderern und Zuwanderinnen die eigentlich schutzberechtigten Personen seien. Aus Sicht von Geflüchteten wird umgekehrt der Vorwurf einer „Zweiklassengesellschaft“ gemacht (Deutsche Welle 2022). Der bisherige Umgang mit Ukrainer_innen unterstreicht die Hürden, die ihnen in den Weg gestellt werden.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Geschichte der europäischen Integration im Feld der inneren Sicherheit vor allem nach dem Vertrag von Maastricht einen markanten Schub bekommen hat, der sich insbesondere in den Jahren nach 1999 noch einmal beschleunigt hat. Die Agenturen und Instrumente der Zusammenarbeit in diesem Feld wurden vor allem in den vergangenen 20 Jahren beschlossen, eingerichtet und geprägt. In Abbildung 1 wird diese Entwicklung anhand ausgewählter Integrationschritte mit Blick auf die vertraglichen Grundlagen, die Einrichtung operativer Agenturen, wichtige Rechtsakte und Themen sowie das Aufkommen spezifischer Narrative veranschaulicht. ←

Wichtige Entwicklungsschritte bei der Europäisierung der inneren Sicherheit



Quelle: eigene Darstellung.

WEITERENTWICKLUNG UND STRATEGISCHE ZIELVORSTELLUNGEN FÜR DIE INNERE SICHERHEIT

Ob diese überlappenden funktionalen und politischen Treiber für die Integration im Bereich der inneren Sicherheit so fortwirken oder zukünftig einer anderen Dynamik folgen, ist derzeit offen. Die Gefahrenlage ist mehr denn je unübersichtlich. Neben einer Verschärfung der innenpolitischen Folgen des Ukraine-Kriegs – etwa in Form schwerwiegender Sabotageakte – könnte der internationale Terrorismus ein „Comeback“ erleben, sei es durch ein Wiederstärken von Akteuren, die zeitweise aus dem Fokus westlicher Sicherheitsbehörden gerutscht sind, oder durch neue Organisationen und Erscheinungsformen (beispielsweise staatlich gesponserter Terrorismus, Weiterentwicklung des Rechtsextremismus, gewaltbereite ökologisch motivierte Proteste). Negative Szenarien einer weitergehenden Instabilität an den EU-Außengrenzen sind mehr als plausibel, auch auf langfristige Sicht (fortgesetzter Zerfall der internationalen Ordnung, strukturelle Versorgungskrisen, Klimawandel).

Kaum verlässlich abzuschätzen ist ebenfalls die anhaltende Bedeutung und Tragweite des technologischen Wandels für die Politik der inneren Sicherheit. Die Idee eines Aufholens der Befugnisse der Sicherheitsbehörden von offline zu online lässt sich nicht ohne Weiteres fortschreiben. Neben der „Überwachungsgesamtrechnung“, die in Deutschland derzeit diskutiert wird (Zöller/Niedernhuber 2022), bleibt auf EU-Ebene auszudeuten, welcher Grad der Strafverfolgung im Onlineraum eingefordert werden sollte. Nationale Verständnisse von Meinungsfreiheit und strafrechtlichen Ermittlungsbefugnissen bleiben divergent, trotz wichtiger konzeptioneller Fortschritte in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wie etwa der Ende 2021 erweiterten Budapester Konvention zur Bekämpfung der Cyberkriminalität (Noyan 2021). Gleichzeitig sind globale Zusammenhänge von besonders hoher Bedeutung, gerade in der Kooperation (und dem Datenaustausch) mit den USA. Die EU steht primär mit Blick auf China vor der strategischen Weichenstellung, sich mit den USA aus sicherheitspolitischen Gründen auf eine neue technologische „Blockbildung“ einzulassen oder weiterhin zu versuchen, einen eigenständigen Weg zu gehen.

Dennoch darf sich die EU-Politik für die innere Sicherheit nicht nur von Krise zu Krise und von externen Faktoren treiben lassen. Die erwähnten EU-Strategien für die innere Sicherheit und die Sicherheitsunion enthalten zahlreiche Einzelvorhaben und können durch themenspezifische Aktionspläne und Strategien ergänzt werden (zur Bekämpfung des Terrorismus, der organisierten Kriminalität, des Menschenhandels, des Drogenhandels, für die Cybersicherheit usw.). In der Gesamtschau dieser Dokumente verliert man leicht den Überblick. Eine klare Priorisierung

ist in den vergangenen Jahren kaum zu erkennen. Die seit dem Vertrag von Lissabon vorgesehenen „strategischen Leitlinien“ des Europäischen Rates für den RFSR (Europäischer Rat 2021) haben jedenfalls keine nennenswerte Bedeutung erlangt.

Eine alternative vorausschauende Politik ist es, die historisch zentralen Perspektiven auf die Europäisierung der inneren Sicherheit nach vorne zu denken. Leitbilder für die weitere Integration wären dann:

- 1 die Vertiefung und Erweiterung der Schengen-Zone;
- 2 die Vervollständigung und Ausbalancierung des RFSR;
- 3 die Konkretisierung und Verbreiterung der Sicherheitsunion.

Alle drei Leitbilder implizieren langfristige Agenden und grundsätzliche Spannungen oder Güterabwägungen, die im Folgenden skizziert werden.

3.1 SCHENGEN – INNERE SICHERHEIT ALS VORAUSSETZUNG DER INDIVIDUELLEN FREIZÜGIGKEIT

Aus fachlicher Sicht finden sich immer wieder neue Argumente, um die Kooperation in der Schengen-Zone auszubauen. Veränderte Modi Operandi des organisierten Verbrechens oder die räumliche Entgrenzung des Kriminalitätsgeschehens im Cyberraum müssten demnach durch weiter wachsende Netzwerke der Sicherheitsbehörden eingedämmt werden. Ohnehin wird die polizeiliche Arbeit auf allen Ebenen immer stärker durch die Zusammenarbeit im Schengen-Raum geprägt – also weit über Grenzregionen hinaus, die vielfach bereits gemeinsame Polizeizentren und Streifen geschaffen haben. Bei der Überprüfung oder Eingabe von Personalien zu verdächtigen Personen wird beispielsweise fast durchgehend das Schengener Informationssystem genutzt, mit mittlerweile milliardenfachen Zugriffen pro Jahr (EU-Lisa 2022) und wachsenden Funktionalitäten (u. a. Fingerabdrücke, verpflichtende Einträge zu Ausweisungsentscheiden) (Burczyk 2022). In den kommenden Jahren wird sich das Nutzungsverhalten noch einmal potenzieren, wenn im Rahmen der sogenannten Interoperabilität weitere Datenbanken geschaffen und alle bestehenden Systeme eng miteinander verknüpft und leichter durchsuchbar gemacht werden sollen. Zusätzlich werden in Anlehnung an die Schengen-Zone im Rahmen des sogenannten Prümmer Abkommens weitere horizontale Formen des Informationssystems unter EU- wie Nicht-EU-Mitgliedern ausgebaut (von DNA-Datensätzen zu allgemeinen Einträgen

in nationalen Polizeisystemen) (Monroy 2022). Diese gewachsene Komplexität und Dichte der polizeilichen Zusammenarbeit in der Schengen-Zone schafft ihre eigenen Herausforderungen. So initiierte die EU-Kommission auf Anstoß der jüngsten deutschen Ratspräsidentschaft in 2020 einen weiteren „europäischen Kodex“ für die polizeiliche Zusammenarbeit (als Ergänzung zum bestehenden Schengen-Kodex), um eine Konsolidierung und gezielte Verbesserung der grenzüberschreitenden Mechanismen zu erreichen (European Commission 2021c). Diese und weitere Vorhaben zur weiteren Europäisierung der alltäglichen Polizeitätigkeit brauchen langen Atem und Ausdauer.

