

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Maßnahmen der EU zur Terrorismusbekämpfung

- Ausarbeitung -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Maßnahmen der EU zur Terrorismusbekämpfung

Ausarbeitung WD 11 - 3000 - 14/09

Abschluss der Arbeit: 9. Februar 2009

Fachbereich WD 11: Europa

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Entwicklung der grundlegenden Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union	4
1.1. Entwicklung bis zum 11. September 2001	4
1.2. Entwicklung seit dem 11. September 2001	5
2. Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten	6
3. Die Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung und der komplementäre Aktionsplan	8
3.1. Prävention	9
3.2. Schutz	10
3.3. Verfolgung	11
3.4. Reaktion	13
4. Änderungen durch den Vertrag von Lissabon	14

1. **Entwicklung der grundlegenden Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union**

Maßnahmen, die der Bekämpfung des Terrorismus dienen sollen, gibt es auf Ebene der Mitgliedstaaten der jetzigen Europäischen Union (EU) seit langem. Vor dem 11. September 2001 wurden solche Maßnahmen zu großen Teilen nicht gezielt zur Terrorismusbekämpfung entwickelt, vielmehr wurden bestimmte Aspekte der immer engeren Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten vor allem in den Bereichen Justiz und Inneres auch zur Bekämpfung des Terrorismus genutzt. Seit den Terroranschlägen in den USA im Jahr 2001 und den folgenden Anschlägen in Madrid und London in den Jahren 2004 und 2005 ist die Bekämpfung des Terrorismus eine zentrale Aufgabe der EU geworden.

1.1. **Entwicklung bis zum 11. September 2001**

Bereits in den 1970er Jahren wurden auf Ebene der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der heutigen Europäischen Gemeinschaft (EG) erste Maßnahmen zur koordinierten Terrorismusbekämpfung ergriffen. Der Terrorismus stellte sich in dieser Zeit vor allem als nationales Problem (RAF in Deutschland, ETA in Spanien), wenn auch mit grenzüberschreitenden Bezügen dar. Die Bekämpfung dieses Terrorismus wurde fast ausschließlich als ein Aspekt der Justiz- und Innenpolitik begriffen. So wurde 1976 vom Rat Justiz/Inneres die TREVI-Gruppe (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale) ins Leben gerufen, die außerhalb des Rechtsrahmens der EG eine Zusammenarbeit der Polizeien der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Terrorismus, Radikalismus, Extremismus und internationaler Gewalt koordinieren sollte. In den folgenden Jahren entwickelte sich zunehmend eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EG in den Bereichen Justiz und Inneres, die auch dem Ziel der Bekämpfung des Terrorismus dienen sollte; den Rahmen dieser Zusammenarbeit bildeten informelle Kooperationen zwischen den Mitgliedstaaten, bilaterale Verträge oder eine multilaterale Zusammenarbeit. Eine konkrete Einbindung in den Rechtsrahmen der EG war nicht gegeben.¹

Mit der Gründung der EU durch den Vertrag von Maastricht, der im Jahr 1993 in Kraft trat, wurden die bisherigen koordinierten Maßnahmen der Mitgliedstaaten der EG, mit denen gemeinsam gegen den Terrorismus vorgegangen werden sollte, als Aspekte übergeordneter Politiken weit gehend unter das Dach der EU geführt: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wurde in die Zweite Säule der EU aufgenommen, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) wurde die Dritte Säule. Im Jahr 1996 erließ der Ministerrat im Rahmen der PJZS eine Gemeinsame Maßnahme, mit der die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet wurden, ihre Fähigkeiten und

1 Vgl. Rupprecht, Terror in Europa, Kriminalistik 1991, S. 769 ff.

Kenntnisse auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung allen anderen Mitgliedstaaten zugänglich zu machen.² Mit dem im Jahr 1999 in Tampere beschlossenen Fünf-Jahres-Programm zum Aufbau eines gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurden konkrete Maßnahmen zur verstärkten Zusammenarbeit im Bereich Justiz/Inneres geplant; auch hier tauchte die Bekämpfung des Terrorismus jedoch eher am Rande als Teil der Kriminalitätsbekämpfung auf.³

1.2. Entwicklung seit dem 11. September 2001

Mit den Terroranschlägen in den USA am 11. September 2001 bekam die Terrorismusbekämpfung in der EU eine neue Priorität. Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU kamen beim kurzfristig anberaumten Europäischen Rat am 21. September 2001 überein, die Terrorismusbekämpfung zu einem vorrangigen Ziel der EU zu machen. Hierzu nahm der Europäische Rat als erste grundlegende Maßnahme einen Aktionsplan für die Terrorismusbekämpfung an.⁴ In diesem wurden unterschiedliche Aspekte des Kampfes gegen den Terrorismus beschrieben. So sollte die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit intensiviert, die internationalen Rechtsinstrumente weiterentwickelt, die Finanzierung des Terrorismus verhindert und die Flugsicherheit verstärkt werden. Die Gesamtktionen der EU sollten koordiniert werden. Dieser Aktionsplan wurde seither kontinuierlich durch zahlreiche Initiativen und Maßnahmen ergänzt.