3.1.1 GRUNDSÄTZLICHE FUNKTIONSFÄHIGKEIT VON SCHENGEN STEHT INFRAGE

Mit der Flüchtlingskrise in 2015, der Pandemie und zuletzt der französischen Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2022 ist jedoch die grundsätzliche Funktionsfähigkeit der Schengen-Zone politisch in Zweifel gezogen worden. Binnengrenzkontrollen und gegenseitige Vorwürfe über eine mangelnde nationale Aufgabenwahrnehmung (Außengrenzkontrollen, sekundäre Migration usw.) haben sich verfestigt. Deshalb haben sich die Mitgliedstaaten zunächst auf einen Ausbau und eine Beschleunigung der gegenseitigen Schengen-Evaluierungen verständigt, um das wechselseitige Vertrauen zu stärken (Rat der Europäischen Union 2022). Auf Initiative Frankreichs werden seit Frühjahr 2022 die regulären Treffen der EU-Innenminister_innen zudem um einen eigenen Schengen-Rat ergänzt. Die abweichende „Geometrie“ der Schengen-Zone (einschließlich der Schweiz, Liechtenstein, Norwegen und Island) wird somit politisch aufgewertet, wohingegen bisher vor allem technische Abkommen die Beziehungen zwischen EU- und Nicht-EU-Mitgliedern regelten. Im Frühsommer erschien zusätzlich ein breit angelegter Bericht als „Gesundheits-Check“ der Schengen-Zone (European Commission 2022a), der im jährlichen Turnus wiederholt werden und die politische Agenda strukturieren soll. Schließlich soll bis Ende der aktuellen Legislaturperiode eine grundlegende Reform des Schengen-Kodex abgeschlossen werden (Rat der Europäischen Union 2022c). Die zentralen Punkte sind neue Verfahren für die Zurückweisung sekundärer Migration an Binnengrenzen, für die Begründung und Verlängerung von allgemeinen Binnengrenzkontrollen und für die Einführung von Mobilitätsbeschränkungen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit.

3.1.2 STREIT UM DIE ERWEITERUNG VON SCHENGEN

Quer dazu schwelt seit mehr als zehn Jahren ein verdeckter Streit um die Erweiterung der Schengen-Zone. Kroatien, Bulgarien und Rumänien erwarteten Ende letzten Jahres die einstimmige Entscheidung aller anderen Schengen-Staaten zum Beitritt. Auf technischer Ebene sind die Voraussetzungen gemäß mehrfacher Gutachten und Stellungnahmen seit Langem vorhanden (European Commission 2022b). Politisch wurden jedoch in den vergangenen Jahren unterschiedliche Bedenken und Vorbehalte geltend gemacht. Trotz erneuter Aufrufe der EU-Kommission und

mehrerer Mitgliedstaaten, unter anderem Deutschland, diese Erweiterung der Schengen-Mitglieder abzuschließen – nicht zuletzt auch mit Blick auf den europäischen Zusammenhalt gegenüber Russland – erhielt letztlich Österreich sein Veto gegenüber Rumänien und Bulgarien aufrecht. Nur Kroatien konnte Anfang 2023 wie geplant Vollmitglied von Schengen (und zeitgleich der Euro-Zone) werden.

3.1.3 ZUKUNFT DER PERSONENFREIZÜGIGKEIT

Eine noch größere Frage zur Weiterentwicklung der Schengen-Zone ist der Wert, der dem Erhalt der Personenfreizügigkeit beigemessen wird. Diese gelebte und hochgeschätzte Errungenschaft des europäischen Integrationsprozesses trifft mit dem Binnenmarkt zusammen. Die Freizügigkeit im Schengen-Raum stellt aber im Gegensatz zum Verbot willkürlicher Freiheitsentziehung kein klassisches Grundrecht dar. Deshalb muss regelmäßig hinterfragt werden, ob die Aufrechterhaltung der Personenfreizügigkeit weitergehende Sicherheitsmaßnahmen und Grundrechtsbeschränkungen legitimieren kann. Die Unterscheidung zwischen EU-Bürger_innen als Rechtsträger_innen und anderen Drittstaatsangehörigen, die erst in die Schengen-Zone einreisen wollen, führt kaum weiter. Die Tendenz, Maßnahmen für den Schutz der Schengen-Zone immer weiter auszubauen, ist insofern problematisch, falls deshalb Grundrechte wie der Zugang auf Asyl, das Verbot unmenschlicher Behandlung oder das Gebot der Nichtzurückweisung systematisch verletzt werden. Auch innerhalb der Schengen-Zone tritt die Problematik zutage, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden teilweise individuellen Freiheits- und Abwehrrechten entgegenstehen kann. Der zwischenstaatliche polizeiliche Datenaustausch ist nach wie vor deutlich besser als die Möglichkeiten einzelner Bürger_innen, sich gegenüber polizeilichen Maßnahmen und der Datenverarbeitung in anderen Schengen-Staaten zu erwehren. Die strategische Zielvorstellung einer Konsolidierung der Schengen-Zone – im Sinne des neuen jährlichen „Schengen-Statusberichts“ – darf diese Fragen nicht dauerhaft ausblenden.

3.2 RFSR – INNERE SICHERHEIT ALS RECHTSSTAATLICHE STRAFVERFOLGUNG

Offensichtlich hat sich die EU mit dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bereits ein rechtlich weiterweisendes Integrationsziel gesetzt. Gemäß Art.3 (2) EU-Vertrag (EU 2012b) soll dieser Raum zwar ohne „Binnengrenzen“ gewährleistet werden, was deutlich auf den Ursprung der Zusammenarbeit im Schengen-Regime hinweist. In seiner Gesamtheit ist der RFSR gemäß den Verträgen (vgl. Titel V; EU 2012a) aber deutlich breiter zu verstehen. Zusätzlich zu einer erleichterten grenzüberschreitenden Anerkennung zivilrechtlicher Entscheidungen werden im RFSR die Zusammenarbeit in der Asyl- und Migrationspolitik und diverse Dimensionen der strafrechtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit als Ziele definiert. Die-

se lassen sich nicht allein als Ausgleich für die Aufhebung von Binnengrenzkontrollen erklären.

3.2.1 DER ANSATZ DES GEGENSEITIGEN VERTRAUENS: HAFTBEFEHL UND ERMITTLUNGSANORDNUNG

Unabhängig von der anhaltenden Blockade zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems gibt es im Rahmen der EU-Verträge und der rechtlichen Eigenlogik viel Spielraum, um den RFSR weiter zu vervollständigen. Der Ansatz des „gegenseitigen Vertrauens“ in Instrumente, die durch Justizbehörden der Mitgliedstaaten horizontal ausgestellt und genutzt werden, ist bei Weitem nicht ausgeschöpft. Der Europäische Haftbefehl wird rund 20 Jahre nach seiner Einführung mittlerweile mehr als 20.000 Mal pro Jahr ausgestellt (für Zwecke der Verhaftung und Auslieferung beschuldigter Personen sowie zur Überstellung von Strafgefangenen) (European Commission o. J.). Die später verabschiedete europäische Ermittlungsanordnung, die die reguläre Rechtshilfe bei allen Strafverfahren vergleichbar erleichtern soll, wird noch weit weniger genutzt. Derzeit stehen langjährige Verhandlungen über einen europäischen Rechtsrahmen für die Sicherung und Übermittlung „elektronischer Beweismittel“ vor dem Abschluss (European Commission 2022c), was angesichts der mittlerweile fast durchgängigen Trennung zwischen dem Ort eines Strafverfahrens und der Speicherung zugehöriger Beweise (E-Mails, Kommunikationsdaten in soziale Medien etc.) von größter Bedeutung ist. Weitere Vorhaben im RFSR sind anhängig, um vergleichbar zur polizeilichen Kooperation in der Schengen-Zone eine umfassende Dateninfrastruktur für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Justizbehörden mit Leben zu füllen (European Commission 2020).