Im Jahr 2003 verabschiedete der Europäische Rat die Europäische Sicherheitsstrategie.⁵ Das Dokument ist zwar nicht ausschließlich auf die Bekämpfung des Terrorismus ausgerichtet,⁶ dieser Aspekt stellt jedoch einen wichtigen Anwendungsbereich der Strategie dar. Die Europäische Sicherheitsstrategie kann als erstes Grundsatzdokument, das ganz unterschiedliche Ansätze der Terrorismusbekämpfung zusammenführt, bezeichnet werden. So wird deutlich gemacht, dass zur wirksamen Bekämpfung des Terrorismus eine Kombination von Maßnahmen, die sowohl die Aufklärung als auch die Mitwirkung von Polizei, Justiz, Militär und sonstigen Einrichtungen beinhaltet, notwendig sei. Nur so sei eine zeitgemäße sicherheitspolitische Ausrichtung der EU zu erreichen.

Nach dem Terroranschlag vom 11. März 2004 in Madrid, der nunmehr erstmals einen Mitgliedstaat der EU betraf, gab der Europäische Rat am 25. März 2004 eine Erklärung zum Kampf gegen Terrorismus ab.⁷ Unter anderem beinhaltet diese Erklärung einen

2 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996F0610:DE:HTML> (5.2.2009).

3 http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm (6.2.2009).

4 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/85097.pdf (4.2.2009).

5 <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (4.2.2009).

6 Andere Aspekte betreffen u. a. die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte und die organisierte Kriminalität.

7 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/79640.pdf (5.2.2009).

überarbeiteten Aktionsplan, in dem sieben Ziele im Kampf gegen den Terrorismus identifiziert wurden. Zugleich wurde beschlossen, einen Koordinator für die Terrorismusbekämpfung zu schaffen. Dieser übt seine Tätigkeit im Rahmen des Ratssekretariats aus. Er koordiniert die Arbeiten des Rats zur Terrorismusbekämpfung und soll alle der EU zur Verfügung stehenden Instrumente der Terrorismusbekämpfung im Auge behalten, damit er dem Rat regelmäßig Bericht erstatten kann. Seit dem 19. September 2007 übt Gilles de Kerchove dieses Amt aus.⁸

Eine Forderung der Erklärung zum Kampf gegen Terrorismus vom März 2004 war, dass – ausgehend von der Europäischen Sicherheitsstrategie – eine langfristige Strategie der EU zum Kampf gegen den Terrorismus erarbeitet werden sollte. Diese sollte an allen Faktoren, die zum Terrorismus beitragen, ansetzen. Das Ergebnis ist die bei seiner Tagung am 15./16. Dezember 2005 vom Europäischen Rat angenommene EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung.⁹

Im November 2004 verabschiedete der Europäische Rat zur Fortführung des Programms von Tampere das sog. Haager Programm¹⁰ zur Stärkung der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der EU. Neben einer Fortentwicklung der Justiz- und Innenpolitik der EU im Allgemeinen ist die Bekämpfung des Terrorismus ein Schwerpunkt dieses Programms. Das Haager Programm ist auf fünf Jahre ausgelegt und soll im Jahr 2009 durch ein Nachfolgeprogramm (Stockholmer Programm) weitergeführt werden.

2. Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten

Weder der EG noch den Mitgliedstaaten obliegt die alleinige Kompetenz, um umfassende Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus zu ergreifen. Vielmehr haben die Mitgliedstaaten ihre Kompetenz zu einzelnen Politiken an die EG übertragen, in anderen Bereichen arbeiten sie auf intergouvernementaler Grundlage im Rahmen der Zweiten Säule der EU, der GASP, und der Dritten Säule, der PJZS, zusammen, und in wieder anderen Teilbereichen bestehen keine Regelungen für eine Kooperation auf Ebene des EG- oder EU-Rechts.