3.2.2 DIGITALER RAUM DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS SCHAFFEN UND EUROCRIMES ANGEHEN

Ein wirklich „digitaler“ Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (analog zum „digitalen Binnenmarkt“) ist eine noch größere Herausforderung. Wie oben angeschnitten, ist politisch vielfach offen, welches rechtliche Regime und welche Strafbewehrung im Onlineraum anzuwenden sind. Die Übertragung und Anpassung bestehender Rechtsvorschriften auf den Cyberraum ist immer weniger fruchtbar. Die langfristige Weiterentwicklung des RFSR kann die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Strafrechts in bestimmten Bereichen einschließen. Dieses besteht in Ansatzpunkten im Bereich von Verstößen gegen die finanziellen Interessen der Union (einschließlich Fälschung) und womöglich zukünftig der Umweltkriminalität (Zeder 2022a) sowie der Hasskriminalität (Zeder 2022b). Die Bedeutung von „Eurocrimes“ kann noch weiter gedacht werden, bis hin zu einer aktiven europäischen Strafverfolgung von Schwerverbrechen (vergleichbar mit dem Generalbundesanwalt). Derzeit ist die EU-Agentur Eurojust damit beauftragt, die Ermittlung von Kriegsverbrechen in der Ukraine zu unterstützen (Eurojust 2022a). Die praktische

Entwicklung der Europäischen Staatsanwaltschaft ist ebenso von großem Interesse. Der Vorschlag, diese Staatsanwaltschaft auch mit der Verfolgung terroristischer Straftaten zu beauftragen (Juszczak/Sason 2019), war deutlich verfrüht und hat angesichts starker nationaler Strukturen in diesem Bereich keinen eindeutigen Mehrwert. Nun wird mit Blick auf Russland in Betracht gezogen, die Europäische Staatsanwaltschaft mit der Verfolgung von Verstößen gegen EU-Sanktionen zu beauftragen. Die Umgehung von EU-Sanktionen soll ein eigenständiger europäisch harmonisierter Straftatbestand werden (European Commission 2022d), mit einer minimalen Höchststrafe von fünf Jahren Haft. Dieser Ansatz ist insofern schlüssiger, als in einigen Mitgliedstaaten womöglich anderweitig kein hinreichendes und aktives Interesse zur effektiven Durchsetzung von EU-Sanktionsbeschlüssen generiert würde. Allerdings muss dabei immer auch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben und parallel die europäische Konvergenz von Strafprozessrechten voranschreiten.

3.2.3 RFSR KOMMT IN DER POLITISCHEN KOMMUNIKATION KAUM VOR

Angesichts dieser Strukturfragen überrascht es, dass der Begriff des RFSR nahezu vollständig aus der politischen Kommunikation zur europäischen inneren Sicherheit verschwunden ist. Eine gewisse Trennung zwischen Themen der Justizminister_innen einerseits und der Innenminister_innen andererseits liegt in der Natur der Sache und findet sich auf vielen politischen Ebenen. Der sicherheitspolitische Diskurs der EU sollte jedoch eine besondere Verbindung zu rechtspolitischen Themen hochhalten. Nicht nur aus Sicht der Rechtswissenschaft besteht eine besondere Verantwortung der EU, den Wert der Sicherheit besser mit dem Wert der Freiheit in einen Ausgleich zu bringen. So hinken EU-Instrumente zur Harmonisierung des Strafprozessrechts und der Rechte von Beschuldigten hinterher (Monar 2022). Weiterhin ist die EU-Grundrechtecharta als verbindlicher und zunehmend direkt justizialer Maßstab anzuwenden (Sánchez/Pascual 2021). Insbesondere das Recht auf einen effektiven Rechtsbehelf (Charta Art.47) und die vom EuGH geschlagene Verbindung zur Unabhängigkeit der Justiz (Art. 19 EUV) entfaltet sich noch in der Praxis.

Der Europäische Haftbefehl ist dabei wiederum von zentraler Bedeutung. Bei diesem wird eine immer noch fragile Balance zwischen nationalen Grund- und Verfahrensrechten und einer gemeinsamen europäischen Rechtsordnung mit schwerwiegenden Eingriffsmöglichkeiten (Freiheitsentzug) ausgehandelt. Die aktuelle Übersicht zur Rechtsprechung des EuGHs zu dieser Thematik umfasst bereits mehr als 60 paradigmatische Fälle (einschließlich erheblicher Folgen für die deutsche Gesetzgebung und Justizorganisation) (Eurojust 2022b). Besonders kritisch ist die Verbindung zur allgemeinen Debatte über die Rechtsstaatlichkeit in einigen Mitgliedstaaten der Union. Bislang hält sich der EuGH an die Linie, dass die Ausführung eines EuHB nur dann verweigert werden kann, wenn nicht nur allgemeine Zweifel über die Unabhängigkeit der Justiz im

anfordernden Staat bestehen, sondern im Einzelfall für den Beschuldigten eine nachweisliche Beeinträchtigung eines fairen Strafverfahrens besteht (Inghelbrecht 2022). Damit gilt nach wie vor der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens im Sinne einer effektiven Strafverfolgung, ungeachtet aller weiteren Streitigkeiten zu nationalen Strukturreformen in der Justiz und dogmatischer Debatten zum Primat des EU-Rechts. Diese Annahme von begründetem wechselseitigen Vertrauen steht zunehmend in Zweifel, wenn Staaten wie Polen ihren konfrontativen Kurs fortsetzen. Bei einer Aufhebung des allgemeinen Vertrauens in die Rechtsstaatlichkeit könnten womöglich alle EU-Rechtsinstrumente zur polizeilichen und strafrechtlichen Kooperation unter einen Anwendungsvorbehalt kommen. Es reicht also bei weitem nicht aus, sich auf praktische Hürden und Lücken der Sicherheitskooperation zu konzentrieren. Eine Einrahmung in verlässliche verfahrens- und grundrechtliche Standards im RFSR ist notwendige Bedingung für eine nachhaltige Integration und fortgesetzte Europäisierung.

3.3 SICHERHEITSUNION – INNERE SICHERHEIT ALS UMFASSENDE UND KOLLEKTIVE RISIKOVORSORGE

Als letztes Zielverständnis für die innere Sicherheit Europas sind der Sinn und die Bedeutung der Sicherheitsunion präziser zu fassen. Zusätzlich zum Erhalt der Freizügigkeit könnte durch die Sicherheitsunion ein weit größeres Versprechen an die europäischen Bürger_innen eingelöst werden, nämlich – in der Rhetorik des französischen Präsidenten Macron – eine „Union, die schützt“ (Nourissier 2019). In der aktuellen EU-Kommission wurde die Sicherheitsunion Vizepräsident Schinas zugeordnet, als Unterfütterung seines „Mission Statement“ den „European Way of Life“ zu verteidigen bzw. zu fördern. Die politische Bewertung dieser Schlagwörter, die anfangs für erhebliche Auseinandersetzungen mit dem Europäischen Parlament sorgten, soll hier nicht thematisiert werden. Wichtig ist, dass die Sicherheitsunion ein vordergründig weit anschaulicheres Konzept ist als der eher abstrakte RFSR. Zugleich verbindet sich mit dem Begriff der Union in der gesamten Integrationsgeschichte stets der Gedanke der europäischen Solidarität bis hin zu einer „immer engeren Union“.

3.3.1 WEITERE EXEKUTIVE KOMPETENZEN FÜR DIE INNERE SICHERHEIT AUF EU-EBENE UNREALISTISCH

Von dort ist es nicht mehr weit bis hin zur Vision eines europäischen Bundesstaates, wie er zuletzt im Koalitionsvertrag der deutschen Bundesregierung angesprochen wurde. Gerade in Deutschland finden immer wieder Ideen Anklang, neben einer „europäischen Armee“ weitere Aspekte der Staatlichkeit und hoheitlichen Gewalt zu supranationalisieren. Die Idee eines „europäischen FBI“ mit exekutiv befugten Polizeibeamt_innen stand beispielsweise hinter der ursprünglichen Unterstützung für Europol durch deutsche Entscheidungsträger_innen. In jüngerer Zeit gesellten sich der Ausbau von Frontex mit eigenen Einsatzkräften

und die Vorstellung eines durchweg integrierten europäischen Asylsystems hinzu – inklusive einer europäischen Asylbehörde mit Kompetenzen für Einzelfallentscheidungen. Die bestehenden EU-Verträge zeigen allerdings deutliche rote Linien auf. Laut Art. 4 (2) EUV achtet die Union „die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der nationalen Sicherheit“. Und gemäß Art. 72 AEUV sind alle EU-Kompetenzen zur strafrechtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit so zu verstehen, dass die „Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“ dennoch nicht berührt seien.

3.3.2 KEINE VOLLSTÄNDIGE NATIONALE SOUVERÄNITÄT BEI INNERER SICHERHEIT MEHR

Diese Formulierung kann angesichts der skizzierten Tiefe und Breite der Integration der vergangenen drei Jahrzehnte überholt erscheinen. Tatsächlich werden die Bereiche der ausschließlichen mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten, die nicht durch EU-Agenturen und den Europäischen Gerichtshof mitgestaltet und normiert werden, immer enger. Nationale Ausnahmeregelungen zur Grenzsicherung werden zumindest auf formaler europarechtlicher Ebene immer weniger akzeptiert (Tometten 2022), wohingegen neue Frontexbeamt_innen, wie oben angeschnitten, teilweise exekutive Aufgaben übernehmen sollten. Eine vergleichbare hoheitliche Rolle europäischer Polizeibeamt_innen bei Europol ist gemäß dem Vertrag von Lissabon allerdings ausgeschlossen (Art. 88 (3) AEUV). Derweil fallen nach allgemeinem Verständnis die Arbeit der Nachrichtendienste (Sule 2019) und der Kern militärischer Landesverteidigung unter den Kompetenzvorbehalt der „nationalen Sicherheit“ gemäß Art. 4 (2) EUV. Diese Bestimmung schließt nicht aus, dass die EU wachsende Schnittstellen entwickelt, sei es beispielsweise in der Kooperation zur NATO oder der Auswertung von freiwillig bereitgestellten nachrichtendienstlichen Erkenntnissen der Mitgliedstaaten (Bossong 2018b). Eine direkte und weitreichende Beteiligung der EU in diesen Bereichen sowie weitere hoheitliche Kompetenzen in der inneren Sicherheit werfen jedoch zwangsläufig die Frage von Vertragsänderungen auf. Diese haben auf mittelfristige Sicht kaum Aussicht auf Erfolg, wie sich an den Reaktionen vieler Mitgliedstaaten auf die Konferenz zur Zukunft Europas erneut gezeigt hat (Lynch 2022).

Somit ergeben sich die folgenden beiden strukturellen Konsequenzen aus dem gegebenen vertragsrechtlichen Rahmen für die Sicherheitsunion.

3.3.3 EHER THEMATICHE VERBREITERUNG ALS VERTIEFUNG VON KOMPETENZEN

Erstens bleibt entgegen dem ersten Anschein einer handlungsfähigen „Union, die schützt“ eine erhebliche Distanz zur tatsächlichen Agenda, die vielmehr auf thematische Breite denn auf kompetenzrechtliche Vertiefung abzielt. Die Strategie zur Sicherheitsunion (Europäische Kommission 2020) und dazugehöriger Reformvorhaben sind pri-

mär technischer Natur und bauen auf eine stärkere Verschränkung bereits vorhandener Kompetenzen der EU. Durch die Koordination unterschiedlicher Themen und Politikfelder soll ein Mehrwert und eine Modernisierungsdynamik generiert werden. Klassische Kompetenzstreitigkeiten werden derweil umschifft. So wurde bisher keine neue institutionelle Struktur für die Sicherheitsunion geschaffen. Die einzelnen Gesetzes- und Reformvorhaben bleiben sektorspezifisch in bestehende Generaldirektorate der Kommission (DG Home, Connect, Internal Market etc.) und unterschiedliche Formationen des Ministerrates eingeordnet.

3.3.4 SICHERHEITSUNION IST ZIVILER NATUR UND VERFOLGT LÄNGERFRISTIGE PERSPEKTIVE

Zweitens ist die EU-Sicherheitsunion bei aller thematischen Offenheit, die auch die Trennung innerer und äußerer Sicherheit hinter sich lassen soll (beispielsweise in der Cybersicherheit), nach wie vor ziviler Natur. Es gilt also, klar zwischen der „Sicherheitsunion“ im eben besprochenen Sinne der inneren Sicherheit und der sogenannten „Sicherheits- und Verteidigungsunion“ im Sinne der äußeren Sicherheit zu unterscheiden. Letztere wurde bereits seit Mitte der 2000er Jahre als Begriff für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU genutzt, insbesondere in deutschsprachigen Debatten (CDU Brüssel-Belgien 2019). Durch den Ukraine-Krieg ist in der GSVP eine neue Dynamik zur Rüstungskoooperation entstanden, selbst wenn diese mehr denn je im Schatten der NATO steht, die sich auf ihre zentrale Aufgabe der territorialen Verteidigung zurückbesinnt und um Schweden und Finnland erweitert werden soll. Mit Blick auf die nichtmilitärische Sicherheitsvorsorge wie sie im neuen strategischen Konzept der NATO (Auswärtiges Amt 2022) auch prominent angesprochen wird, ist hingegen die Zusammenarbeit im EU-Rahmen zentral. Der Strategische Kompass vom März diesen Jahres, der als Leitdokument für die GSVP und die breitere internationale Sicherheitspolitik der EU dienen soll, weist große Schnittmengen mit vielen Themen der EU-Sicherheitsunion auf, maßgeblich bei hybriden Bedrohungen und der Cybersicherheit. Es gilt, in den kommenden Jahren auszuloten, inwiefern die GSVP hier einen größeren eigenständigen Beitrag leisten kann, beispielsweise durch neue Trainingsmissionen. Die EU kann aber aller Wahrscheinlichkeit nach keinen Paradigmenwechsel bei der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Rahmen einer vollumfassenden Sicherheitsunion einleiten, die sowohl die GSVP wie die EU-Politik zur inneren Sicherheit direkt koordinieren und politisch zusammenführen würde – etwa in Form eines neuen „Jumbo-Rats“ von Verteidigungs- und Innenminister_innen.

Die längerfristige Perspektive der Sicherheitsunion besteht vielmehr in einer kontinuierlichen Ausweitung auf strukturelle Risiken für die europäische Lebens- und Wirtschaftsweise. So benennt ein umfassender Report des Europaparlaments von Mai 2022 mit dem Titel „Consolidating Internal Security“ (European Parliament Research Service 2022) unter anderem den demografischen Wandel, Unter-

brechungen von Lieferketten (bei Halbleitern), neue Pandemien oder Wetterextreme als primäre Herausforderungen. Die in den vergangenen Legislaturperioden immer wieder betonten Gefahren durch den internationalen Terrorismus und schwere Kriminalität finden sich hingegen nicht als Prioritäten wieder, sondern werden nur auf Arbeitsebene fortgeführt. Auf allen Ebenen der inneren Sicherheit zeichnet sich dementsprechend ein paradigmatischer Wandel ab, nämlich von einer vorrangig individuell zentrierten Perspektive, die auf den Schutz vor und die Verfolgung von schwerwiegenden Straftaten abzielt, hin zu einer kollektiven Perspektive, die gesamtstaatliche und gesellschaftliche Mobilisierung zur Stabilisierung der Lebensverhältnisse (Resilienz) in den Vordergrund stellt. Dies zeigt sich beispielsweise in der jüngsten Novellierung der EU-Richtlinien zum Schutz von Informationsinfrastrukturen und zur verbesserten Resilienz „kritischer Einrichtungen“ in zehn Sektoren (Weissmann 2022).