Insbesondere die Kompetenzverteilung des für die Terrorismusbekämpfung besonders wichtigen Bereichs der Justiz- und Innenpolitik verdeutlicht die Vielschichtigkeit der

8 Weitere Informationen zum Koordinator für die Terrorismusbekämpfung finden sich unter: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1344&lang=en> (4.2.2009).

9 <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st14/st14469-re04.de05.pdf> (4.2.2009).

10 http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_de.pdf (5.2.2009); hierzu [REDACTED], Haager Programm für Justiz und Inneres, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa Nr. 2/05, http://www.bundestag.btg/ButagVerw/Abteilungen/W/Ausarbeitungen/Einzelpublikationen/Ablage/2005/Haager_Programm_fuer_Justiz_und_.pdf (5.2.2009).

Zuständigkeiten, die in den betroffenen Politikbereichen zusammentreffen. „Den Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu gewähren“ ist ein grundlegendes Ziel der EU in diesem Bereich (vgl. Art. 2 UA 1, Gedankenstrich 4 und Art. 29 EUV und Art. 61 EGV). Um einen solchen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen, sind eine Vielzahl von Regelungsbereichen betroffen; so beispielsweise der freie Personenverkehr, die Visumpolitik, der Schutz der Außengrenzen, der Schengenraum, Einwanderung, Asyl, justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Handelssachen, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Datenschutz, die Zusammenarbeit zwischen Polizei- und Zollbehörden, der Kampf gegen das organisierte Verbrechen sowie die Außenbeziehungen der EU. Nur Teile dieser Politiken sind heute vergemeinschaftet, d. h., können durch Rechtsakte der EG geregelt werden. Seit dem Vertrag von Amsterdam, 1999 in Kraft getreten, sind die Bereiche Asylpolitik, Überschreiten der Außengrenzen der EU durch Drittstaatsangehörige, Einwanderungspolitik, Einreise- und Aufenthaltsrecht für Drittstaatsangehörige sowie die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen vergemeinschaftet und in den EG-Vertrag (Art. 61 ff.) überführt. Im Rahmen der Dritten Säule der EU verblieben ist bis heute die Zusammenarbeit der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden im Bereich von Strafsachen. Hierzu gehört auch die schrittweise Annahme von Maßnahmen für Mindestvorschriften über Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und Strafen u. a. im Bereich des Terrorismus. Eine allgemeine Zuständigkeit im materiellen Strafrecht kommt jedoch weder der EG noch der EU zu; dies ist originärer Hoheitsbereich der Mitgliedstaaten.

Entlang dieser Verteilung der Kompetenzen im Rahmen der EG vollzieht sich auch die Verteilung der sog. Außenkompetenzen, d. h. die Möglichkeit, internationale Verträge mit anderen Völkerrechtssubjekten zu schließen: Dort, wo die EG die Innenkompetenz hat, kommt ihr nach ständiger Rechtsprechung des EuGH auch die Außenkompetenz zu.¹¹ In allen anderen Fällen verbleibt die Kompetenz bei den Mitgliedstaaten. Diese können allenfalls im Rahmen der GASP ein gemeinsames Vorgehen beschließen.

Die auf der Ebene der EU zur Terrorismusbekämpfung ergriffenen Einzelmaßnahmen sind mithin sehr vielschichtig und unterscheiden sich nicht nur danach, ob die EG oder die Mitgliedstaaten zuständig sind, sondern auch in ihrer Rechtsnatur; sie reichen von verbindlichen Rechtsakten der EG wie Verordnungen und Richtlinien über die Koordination von mitgliedstaatlichen Programmen durch die EG hin zu rein intergouvernementalen Beschlüssen der Mitgliedstaaten. Dabei gehen die Impulse nicht immer von der EU selbst aus: Teilweise erfordert auch die Beteiligung an oder die Umsetzung von Maßnahmen internationaler Organisationen wie den Vereinten Nationen (VN) ein Handeln. Wegen dieser großen Bandbreite der Handlungsmöglichkeiten der EU ist auch ein

11 EuGH, Rs. 22/70, Slg. 1971, 263 ff. – AETR.

großer Teil der Ansätze zur Terrorismusbekämpfung in Deutschland von Maßnahmen, die unter dem Dach der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung stehen, angestoßen oder determiniert.¹²

3. Die Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung und der komplementäre Aktionsplan

Mit der Strategie zur Terrorismusbekämpfung hat sich die EU dazu verpflichtet, den Terrorismus weltweit zu bekämpfen und dabei die Menschenrechte zu achten, Europa sicherer zu machen und es seinen Bürgern zu ermöglichen, in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu leben. Um dieses Ziel zu erreichen, verlangt die Strategie ein Handeln auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene, denn bei der Terrorismusbekämpfung handelt es sich um eine Querschnittsaufgabe. Sie beschränkt sich nicht mehr allein auf die Bereiche der Innen- und Justizpolitik oder der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sondern ist zu einer zentralen, alle Politikbereiche umfassenden Aufgabe geworden. Die EU strebt mit der Strategie zur Terrorismusbekämpfung die Koordinierung und Vernetzung der in den jeweiligen Teilbereichen bereits bestehenden und zukünftigen Einzelmaßnahmen an, um die einzelstaatlichen Fähigkeiten bei der Terrorismusbekämpfung zu stärken, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander, aber auch die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen zu fördern und die Durchführung gemeinsamer politischer Maßnahmen sowie die bestmögliche Nutzung der Fähigkeiten von EU-Einrichtungen voranzutreiben. Ihr strategisches Engagement gliedert die EU dabei in die vier Säulen **Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion**. Hierzu werden jeweils Prioritäten aufgezählt, die es voranzutreiben gilt.

Als Ergänzung zu der Strategie gibt es einen Aktionsplan, der die Einzelmaßnahmen, die aufgrund der Strategie koordiniert oder erst noch ergriffen werden sollen, ebenfalls gegliedert nach diesen vier Säulen zusammenfasst. Dieser Aktionsplan, der die vorhergehenden Pläne aufgreift, wird kontinuierlich erweitert und fortgeschrieben.¹³ Er soll dazu dienen, konkret nachvollziehen zu können, inwiefern bestimmte Aspekte der Strategie zur Terrorismusbekämpfung bereits umgesetzt wurden und wo noch weiterer Handlungsbedarf besteht. Dem Koordinator für die Terrorismusbekämpfung kommt die Aufgabe zu, die Implementierung der Strategie zur Terrorismusbekämpfung sowie des

12 Einen Überblick über Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in Deutschland bietet Menzenbach/Janzen, Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung seit dem 11. September 2009, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Aktueller Begriff Nr. 63/07, <http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2009/terrorismusbekaempfung.pdf> (6.2.2009).

13 Der aktuelle Aktionsplan ist vom 29.3.2007, Ratsdok. 7233/1/07, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st07/st07233-re01.en07.pdf> (6.2.2009).



dazugehörigen Aktionsplans zu überwachen. Hierzu veröffentlicht er halbjährig einen Bericht, der den Stand der Umsetzungsmaßnahmen darstellt und evaluiert.¹⁴

3.1. Prävention

Das erste Ziel der Strategie zur Terrorismusbekämpfung besteht darin zu verhindern, dass Menschen sich dem Terrorismus zuwenden. Hierzu setzt die Strategie bei den Faktoren an, die den Terrorismus begünstigen und die zu Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus führen können; dies nicht nur europaweit, sondern auch im Rahmen einer weltweiten Kooperation.

Die Strategie benennt dazu sieben zentrale Prioritäten: die Entwicklung gemeinsamer Konzepte zur Erkennung und Bewältigung problematischer Verhaltensweisen, insbesondere des Missbrauch des Internets; die Bekämpfung von Aufstachelung und Anwerbung durch die Umsetzung von Rechtsvorschriften, mit denen dieses Verhalten unter Strafe gestellt wird; die Entwicklung einer Medien- und Kommunikationsstrategie zum leichteren Verständnis der Politik der EU; die Förderung von Good Governance, Demokratie, Bildung und wirtschaftlicher Prosperität durch Unterstützungsprogramme; die Entwicklung eines politischen Dialogs zwischen den Kulturen innerhalb und außerhalb der Union; die Entwicklung einer emotionsfreien Terminologie für Debatten sowie eine fortgesetzte Forschung und Weitergabe von Analysen und Erfahrungen, um Kenntnisse in der Prävention auszubauen und politische Antworten konzipieren zu können.

Im Zusammenhang mit diesen Prioritäten stehen u. a. die „Strategie der EU zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung von Terrorismus“¹⁵ und ein entsprechender Aktionsplan. Diese Strategie umfasst langfristige Maßnahmen, die die Radikalisierung und Anwerbung von Menschen für Terrorgruppen wie al-Quaida einschränken sollen. Als Beispiele für eine Tätigkeit der EU im Bereich der Förderung einer verantwortlichen Staatsführung sowie der Rechtsstaatlichkeit können die Zusammenarbeit mit den westlichen Balkanstaaten oder die euro-mediterrane Partnerschaft (Barcelona-Prozess) angeführt werden, mit denen die EU den Dialog auf verschiedenen Feldern wie beispielsweise Wirtschaft, Bildung und Kultur institutionalisiert hat. Im Bereich der Zusammenarbeit mit den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten wird so auch ein Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit geleistet. Zudem hat die EU zusammen mit den Euro-med-Ländern Expertensitzungen durchgeführt, um die Radikalisierungsprozesse im Mittelmeerraum zu analysieren und zu vergleichen. Durch ihre Einsätze zur Krisenbewältigung trägt die EU im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspo-

14 Der letzte Bericht des Koordinators betrifft die Periode Juni bis November 2008, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st15912.en08.pdf> (6.2.2009).