3.3.5 WIE VIEL „VERSICHERHEITLICHUNG“ DER ÖFFENTLICHEN DASEINSVORSORGE IST ANGEMESSEN?

Inwiefern die „öffentliche Daseinsvorsorge“ primär unter dem Blickwinkel der inneren Sicherheit betrachtet werden sollte, ist jeweils fallspezifisch zu bestimmen. Aktuell sind die Verbesserung des Infrastrukturschutzes und die Vorbereitungen auf mögliche Großschadensfälle dringlicher denn je. Das EU-Katastrophenschutzverfahren wurde in den vergangenen zwei Jahren mit neuen Ressourcen unterfüttert und wird intensiv genutzt (Rat der Europäischen Union 2022b). Gemäß der sogenannten Solidaritätsklausel (Art. 222 (4) AEUV) sollten im schweren Krisenfall jedoch zusätzlich alle zur Verfügung stehenden Mittel der Mitgliedstaaten eingebracht werden. Die vorgeschaltete politische Krisenkoordination in Brüssel (im Rahmen des sogenannten IPCR-Verfahrens) ist in den vergangenen Jahren de facto im Dauereinsatz (Rat der Europäischen Union 2022a). Eine weitergehende Aktivierung der Solidaritätsklausel ist mittelfristig plausibel, etwa als Antwort auf weitere schwerwiegende Sabotageakte. Ein solches Szenario wäre ein bedeutender Schritt für eine weitergehende Vertiefung einer zivilen europäischen Sicherheitsunion – in Ergänzung zur primär militärischen Rolle der NATO und den Beistandsverpflichtungen nach Art. 5 sowie der militärischen Solidaritätsklausel gemäß Art. 42 (7) EUV. Der Europäische Rat sollte bereits jetzt regelmäßig eine vorausschauende Einschätzung der Bedrohungen vornehmen, denen die Union ausgesetzt ist (Art. 222 (4) AEUV). Diesen Anspruch gilt es besser einzulösen, unter Einbeziehung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse, die den Staats- und Regierungschefs/-chefinnen zur Verfügung stehen. ←

4

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Politik der inneren Sicherheit ist in den vergangenen Jahren zu einem Kernbestandteil der europäischen Integration geworden. So streiten wir heutzutage regelmäßig über die EU-rechtlich definierte Vorratsdatenspeicherung, die Legitimität des europäischen Außengrenzschutzes oder die justizielle Unabhängigkeit und Rechtsstaatlichkeit in anderen EU-Mitgliedstaaten. Diese Debatten sind von zentraler Bedeutung für die Legitimität und Funktionsfähigkeit der EU. Immer häufiger richtet sich der Blick direkt nach Brüssel, wenn es darum geht, eine Antwort auf neue Krisen und Herausforderungen der inneren Sicherheit zu formulieren.

Mit dieser Verschiebung der öffentlichen Erwartungen steigt allerdings das Risiko für Enttäuschungen oder Missverständnisse. Eine rein reaktive Politik der inneren Sicherheit kann weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene überzeugen. Allzu ferne Visionen dürfen aber auch umgekehrt nicht den Blick auf konkrete Herausforderungen verstellen. Der Begriff eines europäischen Bundesstaates und zugehörige Ideen für die innere Sicherheit – beispielsweise in Form eines europäischen FBI oder einer noch mächtigeren Grenzschutzagentur Frontex, die flächendeckend die Grenzkontrolle übernimmt – sind auf absehbare Zeit nicht erfolgsversprechend. Die nationalen Vorstellungen zur Finalität der EU und nationaler Souveränität bleiben schlicht nach wie vor zu unterschiedlich. Die schwelende Krise der Rechtsstaatlichkeit und die großen Schwierigkeiten, europäisch verbriefte Grundrechte in allen Mitgliedstaaten und an allen EU-Außengrenzen zu gewährleisten, sind weitere gewichtige Gründe, vorerst keinen markanten Supranationalisierungsschub in der inneren Sicherheit zu erwarten. Die politische Aufmerksamkeit sollte jetzt vielmehr darauf gerichtet werden, die vielen bereits erfolgten Integrationschritte (siehe Abbildung 1) zu konsolidieren, die Grundrechtskonformität der etablierten Agenturen und Instrumente sicherzustellen und Lücken in der bestehenden europäischen Architektur (beispielsweise mit Blick auf die Harmonisierung von Strafprozessrechten) zu schließen.

Vor allem aber sollten die umstrittenen Wert- und Zielvorstellungen, die der aktuellen europäischen Politik für die innere Sicherheit zugrunde liegen, immer wieder politisch kommuniziert und demokratisch verhandelt werden: Wie sieht eine krisenfeste Schengen-Zone aus? Wie können wir berechnete Sicherheitsinteressen zum Schutz der internen Freizügigkeit gezielt und verhältnismäßig weiterverfolgen, ohne eine „Festung Europa“ zu bauen? Wie können wir den Integrationsanspruch eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wieder mit mehr Leben und Dynamik füllen? Und wie kann schließlich die vorrangige politische Rhetorik zur Sicherheitsunion konkret

und nachhaltig umgesetzt werden? Diese Auseinandersetzung ist auf allen politischen Ebenen zu führen, einschließlich durch regelmäßige Befassungen in nationalen Parlamenten. Zusätzlich zu den regelmäßig stattfindenden intensiven Diskussionen zur europäischen Flüchtlingspolitik sollten im Bundestag die grundsätzlichen Strukturen der europäischen Politik für die innere Sicherheit systematisch erörtert werden.

POLITISCHES VERTRAUEN WIEDERHERSTELLEN, REFORMEN VERLÄSSLICH UMSETZEN UND GELTENDES EU-RECHT EINHALTEN

Für die weitere verantwortungsvolle Europäisierung der inneren Sicherheit sollte nicht mehr primär auf funktionale Zwänge bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Gefahren Bezug genommen werden, um dann schrittweise auf Ebene der Sicherheitsbehörden die Kooperation auszubauen. Dieses klassische Modell der Integration lebt zwar im Rahmen der Schengen-Zone weiter, kann aber unter heutigen Bedingungen nur eine Ergänzung der eigentlich strategischen Fragen darstellen. Prioritär sind die Wiederherstellung des zwischenstaatlichen Vertrauens und die Selbstbindung der Mitgliedstaaten wie aller EU-Agenturen an das geltende EU-Recht. Insbesondere Frontex sollte in diesem Sinne nachhaltig konsolidiert werden, da die Agentur als Symbol und Vorreiter einer immer operativeren Rolle der EU in der inneren Sicherheit fungiert. Die Mitgliedstaaten können und müssen dabei nicht auf jede Forderung der Zivilgesellschaft oder auch von Europaabgeordneten eingehen. In der Summe sollte jedoch klar sein, dass eine nachhaltige Verbesserung der institutionellen Kultur und Einhaltung des gesamten rechtlichen Mandats bei Frontex vorrangig vor neuen Missionen und Aufgaben ist.

Allgemein sollte also die Spirale von nationalen Vorbehalten und politischen Forderungen nach noch mehr Außengrenzschutz angehalten werden. Trotz der nach den pandemiebedingten Reisebeschränkungen wieder markant ansteigenden Zahlen irregulärer Zuwanderer und Zuwanderinnen sowie Asylanträgen muss der Versuchung widerstanden werden, weitere Kontrollmechanismen einzuführen. Die vergangenen Jahre haben mehr als genug Reformen angestoßen, die erst in der Praxis verlässlich umgesetzt oder auf Ebene der EU-Gesetzgebung zum Abschluss gebracht werden müssen. Die verbliebenen Binnengrenzkontrollen müssen ebenso allerspätestens nach Abschluss der aktuell verhandelten Reform des Schengen-Kodex aufgehoben werden. Eine frühere Abschaffung wäre trotz etwaiger

innenpolitischer Widerstände in der Gesamtabwägung empfehlenswert, weil im Verlauf der vergangenen Jahre der effektive Mehrwert kaum nachweisbar ist. Für eine tatsächliche schwerwiegende neue Krise bei der Migrationssteuerung sollte eine Reserve an Handlungsoptionen zurückgehalten werden, statt einen niederschweligen Notstand auf Dauer fortzuschreiben. Der Abschluss der Schengen-Erweiterung um Rumänien und Bulgarien hängt ebenso am gemeinsamen politischen Willen und nicht mehr an weiteren Grenzschutzmechanismen (Smart Borders) oder neuen Befugnissen von Sicherheitsbehörden.