15 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/05/st14/st14781-re01.de05.pdf> (9.2.2009).



litik (ESVP)¹⁶ dazu bei, das Sicherheitsumfeld zu verbessern, das Einfluss auf die Bedingungen für die Radikalisierung und Gewaltbereitschaft in Drittländern hat.

3.2. Schutz

Im Rahmen dieser Säule der Strategie für die Terrorismusbekämpfung geht es darum, die Bürger und die Infrastruktur zu schützen und ihre Verwundbarkeit gegenüber Anschlägen zu verringern. Die Verantwortung für die Verbesserung des Schutzes wichtiger Ziele obliegt in erster Linie den Mitgliedstaaten. Jedoch machen die Verflechtungen in Bezug auf Grenzsicherheit, Verkehr und sonstige grenzüberschreitende Infrastrukturen ein Vorgehen auf der Ebene der EU erforderlich.

Als zentrale Prioritäten benennt die Strategie zur Terrorismusbekämpfung im Bereich „Schutz“ die Verbesserung der Sicherheit von EU-Pässen durch die Einführung biometrischer Daten, die Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS) und des Schengen-Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) sowie die Entwicklung einer wirksamen Risikoanalyse für die EU-Außengrenzen mittels der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex). Diese Prioritäten zielen in erster Linie auf den Schutz der Außengrenzen der EU. Für bekannte Terroristen oder Personen unter Terrorismusverdacht soll es schwieriger werden, in die EU zu gelangen oder in der EU zu handeln. Zur Umsetzung der Prioritäten in diesem Bereich sind als legislative Maßnahmen auf der Ebene der EG u. a. die Richtlinie zur Aufnahme biometrischer Merkmale in EU-Pässe,¹⁷ die Verordnung zur Einrichtung von Frontex¹⁸ und die Verordnung zum VIS¹⁹ ergangen.

Ferner sieht die Strategie die Anwendung vereinbarter gemeinsamer Standards für die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs, der Häfen und des Seeverkehrs sowie die Entwicklung eines Europäischen Programms zum Schutz kritischer Infrastrukturen und die Nutzung der Forschungstätigkeit auf der Ebene der EU und der EG als zentrale Prioritäten an. Zu den Durchführungsmaßnahmen dieser Prioritäten zählt beispielsweise die Richtlinie zur Gefahrenabwehr in Häfen.²⁰ Mit dem Europäischen Parlament wird zurzeit

16 Vgl. zur ESVP und ihren Instrumenten, [REDACTED], GASP, ESVP und ihre Instrumente – Ein Überblick, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa Nr. 2/07, http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2007/GASP_ESVP_und_ihre_Instrumente-Ein_Ueberblick_2007.pdf (6.2.2009).

17 Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 vom 13. Dezember 2004
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R2252:DE:HTML>
(9.2.2009).

18 Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 vom 26. Oktober 2004
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R2007:DE:HTML>
(9.2.2009).

19 Verordnung (EG) Nr. 767/2008 vom 9. Juni 2008
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0060:01:DE:HTML>
(9.2.2009).

20 Richtlinie 2005/65/EG vom 26. Oktober 2005

über Maßnahmen zur Verschärfung der mit der VO (EG) Nr. 2320/02²¹ eingeführten europäischen Flugsicherheitsstandards verhandelt. Die sicherheitsbezogene Forschung und Entwicklung hat im siebten Rahmenprogramm der EG für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007 bis 2013)²² erstmals einen herausragenden Platz erhalten; rund 1,4 Mrd. EUR werden für diesen Zweck bereitgestellt.

3.3. Verfolgung

Das dritte Ziel der Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung besteht darin, über die nationalen Grenzen hinaus Terroristen zu verfolgen, gegen sie zu ermitteln, ihre Plannungen, Reisen und Kommunikation zu unterbinden, Unterstützungsnetze zu zerschlagen, die Finanzierung von und den Zugang zu Anschlagsmaterial zu unterbinden sowie nach erfolgreicher Verfolgung Terroristen vor Gericht zu stellen.

Die acht Prioritäten dieser Säule zielen insbesondere auf die Verbesserung und Verdichtung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Die Strategie sieht zum einen die Stärkung der einzelstaatlichen Fähigkeiten zur Terrorismusbekämpfung unter Berücksichtigung der Empfehlungen, die im Rahmen der gegenseitigen Begutachtung der nationalen Antiterrorvorkehrungen ausgesprochen werden, die uneingeschränkte Nutzung von Europol²³ und Eurojust²⁴ zur Erleichterung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sowie die Einbeziehung der Bedrohungsbewertungen des gemeinsamen Lagezentrums²⁵ bei der Gestaltung von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung als zentrale Prioritäten an. Bei ihnen stehen Informationsgewinnung und Informationsaustausch im Vordergrund, wobei die Tätigkeit von Europol und Eurojust insbesondere darauf ausgerichtet ist, die Voraussetzungen für eine spätere strafrechtliche Verurteilung von Terrorverdächtigen zu schaffen. Zum anderen sieht die Strategie im Bereich der Verfolgung solche Prioritäten vor, bei denen die Verbesserung der Strafvollstreckung im Vordergrund steht. Sie benennt hierfür die Weiterentwicklung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen, einschließlich der Annahme der Europäischen Beweisordnung, die uneingeschränkte Anwendung und Evaluierung bestehender Rechtsvorschriften sowie die Ratifizierung der einschlägigen internationalen

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005L0065:DE:HTML> (9.2.2009).

21 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:355:0001:0021:DE:PDF> (9.2.2009).

22 <http://www.forschungsrahmenprogramm.de/sicherheit.htm> (9.2.2009).

23 http://europa.eu/agencies/pol_agencies/europol/index_de.htm (9.2.2009).

24 http://europa.eu/agencies/pol_agencies/eurojust/index_de.htm (9.2.2009).

25 Das "EU Joint Situation Center" (SitCen), auf deutsch auch "EU-Lage- und Analysezentrum", ist eine Organisationseinheit des Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union, die den Generalsekretär/Hohen Vertreter der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik, seine Mitarbeiter sowie die EU-Sonderbeauftragten durch Erstellung von Informationen unterstützt. Das SitCen beobachtet rund um die Uhr potenzielle oder aktuelle Krisenregionen und schafft durch politisch-strategische Analysen Entscheidungsgrundlagen für Maßnahmen der EU im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

Verträge und Übereinkommen und die Entwicklung des Grundsatzes der Verfügbarkeit von Strafverfolgungsinformationen.

Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in diesem Bereich finden ihre Kompetenzgrundlage zumeist in der Dritten Säule der EU (PJZS). Grundlegend für die Strafverfolgung, aber auch für die Strafvollstreckung ist der Rahmenbeschluss²⁶ zur Terrorismusbekämpfung²⁷ der eine gemeinsame Definition des Terrorismus sowie einheitliche Vorgaben für die daraus folgenden Sanktionen beinhaltet. Zudem stellen die Rahmenbeschlüsse zum Europäischen Haftbefehl²⁸ und zur Europäischen Beweisanordnung²⁹ sowie der Beschluss³⁰ über den Austausch aus dem Strafregister³¹ wichtige Einzelmaßnahmen dar.

Ein weiteres Beispiel in diesem Bereich ist der Vertrag von Prüm,³² der insbesondere auf Bemühungen Deutschlands zurückgeht. Es handelt sich (derzeit noch)³³ um ein zwischenstaatliches Abkommen, das außerhalb des Rechtsrahmens der EU steht. Durch diese Vereinbarung wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit – insbesondere der Informationsaustausch – zwischen den Vertragsparteien zum Zweck der Verhinderung und Verfolgung von Straftaten intensiviert.³⁴