BÜRGERLICHE FREIHEITSRECHTE MIT SICHERHEITSINTERESSEN AUSBALANCIEREN UND DIGITALEN RFSR AUSGESTALTEN

Der kompetenz- und grundrechtlich abgesteckte Rahmen des RFSR bedarf hingegen neuer politischer Gestaltungsziele. Die Idee eines wertebasierten Raums für alle EU-Bürger_innen (und ansässige Drittstaatsangehörige), in dem Freiheit und Sicherheit gleichermaßen gewährleistet werden, sollte nicht nur Jurist_innen interessieren. Die grundsätzlichen Debatten zur Rechtsstaatlichkeit in der Union verdeutlichen, dass eine Rückbesinnung auf liberale Werte dringend notwendig ist. Diese Werte erschöpfen sich nicht in der Personenfreizügigkeit oder dem ursprünglichen Wohlstandsversprechen des Binnenmarkts. In der europäischen Flüchtlingspolitik wie in der Politik für die innere Sicherheit ist die EU-Grundrechtecharta als Maßstab einzuhalten. Dies sollte sich nicht nur in (unbequemen) Urteilen des EuGH widerspiegeln, etwa zur Vorratsdatenspeicherung. Die Rolle des EuGH ist dabei ebenso aus unterschiedlichen Perspektiven kritisch zu beleuchten. Der Gerichtshof agiert aus Sicht mancher Vertreter_innen der Sicherheitsbehörden in Fragen des Datenschutzes womöglich zu dogmatisch, priorisiert aber seinerseits die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf Grundlage des gegenseitigen Vertrauens in die Justizsysteme der Mitgliedstaaten. Ob diese Annahme mittelfristig tragfähig bleibt, wenn die Unabhängigkeit der Justiz in Polen oder Ungarn ebenso durch den EuGH und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Zweifel gezogen wird, ist offen. Der Europäische Haftbefehl als Eckpfeiler der strafrechtlichen Zusammenarbeit in der EU bleibt somit gefährdet.

Politische Entscheidungsträger_innen sollten ihrerseits die Konvergenz von strafrechtlichen Verfahrensstandards und der grundrechtlichen Absicherung von Ermittlungsinstrumenten weitervorantreiben. Nur so kann eine nachhaltige Grundlage der europäischen Kooperation für die innere Sicherheit geschaffen werden. Darüber hinaus ist im digitalen Raum ein neues transnationales und europäisches Regime der Strafverfolgung und Sicherheitsgewährleistung im Entstehen, was auch freiheitlichen rechtsstaatlichen Standards genügen muss. Ein konzeptionell ausbalancierter und zunehmend digitaler Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist eine langfristige Zukunftsaufgabe für sowohl Innen- als auch Justizminister_

innen. Die aktuell in Deutschland geführte Debatte über EU-Vorschläge zur Kontrolle von Messenger-Apps nach kinderpornografischen Inhalten sind deshalb von grundsätzlicher Bedeutung. Dies gilt ebenso für eine EU-Verordnung zur Sicherung und Übermittlung elektronischer Beweismittel, die nach mehreren Jahren intensiver und kritischer Debatte demnächst verabschiedet werden kann.

SICHERHEITSUNION INHALTLICH WIE INSTITUTIONELL PRÄZISIEREN – KOMPETENZEN DER EU AUSSCHÖPFEN

Die Ausgestaltung der europäischen Sicherheitsunion erscheint derweil seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine als die dringlichste Aufgabe. Der praktische Beitrag der Sicherheitsunion für die politische Arbeit in Brüssel ist die verbesserte Koordination von Themen jenseits der klassischen polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit, insbesondere im Bereich des Binnenmarkts und der strukturellen Cybersicherheit. Dieser Mehrwert sollte weiterentwickelt werden – über die EU-Kommission hinaus, die den Begriff der Sicherheitsunion eingeführt und dazu genutzt hat, ihr institutionelles Profil in der Sicherheitspolitik auszubauen. Die Möglichkeiten der EU-Verträge könnten hierfür weiter ausgeschöpft werden, insbesondere im Rahmen der sogenannten Solidaritätsklausel und der Verpflichtung zu einer stärker vorausschauenden, regelmäßigen Befassung des Europäischen Rates mit strukturellen Sicherheitsgefahren.

Wenn wir es tatsächlich mit einer breit angelegten „Zeitenwende“ in der europäischen Sicherheitspolitik zu tun haben, ist es aber notwendig, sich jenseits von konkreten Maßnahmen über die grundsätzliche Bedeutung der Sicherheitsunion auszutauschen. Das ist in den vergangenen Jahren in Brüssel versäumt worden. Die bisherigen Berichte zur Umsetzung der Sicherheitsunion erschöpfen sich weitgehend in einer Katalogisierung von zahlreichen Vorhaben für die Cybersicherheit oder anderen technischen Reformvorhaben. Grundsätzlich könnte der Kern der EU-Sicherheitsunion darin bestehen, einen Paradigmenwechsel zu unterfüttern. Zusätzlich zur polizeilichen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung schiebt sich die Sicherung der europäischen kollektiven Lebensgrundlagen, ja des „European Way of Life“ stärker in den Vordergrund. Dies sollte gerade nicht eine Abschottung gegenüber Zuwanderung von außen bedeuten, sondern sich auf den Erhalt von dynamischen wie liberalen Gesellschaften konzentrieren – im Sinne des viel beschworenen Systemwettbewerbs. So gilt es, hybriden Gefahren auf zwei Ebenen zu begegnen, erstens durch aktive Gegenmaßnahmen der Sicherheitsbehörden und zweitens durch die allgemeine Widerstandsfähigkeit offener Gesellschaften und ihrer rechtsstaatlichen Demokratien. ←

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

EP	Europäisches Parlament
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuHB	Europäischer Haftbefehl
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
IPCR	Integrierte Regelung für die politische Reaktion auf Krisen
LIBE	Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

LITERATURVERZEICHNIS

Andreeva, Christine 2021: The Evolution of Information-Sharing in EU Counter-Terrorism Post-2015: A Paradigm Shift?, in: *Global Affairs* 7 (5), S. 751–776, DOI: 10.1080/23340460.2021.1983728.

Auswärtiges Amt 2022: Strategisches Konzept der NATO 2022, <https://nato.diplo.de/nato-de/service/-/2539668> (7.12.2022).

Bendiek, Annegret; Schulze, Matthias 2021: Attribution als Herausforderung für EU-Cybersanktionen, unter Mitarbeit von Stiftung Wissenschaft und Politik, in: *SWP Studie* 17 (2021), <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/77737> (7.12.2022).

Blanca Garcés Mascareñas 2022: The „Instrumentalization“ of Migration, CIDOB, https://www.cidob.org/en/articulos/cidob_report/n_8/the_instrumentalisation_of_migration (7.12.2022).

Boin, Arjen; Rhinard, Mark 2022: Crisis Management Performance and the European Union: The Case of COVID-19, in: *Journal of European Public Policy*, S. 1–21, DOI: 10.1080/13501763.2022.2141304.

Bossong, Raphael 2014: The European Programme for the Protection of Critical Infrastructures – Meta-Governing a New Security Problem?, in: *European Security* 23 (2), S. 210–226, DOI: 10.1080/09662839.2013.856307.

Bossong, Raphael 2018a: Intelligente Grenzen und interoperable Datenbanken für die innere Sicherheit der EU: Umsetzungsrisiken und rechtsstaatliche Anforderungen, Stiftung Wissenschaft und Politik Studie 4 (2018), https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/document/57452/1/ssoar-2018-bossong-Intelligente_Grenzen_und_interoperable_Datenbanken.pdf (7.12.2022).

Bossong, Raphael (2018b): Die nachrichtendienstlichen Schnittstellen der EU-Sicherheitspolitik: Optionen für einen Ausbau des Informationsflusses und der fachlichen Aufsicht, in: *Stiftung Wissenschaft und Politik Aktuell* 66 (2018), https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/60959/ssoar-2018-bossong-Die_nachrichtendienstlichen_Schnittstellen_der_EU-Sicherheitspolitik.pdf?sequence=1 (7.12.2022).

Bossong, Raphael 2019: Der Ausbau von Frontex: Symbolische Maßnahmen und langfristige Veränderungen im EU-Grenzschutz, Stiftung Wissenschaft und Politik Aktuell 66, https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2019a66_bsg.pdf (7.12.2022).

Bundesministerium des Innern (1990) 2006: Schengener Durchführungsübereinkommen (aktualisierte Fassung), https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/DasBKA/Aufgaben/InternationaleFunktion/Schengen/schengenSDUE.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (7.12.2022).

Burczyk, Dirk 2022: Schengener Informationssystem: Verfassungsschutz mit erweiterter Fahndungsbefugnis, CILIP Institut und Zeitschrift, <https://www.cilip.de/2022/11/21/schengener-informationssystem-verfassungsschutz-mit-erweiterter-fahndungsbefugnis/#more-20423> (7.12.2022).