-
- 26 Der in Art. 34 Abs. 2 lit. c EUV als Handlungsform der PJZS vorgesehene Rahmenbeschluss verlangt eine Angleichung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Er ist hinsichtlich des durch ihn angestrebten Ziels, nicht aber in Bezug auf Form und Mittel verbindlich. Insoweit gleicht er dem EG-Rechtsakt der Richtlinie nach Art. 249 Abs. 3 EGV.
- 27 Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates 13. Juni 2002
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:164:0003:0007:DE:PDF> (9.2.2009).
- 28 Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2002/l_190/l_19020020718de00010018.pdf (9.2.2009).
- 29 Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates vom 18. Dezember 2008
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0072:0092:DE:PDF> (9.2.2009).
- 30 Beschlüsse gemäß Art. 34 Abs. 2 lit. c EUV sind – wie auch die Rahmenbeschlüsse – für die Mitgliedstaaten verbindlich. Sie unterscheiden sich von den Rahmenbeschlüssen durch Zielsetzung und Adressaten. Sie wenden sich ausschließlich an die rechtsanwendenden Organe der Mitgliedstaaten und betreffen „jeden anderen Zweck“ als die Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften.
- 31 Richtlinie 2005/60/EG vom 26. Oktober 2005
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0015:01:DE:HTML> (9.2.2009).
- 32 Das Abkommen hat die amtliche Bezeichnung Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration <http://www.bmj.bund.de/media/archive/974.pdf> (9.2.2009).
- 33 Zur „Überführung der Bestimmungen des Vertrags von Prüm in den Rechtsrahmen der EU“, vgl. <http://www.bundestag.btg/Wissen/Dossiers/Dossier.php?Nr=1570> (6.2.2009).
- 34 Der Vertrag sieht vor, dass die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden der Vertragsparteien direkt auf bestimmte Datenbanken zugreifen können, die von den Behörden der anderen Vertragsstaaten geführt werden. Die Zugriffsberechtigung erstreckt sich auf dabei auf DNA-Analyse-Dateien (in Deutschland die DNA-Datenbank des Bundeskriminalamts), Datenbanken mit elektronisch gespeicherten Fingerabdrücken (in Deutschland: das Automatisierte Fingerabdruckidentifizierungssystem AFIS) und elektronische Register mit Kraftfahrzeug- und Kraftfahrzeughalterdaten (in Deutschland: das Zentrale Fahrzeugregister des Kraftfahrt-Bundesamts). Daneben enthält der Vertrag Maßnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten – wie beispielsweise durch den Einsatz von Flugsicherheitsbegleitern, sog. sky marshalls) – und zur Bekämpfung der illegalen Migration sowie Regelungen zu weiteren Formen der Zusammenarbeit hinsichtlich gemeinsamer Polizeieinsätze, Nacheile,

Darüber hinaus kommt auch dem Ziel, Terroristen den Zugang zu Waffen und Sprengstoffen, aber auch zu finanziellen Mitteln zu nehmen, eine herausragende Position zu. Gleiches gilt im Hinblick auf die Möglichkeit zur Kommunikation in Bezug auf die Planung und Begehung von Anschlägen. Diesbezügliche Legislativmaßnahmen auf Ebene der EG sind beispielsweise die sog. Dritte Geldwäscherichtlinie³⁵ die Verordnung über Geldtransfers,³⁶ die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung³⁷ sowie die Verordnung zum „Einfrieren“ von Vermögen, mit der diesbezügliche Vorgaben des Sicherheitsrats der VN umgesetzt werden.³⁸

3.4. Reaktion

Das Ziel der vierten Säule der Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung besteht darin, eine solidarische Grundhaltung in der Bevölkerung zu stärken, um die Folgen von Terroranschlägen zu bewältigen und möglichst gering zu halten, indem die Reaktionsfähigkeit, die Koordinierung der Reaktion und die Betreuung von Opfern verbessert wird.

Als zentrale Prioritäten hierzu benennt die Strategie die Festlegung von Vereinbarungen in Bezug auf die Koordinierung im Krisenfall und die entsprechenden flankierenden Einsatzverfahren, die Überarbeitung der Rechtsvorschriften für das Katastrophenschutzverfahren der Gemeinschaft, die Entwicklung der Risikobewertung als Instrument, das dem Aufbau von Fähigkeiten zur Reaktion auf einen Angriff zugrunde liegt, die Verbesserung der Abstimmung mit internationalen Organisationen bei der Bewältigung von Terroranschlägen und anderer Katastrophen sowie den Austausch von bewährten Praktiken und der Entwicklung von Konzepten für die Betreuung von Terrorismusopfern und ihrer Familien.

Zu den Maßnahmen zur Umsetzung dieser Prioritäten zählt u. a. die EU-Initiative zur Verbesserung des konsularischen Schutzes von EU-Bürgern im Falle von Terroranschlägen oder Naturkatastrophen in Drittländern.³⁹ Auch wurde ein sog. Bereitschafts-

Hilfe bei Großereignissen, Katastrophen und schweren Unglücksfällen mit transnationalen Auswirkungen. Ferner beinhaltet er Bestimmungen zum Datenschutz.

35 Beschluss 2005/875/JI vom 21. November 2005

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:322:0033:01:DE:HTML> (9.2.2009).

36 Verordnung (EG) Nr. 1781/2006 vom 15. November 2006

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1781:DE:HTML> (9.2.2009).

37 Richtlinie 2006/24/EG vom 15. März 2006

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:DE:PDF> (9.2.2009).

38 Verordnung (EG) Nr. 881/2002 vom 27. Mai 2002 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R0881:DE:HTML> (9.2.2009); vgl. hierzu auch [REDACTED], Das Terrorlisten-Urteil des EuGH, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa Nr. 25/08,

<http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2008/terrorlisten-urteil.pdf> (6.2.2009).

39 IP/07/1849

plan für Notfälle geschaffen.⁴⁰ Ferner hat die Kommission einen Vorschlag für einen integrierten Ansatz zur Terrorbekämpfung sowie zur Reaktion auf Terroranschläge in der Gemeinschaft vorgelegt.⁴¹

4. Änderungen durch den Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon wird – sollte er in Kraft treten – die Rechtsgrundlagen, die der EU zur Bekämpfung des Terrorismus zur Verfügung stehen, erweitern und modifizieren. Die Handlungsfähigkeit der EU wird durch den Vertrag von Lissabon im Bereich der Terrorismusbekämpfung gestärkt.

Einige Bereiche der Justiz- und Innenpolitik, die nach der jetzt geltenden Rechtslage noch in der Dritten Säule, der PJZS, geregelt sind, werden vergemeinschaftet und damit in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren überführt. Dies bedeutet, dass Rechtsetzungsvorhaben in diesem Bereich im Rat grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können, während vorher solche Maßnahmen, die in den Bereich der Dritten Säule fielen, grundsätzlich Einstimmigkeit zur Beschlussfassung im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit erforderten.⁴²

Auch die ESVP wird im Vertrag von Lissabon gestärkt werden. Unter dem Namen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) wird sie dann als integraler Bestandteil der GASP „der EU eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit“ sichern, Art. 42 EUV in der Fassung nach dem Vertrag von Lissabon. In diesem Rahmen sollen Missionen außerhalb der EU weiterhin zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit auch durch Kampfeinsätze beitragen; der intergouvernementale Charakter der ESVP, insbesondere das Einstimmigkeitskriterium bei der Beschlussfassung, bleibt erhalten. Neu ist das Instrument der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit, in dem sich Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere militärische Missionen erfüllen können, zusammenschließen und dann im Bereich der Krisenbewältigung eingesetzt werden können.⁴³

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1849&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (9.2.2009).

40 KOM/2001/0707 endg.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0707:DE:HTML> (9.2.2009).

41 KOM(2004) 698 endgültig

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0698:FIN:DE:PDF> (9.2.2009).

42 [REDACTED], „Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon“, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa Nr. 13/08, http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2008/Der_Raum_der_Freiheit____.pdf (4.2.2009); Weber, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon, BayVBl. 2008, S. 485 ff.

43 [REDACTED], „Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU nach dem Vertrag von Lissabon“, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa Nr. 11/08, http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2008/GASP_der_EU_nach_dem_Vertrag_von_Lissabon.

Ausdrücklich in das Primärrecht aufgenommen wird eine Solidaritätsklausel. Gem. Art. 222 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) handeln die Union und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist. Mit der Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV hat die EU die bis dahin ungeschriebene Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Solidarität zueinander ausdrücklich in eine Vertragsnorm aufgenommen. Der Europäische Rat hat bereits im März 2004 nach den Anschlägen in Madrid die zu diesem Zeitpunkt noch im Ratifizierungsstadium stehende Solidaritätsklausel des Verfassungsvertrags, die nunmehr der des Vertrags von Lissabon entspricht, in seiner „Erklärung des Europäischen Rates zum Kampf gegen den Terrorismus“ zitiert. In einer ergänzenden Erklärung bekundeten die Mitgliedstaaten ihre feste Absicht, sich im Sinne der Solidaritätsklausel zu verhalten.⁴⁴ Hierdurch werden allein die Mitgliedstaaten, nicht jedoch wie in der Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV auch die EU selbst in die Pflicht genommen.

- Fachbereich Europa -

[pdf](#) (5.2.2009); Reschke, Der Vertrag von Lissabon. Reflexion der Sicherheitspolitik im Reformvertrag der Europäischen Union, Europäische Sicherheit 2008, S. 11 ff.

44 Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Staaten, die der Union am 1. Mai 2004 beitreten werden, vom 25. März 2004, BulLEU 3/2004, <http://europa.eu/bulletin/de/200403/i1050.htm> (6.2.2009).