CDU Brüssel-Belgien 2019: Europäische Sicherheit und Verteidigungsunion vertiefen, https://www.cdu-bruessel.org/image/daten/beschluss_1_sicherheit_und_verteidigung.pdf (7.12.2022).

Christides, Giorgos; Lüdke, Steffen 2022: Cover-Ups, Concealment and Lies: Classified Report Reveals Full Extent of Frontex Scandal, in: *Der Spiegel*, 29.7.2022, <https://www.spiegel.de/international/europe/frontex-scandal-classified-report-reveals-full-extent-of-cover-up-a-cd749d04-689d-4407-8939-9e1bf55175fd> (7.12.2022).

Deutsche Welle 2022: Fact Check: Does the EU Prioritize Ukrainian Refugees?, <https://www.dw.com/en/fact-check-does-the-eu-prioritize-ukrainian-refugees/a-63737885> (7.12.2022).

ECRE 2022: Joint Statement: NGOs Call on Member States: Agreeing on the Instrumentalisation Regulation Will Be the Final Blow to a COMMON European Asylum System (CEAS) in Europe, <https://ecre.org/joint-statement-ngos-call-on-member-states-agreeing-on-the-instrumentalisation-regulation-will-be-the-final-blow-to-a-common-european-asylum-system-ceas-in-europe/> (7.12.2022).

EU 2012a: Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union C (326), S. 47–390, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> (7.12.2022).

EU 2012b: Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung), in: Amtsblatt der Europäischen Union C (326), S. 13–390, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> (7.12.2022).

EU 2021: Verordnung (EU) 2021/784 zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte, in: Amtsblatt der Europäischen Union L (172/79), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0784&from=EN> (7.12.2022).

EU-Lisa 2022: SIS II: 2021 Statistics, <https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%20II%20-%202021%20Statistics.pdf> (7.12.2022).

Eurojust 2022a: Eurojust and the War in Ukraine, <https://www.eurojust.europa.eu/eurojust-and-the-war-in-ukraine> (7.12.2022).

Eurojust 2022b: Case-Law By the Court of Justice of the EU on the European Arrest Warrant 12 (2021), https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/2021_12_08_cjeu_case_law_on_eaw.pdf (7.12.2022).

Europäische Kommission 2016: Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda im Hinblick auf die Bekämpfung des Terrorismus und die Weichenstellung für eine echte und wirksame Sicherheitsunion, Brüssel (COM(2016) 230 final), https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9aeae420-0797-11e6-b713-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF (7.12.2022).

Europäische Kommission 2020: EU-Strategie für eine Sicherheitsunion (COM(2020) 605 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN> (7.12.2022).

Europäische Kommission 2021: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl, COM(2021) 890 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0890&from=EN> (7.12.2022).

Europäische Kommission 2022: Europäische Sicherheitsunion, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/european-security-union_de (7.12.2022).

Europäischer Rat 2021: Strategische Leitlinien für den Bereich Justiz und Inneres, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/strategic-guidelines-jha/> (7.12.2022).

European Commission o. J.: Statistics on the Practical Operation of the European Arrest Warrant – 2019 (SWD(2021) 227 final), https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/law/search_law/documents/eaw_statistics_2019_swd_2021_227_final_08_2021_en.pdf (7.12.2022).

European Commission 2020: Modernising EU Justice Systems, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2246 (7.12.2022).

European Commission 2021a: Questions and Answers: A Strengthened EU Civil Protection Mechanism to Better Protect Europeans from Large-Scale Emergencies, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_21_1941 (7.12.2022).

European Commission 2021b: Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_21_4945 (7.12.2022).

European Commission 2021c: Police Cooperation Code: Boosting Police Cooperation, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6645 (7.12.2022).

European Commission 2022a: The First State of Schengen Report, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3213 (7.12.2022).

European Commission 2022b: Bulgaria, Romania and Croatia Ready to Join Schengen, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6945 (7.12.2022).

European Commission 2022c: e-Evidence: Commission Welcomes Political Agreement to Strengthen Cross-Border Access for Criminal Investigations, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7246 (7.12.2022).

European Commission 2022d: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Definition of Criminal Offences and Penalties for the Violation of Union Restrictive Measures (COM(2022) 684 final), https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/1_1_198882_prop_dir_restrictive_measures_en.pdf (7.12.2022).

European Parliament Research Service 2022: Future Shocks 2022: Consolidating EU Internal Security, European Parliament, Brüssel (PE 729.374), <https://epthinktank.eu/2022/05/22/future-shocks-2022-consolidating-eu-internal-security/> (7.12.2022).

Gietel-Basten, Stuart 2016: Why Brexit? The Toxic Mix of Immigration and Austerity, in: Population and Development Review 42 (4), S. 673–680, DOI: 10.1111/padr.12007 (7.12.2022).

Goodwin, Matthew; Milazzo, Caitlin 2017: Taking Back Control? Investigating the Role of Immigration in the 2016 Vote for Brexit, in: The British Journal of Politics and International Relations 19 (3), S. 450–464, DOI: 10.1177/1369148117710799 (7.12.2022).

Gourdet, Sascha 2021: Europäischer Grundrechtsschutz, Dissertation, in: Schriften zur europäischen Integration und internationalen Wirtschaftsordnung (57), <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748926818/europaescher-grundrechtsschutz?page=1> (7.12.2022).

Inghelbrecht, Febe 2022: Avoiding the Elephant in the Room Once Again: CJEU Confirms and Specifies the Application of Restrictive Two-Step Test to European Arrest Warrants from Poland, Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/avoiding-the-elephant-in-the-room-once-again/> (7.12.2022).

Juszczak, Adam; Sason, Elisa 2019: Fighting Terrorism through the European Public Prosecutor's Office (EPPO): What Future for the EPPO in the EU's Criminal Policy?, in: eucrim 2019 (1), S. 66–74, DOI: 10.30709/eucrim-2019-005.

König, Franca; Trauner, Florian 2021: From Trevi to Europol: Germany's Role in the Integration of EU Police Cooperation, in: Journal of European Integration 43 (2), S. 175–190, DOI: 10.1080/07036337.2021.1877694.

Laaff, Meike 2022: Chatkontrolle: Wir haben ja nichts gegen Verschlüsselung. Aber, in: Die Zeit, 12.5.2022, https://www.zeit.de/digital/2022-05/chatkontrolle-eu-kinder-sexualisierte-gewalt-chatverschlueselung-datenschutz?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.de%2F (7.12.2022).

Leonard, Sarah 2009: The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy, in: Journal of Contemporary European Research 5 (3), S. 371–388, <http://usir.salford.ac.uk/id/eprint/2767/> (1.3.2023).

Lynch, Suzanne 2022: Half a Year Later, EU still Squabbling over Citizen Reform Project, in: POLITICO, 2.12.2022, <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-emmanuel-macron-half-a-year-later-eu-still-squabbling-over-citizen-reform-project/> (7.12.2022).

MIDEM 2022: Europa und die Fluchtmigration aus der Ukraine: MIDEM Jahresstudie 2022, Mercator Foru, https://forum-midem.de/cms/data/fm/user_upload/Publikationen/TUD_MIDEM_Jahresstudie2022_Europa_und_die_Fluchtmigration_aus_der_Ukraine.pdf (7.12.2022).

Mitsilegas, Valsamis 2016: Mutual Recognition, Mutual Trust and Fundamental Rights after Lisbon, in: Research Handbook on EU Criminal Law, S. 148–167.

Monar, Jörg 2000: Die Entwicklung des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“: Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam und dem Europäischen Rat von Tampere, in: *integration* 23 (1), S. 18–33, <https://www.jstor.org/stable/24220609> (7.12.2022).

Monar, Jörg 2007: The EU's Approach Post-September 11: Global Terrorism as a Multidimensional Law Enforcement Challenge, in: *Cambridge Review of International Affairs* 20 (2), S. 267–283, DOI: 10.1080/09557570701414633.

Monar, Jörg 2022: Reflections on the Place of Criminal Law in the European Construction, in: *European Law Journal* 27 (4–6), DOI: 10.1111/eulj.12446.

Monroy, Matthias 2022: Prüm-II-Verordnung zu Datenaustausch: EU-Ausschuss kritisiert geplante Verpflichtung zur Gesichtserkennung, *netzpolitik.org*, <https://netzpolitik.org/2022/pruem-ii-verordnung-zu-datenaustausch-eu-ausschuss-kritisiert-geplante-verpflichtung-zur-gesichtserkennung/> (7.12.2022).

Müller-Graff, Peter-Christian 2009: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, in: Schwarze, Jürgen; Hatje, Armin (Hrsg.): *Der Reformvertrag von Lissabon, Europarecht – Beiheft 1* (2009), Baden-Baden, S. 104–127.

Nourissier, Christophe 2019: Emmanuel Macron et l'Europe qui protège, in: *La Revue Internationale*, 5.3.2019, <https://www.revue-internationale.com/2019/03/emmanuel-macron-et-leurope-qui-protège/> (7.12.2022).

Noyan, Oliver 2021: Europarat nimmt Zusatzprotokoll zur Bekämpfung der Cyberkriminalität an, in: *EURACTIV*, 18.11.2021, <https://www.euractiv.de/section/innovation/news/europarat-nimmt-zusatzprotokoll-zur-bekaempfung-der-cyberkriminalitaet-an/> (7.12.2022).

Öberg, Jacob 2021: The European Public Prosecutor: Quintessential Supranational Criminal Law?, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 28 (2), S. 164–181, DOI: 10.1177/1023263X211005980.

Rat der Europäischen Union (2022): Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013, in: *Amtsblatt der Europäischen Union* L (160), S. 1–27, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0922&from=DE> (7.12.2022).

Rat der Europäischen Union 2022a: Wie koordiniert der Rat die Reaktion der EU auf Krisen?, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/ipcr-response-to-crisis/> (7.12.2022).

Rat der Europäischen Union 2022b: Katastrophenschutz der EU, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/civil-protection/> (7.12.2022).

Rat der Europäischen Union 2022c: Schengener Grenzkodex: Rat legt seine allgemeine Ausrichtung fest, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/06/10/schengen-area-council-adopts-negotiating-mandate-reform-schengen-borders-code/> (7.12.2022).

Ripoll Servent, Ariadna 2015: Institutional and Policy Change in the European Parliament: Deciding on Freedom, Security and Justice, London.

Sánchez, Sara Iglesias; Pascual, Maribel González 2021: Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security, and Justice, Cambridge.

Saracino, Daniele 2018: Solidaritätsbrüche in der europäischen Asylpolitik, in: *Zeitschrift für Politik* 65 (3), S. 283–302, <https://www.jstor.org/stable/48619199> (7.12.2022).

Strik, Tineke 2022: European Oversight on Frontex, in: *Verfassungsblog*, 8.9.2022, <https://verfassungsblog.de/european-oversight-on-frontex/> (7.12.2022).

Sule, Satish 2019: National Security and EU Law Restraints on Intelligence Activities, in: Dietrich, Jan-Hendrik; Sule, Satish (Hrsg.): *Intelligence Law and Policies in Europe: A Handbook*, München, Baden-Baden, S. 335–387.

Tometten, Christoph 2022: Contrôles aux frontières intérieures: La CJUE met fin à une pratique illégale, in: *La Revue des droits de l'homme: Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, DOI: 10.4000/revdh.14715.

van Gaal, Wester 2022: EU Creates Hub to Stop Arms-Smuggling out of Ukraine, in: *EUobserver*, 11.7.2022, <https://euobserver.com/ukraine/155495> (7.12.2022).

Weissmann, Paul (2022): EU NIS2 and RCE Directives for Critical Infrastructures, <https://www.openkritis.de/it-sicherheitsgesetz/eu-nis-2-rce-directive.html> (7.12.2022).

Zaun, Natascha 2015: Why EU Asylum Standards Exceed the Lowest Common Denominator: The Role of Regulatory Expertise in EU Decision-Making, in: *Journal of European Public Policy* 23 (1), S. 136–154, DOI: 10.1080/13501763.2015.1039565.

Zaun, Natascha 2018: States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 56 (1), S. 44–62, DOI: 10.1111/jcms.12663.

Zeder, Fritz 2022a: Neue Vorhaben der Union im materiellen Strafrecht, Teil 1: Umweltstrafrecht, in: *Journal für Strafrecht* 9 (2), S. 146, DOI: 10.33196/jst202202014601.

Zeder, Fritz 2022b: Neue Vorhaben der Union im materiellen Strafrecht, Teil 2: Hetze und Hasskriminalität, Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt, in: *Journal für Strafrecht* 9 (3), S. 253, DOI: 10.33196/jst202203025301.

Zöller, Mark; Niedernhuber, Tanja 2022: Der Plan der Ampel für die „Überwachungsgesamtrechnung“, unter Mitarbeit von Lto, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/sicherheit-gesetze-polizeinachrichtendienste-ueberwachung-gesamtrechnung-ampel-koalitionsvertrag-gesetzgebung/> (7.12.2022).

WEITERE VERÖFFENTLICHUNGEN

Mit offenen Armen – die kooperative Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine in Europa: Eine Alternative zum Asylregime?

→ [FES diskurs](#) Februar 2023 [LINK](#)

Nationale Sicherheitsstrategie und Nationaler Sicherheitsrat

→ [FES kompakt](#) Januar 2023 [LINK](#)

Disinformation on Refugees from Ukraine: Boosting Europe's Resilience after Russia's Invasion

→ [FES Analyse, Issue Paper](#) November 2022 [LINK](#)

§ 64 StGB zu reformieren reicht nicht – Plädoyer für ein Gesamtkonzept Suchtbehandlung im Strafvollzug

→ [FES impuls](#) September 2022 [LINK](#)

Die Ersatzfreiheitsstrafe – Reform oder Abschaffung?

→ [FES impuls](#) Juli 2022 [LINK](#)

Innere Sicherheit gleichrangig mitdenken – Anforderungen für die Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie

→ [FES impuls](#) März 2022 [LINK](#)

Volltexte und weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung unter
www.fes.de/publikationen



Impressum

© 2023

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax 0228 883 9205

www.fes.de/apb

apb-publikation@fes.de

ISBN: 978-3-98628-291-2

Titelmotiv: picture alliance/dpa – Christian Charisius

Gestaltungskonzept: www.leitwerk.com

Umsetzung/Satz: www.stetzer.net

Druck: www.druckerei-brandt.de

→ Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Die EU-Politik für die innere Sicherheit ist von großen Widersprüchen geprägt. So richten sich einerseits hohe öffentliche Erwartungen an die Union als Sicherheitsakteur in Krisen – bis hin zur Vision eines europäischen Bundesstaats mit hoheitlichen Befugnissen. Sie treffen andererseits auf historisch gewachsene Strukturen, die eher graduelle Integrationsprozesse erlauben und eine sehr hohe Komplexität aufweisen. Für eine stärker vorausschauende Politik ist es daher notwendig, sich auf die langfristigen Zielvorstellungen und vertraglichen Grundlagen der Integration zu besinnen. Im Fokus dieser Analyse stehen daher die unterschiedlichen Integrationsmotive und -dynamiken, die sich mit dem Schengen-Raum, dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie mit der europäischen Sicherheitsunion verbinden.

Die Analyse kommt zu dem Schluss, dass es derzeit vor allem darum gehen müsse, die bisherigen Integrationsschritte und Reformen bei der Europäisierung innerer Sicherheit zu konsolidieren. So gilt es grundsätzlich, politisches Vertrauen wiederher- und die Einhaltung geltenden EU-Rechts sicherzustellen. Darüber hinaus sollte der angemessenen Ausbalancierung zwischen Freiheitsrechten einerseits und sicherheitspolitischen Interessen andererseits mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Insbesondere bei der Gestaltung eines digitalen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts stehen die EU und ihre Mitgliedstaaten hier vor einer komplexen Herausforderung. Schließlich gelte es, im Sinne der Sicherheitsunion und mit Blick auf die Bewältigung von existenziellen Krisen und den Schutz kollektiver Lebensgrundlagen das Versprechen einer „EU, die schützt“ präziser zu fassen und mit Leben zu füllen.

ISBN 978-3-98628-291-2

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG