

Briefing Note 03.3

ISSN 1434-3284

Dezember 2003

Daniel Messelken

Europas Antiterrorismus-Politik

Entstehung, Entwicklung, Perspektiven

Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit BITS

Europas Antiterrorismus-Politik

Entstehung, Entwicklung, Perspektiven

Diese Briefing Note wurde verfasst von **Daniel Messelken**, Universität Leipzig, im Rahmen eines Forschungsaufenthalts am Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS).

Veröffentlicht durch BITS, das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit. Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck mit Genehmigung möglich.

© Dezember 2003, BITS

ISSN 1434-3284

Das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS) ist eine unabhängige Forschungseinrichtung, die sich mit sicherheitspolitischen Fragen befasst.

Der BITS-Förderverein e.V. ist als gemeinnützig im Sinne der Förderung der Wissenschaften anerkannt.

BITS
Rykestr. 13
D-10405 Berlin
Telefon +49 (0)30 446858-0
Fax +49 (0)30 4410-221
www.bits.de
bits@bits.de

Briefing Note 03.3

ISSN 1434-3284

Dezember 2003

Daniel Messelken

Europas Antiterrorismus-Politik

Entstehung, Entwicklung, Perspektiven

Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit BITS

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
1. Terrorismusbekämpfung in den europäischen Institutionen seit 1970	5
1.1. Die Anfänge der gemeinsamen Antiterrorismus-Politik im Rahmen des Europarates und der Europäischen Gemeinschaft	6
1.2. Nach dem Maastrichter Vertrag	10
1.3. Nach den Anschlägen vom 11.09.2001	14
1.4. Die Zukunft: Konventsentwurf für eine europäische Verfassung	18
1.5. Resümee: Drei Arten der Terrorismusbekämpfung	20
2. Terrorismus-Debatte und Fortgang der europäischen Integration	21
2.1. Stärkung der "Dritten Säule" (justizielle Kooperation)?	21
2.2. Stärkung der "Zweiten Säule" (GASP/ESVP)?	23
3. Terrorismusbekämpfung als Gefahr für Demokratie und Menschenrechte in Europa	25
4. Schlussbemerkungen	26
Bibliographische Angaben	28

Europas Antiterrorismus-Politik

- Entstehung, Entwicklung, Perspektiven -

von Daniel Messelken¹

„Die Gegenwart lehrt uns, dass Sicherheit im 21. Jahrhundert für uns alle, besonders aber für die USA und Europa, nicht mehr in den traditionellen Kategorien des 20. Jahrhunderts definiert werden kann.“²

Mit diesen Worten brachte der deutsche Außenminister Joschka Fischer die sicherheitspolitische Debatte vor einigen Wochen auf den Punkt. In seiner Rede an der Princeton University am 19.11.2003 nannte er vor allem den (islamistischen) Terrorismus als neue Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft. Diesem „neuen Totalitarismus“ kann laut Fischer nur mit einer umfassenden Antwort, einer des „effektiven Multilateralismus“, erfolgreich begegnet werden. Die Bedrohungsanalyse, die der Diskussion um die weitere Entwicklung der Sicherheitspolitik zugrunde liegt, konzentriert sich in Europa und den USA zunehmend auf die „sicherheitspolitischen Restrisiken“, zu denen auch der Terrorismus gezählt wird. Grundsätzlich geht es dabei um Risiken, die von nicht-staatlichen Akteuren ausgehen, die das Gewaltmonopol des Staates in Frage stellen oder es sich teilweise aneignen (Stichwort: „failing/failed states“). Diese Risiken werden verstärkt, wenn die Gefahr der Proliferation von Massenvernichtungswaffen mit ins Spiel kommt. Aufgrund der Ungleichverteilung der Kräfte und der Bedrohung durch zahlenmäßig meist kleine Gruppen ist oft auch die Rede von „asymmetrischen Risiken“ – eine Neuauflage von David gegen Goliath gewissermaßen; nur kann David heute nicht mit Sympathien rechnen.

Nun ist die Bedrohung durch terroristische Gruppierungen freilich keine völlig neue. Gerade in Europa hat es auch in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder (zumeist regionale) Konflikte gegeben, in denen auch terroristische Gewalt eingesetzt worden ist. Neu ist hingegen die Regelmäßigkeit von „großen“ Anschlägen, deren Zerstörungskraft außerdem zugenommen hat, während die Zielrichtung derartiger Aktionen zuletzt meist diffus blieb. Relativ neu ist auch die Einsicht einiger Staaten, dass diesen Restrisiken nicht im Alleingang und nicht ausschließlich mit militärischen Mitteln begegnet werden kann. Multilaterale Kooperationen auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen Mitteln werden also in wachsendem Maße angestrebt, um die Gefahr, die von den verbleibenden Risiken ausgeht, zu minimieren.

Ziel dieser Briefing Note ist es, den zurückgelegten Weg zu einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik für den Spezialfall der Antiterrorismus-Politik zu verfolgen. Dazu werden die Hauptlinien europäischer Antiterrorismus-Politik seit 1970 nachgezeichnet und ihre Veränderungen aufgezeigt. Einzelmaßnahmen werden daher weniger im Mittelpunkt stehen. Der Fokus wird darauf liegen, langfristige Entwicklungen von Strategien nachzuvollziehen.

Ausgangspunkt und Leitlinie der Überlegungen ist das Dilemma, das oftmals in der Dichotomie „Freiheit *oder* Sicherheit“ zum Ausdruck gebracht wird. Einerseits gehört es seit jeher zu den Kernaufgaben jeder Regierung, die Bürger ihres Staates vor (willkürlicher) Gewalt zu schützen, also auch vor terroristischer Gewalt. Viele Staaten, darunter die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU), sind der Auffassung, dass dafür eine Vertiefung der grenzüberschreitenden Kooperation auf verschiedenen Ebenen eine notwendige Voraussetzung ist. Als souveräner Staat *in spe* ist die EU jedenfalls gezwungen, sich Gedanken über ihre Aufgaben und Kompetenzen auch bei der Terrorismusbekämpfung zu machen. Andererseits ist der Begriff des „Terrorismus“

¹ Diese Briefing Note entstand größtenteils während eines Forschungsaufenthalts am BITS im August und September 2003. Für wertvolle Kommentare und Anregungen bei der Arbeit an dieser Studie danke ich Otfried Nassauer, Christopher Steinmetz und Gerhard Piper.

² Joschka Fischer in seiner Rede „Europa und die Zukunft der transatlantischen Beziehungen“ an der Princeton University am 19.11.2003. http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=5088

äußerst dehnbar und eignet sich daher zur (politischen) Instrumentalisierung. Als Terrorismus werden verschiedenste Formen zumeist nicht-staatlicher Gewalt bezeichnet und darüber die Verfolgung der Urheber legitimiert. Allzu leicht lassen sich die verfolgten Gruppen und die Methoden, die dabei verwendet werden, relativ weit fassen. Angesichts der behaupteten, oft diffusen Gefahr werden von den Regierungen Beweise und Begründungen nicht unbedingt geliefert, von der Öffentlichkeit aber auch nicht immer gefordert.

Im Namen eines neu postulierten Grundrechts auf Sicherheit wird von Seiten der Staaten oftmals das ursprünglichere und immanentere Grundrecht der Bürger auf Freiheit eingeschränkt. Die Proklamierung eines Grundrechts auf Sicherheit durch die Staaten stellt aber eine geradezu paradoxe Figur dar, deren Folgen den Begriff des Grundrechts umkehren. Werden Grundrechte seit ihrer Durchsetzung im Allgemeinen als Abwehrrechte der Bürger gegen den Staat verstanden (im Fall der Freiheit also unter anderem als Recht der Bürger auf Nicht-Eingriff des Staates in die Privatsphäre), kann das Grundrecht auf Sicherheit eigentlich nur als Recht des Staates auf ordnungsgemäßes Verhalten seiner Bürger interpretiert werden. Sicherheit ist also keine logische oder hinreichende Voraussetzung für Freiheit. Dennoch bleibt es offensichtlich Aufgabe des Staates, seinen Bürgern einen angemessenen Grad an Sicherheit zu garantieren.³

Der erste Abschnitt der vorliegenden Briefing Note untersucht, inwiefern sich überhaupt ein Konsens zwischen den Institutionen und Staaten darüber entwickelt hat, was Ziel und Mittel der Terrorismusbekämpfung sein soll. Neben einem historischen Abriss der Entwicklungen in Europa seit den 1970er Jahren wird auch auf die Diskussionen nach dem 11. September 2001 und auf die Vorbereitungen für eine Europäische Verfassung eingegangen.

Im zweiten Abschnitt werden mögliche Auswirkungen der jüngsten Entwicklungen auf den Fortgang und die Richtung der europäischen Integration dargestellt. Gefragt wird dabei, welche Politik-Bereiche oder Akteure auf der Ebene der EU von der Terrorismusdebatte profitieren könnten, beziehungsweise welche Konsequenzen die jetzigen politischen und administrativen Entscheidungen für die verschiedenen Aspekte des europäischen Integrationsprozesses haben könnten.

Schließlich wird im letzten Teil noch einmal auf Kernpunkte eingegangen, die bislang – mit Absicht oder nicht – nur unzureichend von der EU und ihren Mitgliedsstaaten behandelt worden sind und weiterhin Aufmerksamkeit beanspruchen sollten. Wenn es auch im politischen Tagesgeschäft attraktiver sein mag, auf eine „Lösung“ durch Aussitzen zu warten, kann es dadurch doch zu erheblichen Einschränkungen der Bürgerrechte kommen. Gleichfalls kann die gegenwärtige Umdefinierung des Terrorismus zu einer in erster Linie externen Bedrohung, auf die mit militärischen Mitteln geantwortet werden sollte, zu einer wesentlich aggressiveren Außen- und Sicherheitspolitik führen.

1. Terrorismusbekämpfung in den europäischen Institutionen seit 1970

Die Entwicklung der europäischen Antiterrorismus-Politik lässt sich historisch grob in zwei abgeschlossene Abschnitte einteilen. Veränderungen, die den Übergang zu einer dritten Epoche bedeuten würden, lassen sich in der aktuellen und für die Zukunft geplanten Politik der Europäischen Union ausmachen. Inhaltliche Veränderungen der konkreten Maßnahmen fallen bei dieser Einteilung mit Umgestaltungen der organisatorischen Strukturen der europäischen Kooperation und Integration zusammen, so dass die verschiedenen Ansätze der Terrorismusbekämpfung verschiedenen Akteuren beziehungsweise Stufen der Integration zugeordnet werden können. Das erste Kapitel nimmt diese Gliederung auf: Zunächst wird es um die Kooperation im Rahmen des Europarates und bis zum Maastrichter Vertrag gehen. Der nächste historische Abschnitt begann 1992 und dauert noch an. Eine dritte Etappe würde mit einer gemeinsamen europäischen Verfassung beginnen, wie sie zur Zeit als Entwurf zur Diskussion steht.

³ Ausführlich dazu Albrecht (2003).

Aber zunächst noch eine Bemerkung vorweg, die die methodische Vorgehensweise und inhaltliche Eingrenzung dieser Studie betrifft. Die Europäische Union (EU) als Staat in spe, anders gesagt als „Staat im Werden“, müsste wie auch ihr Entstehungsprozess vom Ziel der Schaffung supranationaler (hier: europäischer) Zuständigkeiten über den Weg der Vergemeinschaftung und Verrechtlichung geprägt sein. Dies würde auf immer mehr Politikfeldern einen nationalen Souveränitätsverzicht in der Folge der Anerkennung und Umsetzung supranationaler Verrechtlichungsergebnisse bedeuten. Beispiele für derartige bereits vertiefte Integrationsprozesse finden sich heute unter anderem in den Bereichen Zoll, Wirtschaft und als Musterbeispiel dem Euro. Die EU-Kommission, der Europäische Gerichtshof (EUGH) und das Europäische Parlament (EP) seien beispielhaft als Institutionen genannt, die die Vergemeinschaftung repräsentieren.

Neben dem Vergemeinschaftungsprozess haben sich die Nationalstaaten ein weiteres paralleles Harmonisierungsmodell unterhalb der Integration geschaffen: das System der Europäischen Räte und der intergouvernementalen Zusammenarbeit. Dieses können sie in Bereichen nutzen, in denen sie (noch?) nicht auf Souveränität verzichten wollen, und sich trotzdem auf seine Ergebnisse legitimierend beziehen, wenn der Kontrolle der nationalen Parlamente ausgewichen werden soll. Da auch das Europäische Parlament und die europäische Rechtsprechung auf dieses System keinen Zugriff haben, können auf diese Weise exekutive Machtbefugnisse ausgeweitet werden.

Zwischen der intergouvernementalen Kooperation und den bei der EU-Kommission vergemeinschafteten Bereichen bestand üblicherweise ein Wechselverhältnis von Konkurrenz und Kooperation, eine Art „Checks and Balances“. Aus verschiedenen Gründen ist es in den letzten Jahren aber zu einem Machtkampf zwischen den supranationalen und intergouvernementalen Institutionen und deren Interessen gekommen. Als Gründe sind u.a. zu nennen (1) konkurrierende Bedürfnisse bei Erweiterung der Union und der Vertiefung der europäischen Kooperation, (2) nationale Haushaltsengpässe, die eine Verlagerung der Kosten auf vergemeinschaftete Haushaltstitel attraktiver machen, (3) doppelte Zuständigkeiten in mehrfach oder überlappend erfassten Bereichen. Die (Art der) Debatte im Konvent ist ein Beispiel für diese Schwierigkeiten. Im Bereich der Sicherheitspolitik, die einen der Kernbereiche nationalstaatlicher Souveränität darstellt, ist in der Folge ein verstärkter Widerstand gegen die Vergemeinschaftungsprozesse aufgekommen.

Es ist hier nicht möglich, die Frage der Vergemeinschaftung versus intergouvernementaler Zusammenarbeit voll als Analyseraster einzubeziehen. Das würde eine weitaus genauere Analyse der verschiedenen Akteure und ihrer jeweiligen, sich ändernden Interessen erfordern, für die hier der Raum fehlt und die daher einer anderen Arbeit vorbehalten bleiben muss. Ziel der vorliegenden Studie ist das Nachzeichnen langfristiger Entwicklungslinien in der europäischen Antiterrorismus-Politik. Dennoch muss das Problem „Vergemeinschaftung oder intergouvernementale Zusammenarbeit“ an einigen Stellen gewissermaßen als Erklärungsschema mitgedacht werden, auch wenn es im Text nur punktuell angedeutet werden kann.

1.1. Die Anfänge der gemeinsamen Antiterrorismus-Politik im Rahmen des Europarates und der Europäischen Gemeinschaft

Terrorismus wurde von den europäischen Staaten erstmals als eine gemeinsame Bedrohung behandelt, als diese sich in den 1970er Jahren mit einer Serie terroristischer Angriffe konfrontiert sahen. Unter anderem die Anschläge bei der Olympiade 1972 in München, die Entführung Hanns-Martin Schleyers und damit zusammenhängend die Entführung der *Landsbut* im Herbst 1977 haben dazu geführt, dass Terrorismus nicht mehr nur als interne Bedrohung angesehen und behandelt wurde.⁴ In dieser Zeit wurde sowohl eine ansteigende Vernetzung von Organisationen wie der baskischen *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA) oder der irischen *Irish Republican Army* (IRA) untereinander deutlich, als auch mit der *Palestine Liberation Organization* (PLO). Insbesondere die zunehmende Internationalisierung der Kooperation und Organisation terroristischer Gruppierungen bei der Durchführung von Aktionen führte zu dieser neuen Einschätzung. Auf diesen

⁴ Vgl. Stein / Meiser (2001): 34 f.

Internationalisierungstrend antworteten die europäischen Staaten mit einer Intensivierung der zwischenstaatlichen Konsultationen und Kooperation. Jedoch erwies sich die Umsetzung der Kooperationsabsicht damals als schwierig und langwierig. Zu unterschiedlich waren anfangs die Vorstellungen und Interessen der Staaten.⁵ Bis ins Jahr 2002 gab es nur in sechs europäischen Staaten spezifische Antiterrorismus-Gesetze.⁶ Und das waren die Staaten, die selber Erfahrungen mit terroristischen Anschlägen gesammelt hatten. Die Gesetze dieser Staaten, die jeweils als Reaktion auf akute, selber erlebte Bedrohungen entstanden sind, waren jedoch alles andere als einheitlich bzw. ähnlich, sondern auf jeweils spezifische terroristische Bedrohungen zugeschnitten. Außerdem waren die Gesetze natürlich von der spezifischen politischen Kultur und den Rechtstraditionen geprägt. Die als terroristisch geahndeten Tatbestände wiesen in ihrer Beschreibung deutliche Unterschiede auf. Auch was das Strafmaß angeht, gab es zum Teil erhebliche Differenzen. Eine gemeinsame europäische Herangehensweise an das spezielle Problem Terrorismus gab es noch nicht.

Diese Tatsache lässt sich damit erklären, dass die Terrorismusbekämpfung (mehr als andere Kooperationsvorhaben) Kernbereiche der staatlichen Souveränität berührt und daher ein politischer Abstimmungs- und Vertrauensbildungsprozess am Anfang stehen muss. Staatliche Kernaufgaben wie die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit müssen vom Einzelstaat in diesem Fall an supranationale Ebenen abgegeben oder zumindest kooperativ mit anderen Staaten ausgeübt werden. Die Voraussetzungen dafür, also gegenseitiges Vertrauen und eine gemeinsame politische Kultur, müssen erst geschaffen werden. Je weiter politische Systeme oder Kulturen auseinander liegen, desto eher gilt für sie das alte Diktum, wonach des einen Terrorist des andern Freiheitskämpfer ist.⁷ Das jeweilige Verständnis, das die Staaten vom Terrorismus haben, wird stark von national und historisch unterschiedlichen Elementen beeinflusst. Bis heute konnte im Rahmen der UNO trotz mehrfacher Versuche keine Übereinkunft für eine international anerkannte Definition des Phänomens erzielt werden.⁸

Mitte der 1970er Jahre wurden in (West-) Europa als Reaktion auf die Analyse der Bedrohungslage verschiedene Kooperationsmaßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus ins Leben gerufen. Diese waren in den Rahmen der allgemeinen Kriminalitätsbekämpfung integriert und keine eigenständigen Antiterrorismus-Kooperationen. Terrorismus wurde als ein Spezialfall der (organisierten) Kriminalität gesehen. Dementsprechend fielen die Maßnahmen zu seiner Bekämpfung in den Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit. Bei Gal-Or, die 1985 eine erste umfangreiche und zudem äußerst informative Studie zur Terrorismusbekämpfung vorlegte, findet sich eine kurze und prägnante Beschreibung des damaligen Verständnisses internationaler Antiterrorismus-Kooperation:

„International cooperation in the suppression of terrorism is the continuation of relevant efforts undertaken individually by various states. It *supplements* what cannot be completely achieved in the domestic field alone.“⁹

Internationale Zusammenarbeit zeichnete sich im damaligen Verständnis vornehmlich durch ihren *subsidiären* Charakter aus, d.h. sie *ergänzt* einzelstaatliche Politik ohne diese zu ersetzen. Die alleinige und abschließende Zuständigkeit des Einzelstaates wurde nicht in Frage gestellt.

Am 27. Januar 1977 verabschiedete der Europarat nach mehrjährigen, weitgehend geheim gehaltenen Beratungen die *European Convention on the Suppression of Terrorism* (ECT).¹⁰ Aufbauend auf

⁵ Vgl. Stein / Meiser (2001): 35 f. Eine ausführlichere Übersicht über verschiedene Strategien findet sich auch bei Bassiouni (2001) in der Einleitung.

⁶ Frankreich, Deutschland, Italien, Großbritannien, Portugal, Spanien.

⁷ Auf wen diese oft bemühte Aussage zurückgeht, ist in der Literatur umstritten.

⁸ Den letzten Versuch dazu hat Indien im Jahr 2000 unternommen (UN Doc. A/C.6/55/1, 28.08.2000). Neben unterschiedlichen Einstellungen und Erfahrungen spielen hier natürlich auch handfeste politische Interessen (vor allem der Großmächte) eine entscheidende Rolle. Schließlich müsste dann die Unterstützung so genannter Konterrevolutionäre etc. sonst in einigen Fällen als Unterstützung terroristischer Aktivitäten gelten.

⁹ Gal-Or (1985): 38. Meine Hervorhebung.

einem „Klima des gegenseitigen Vertrauens“¹¹, das zwischen den Staaten des Europarates erreicht worden sei, stellt die Konvention in erster Linie eine Erweiterung der im Rahmen des Europarates bestehenden Vereinbarungen über Auslieferung und Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung dar.¹² Die ECT steht demnach in der Tradition des Prinzips *aut dedere aut indicare*. Nach diesem Prinzip müssen gefasste (terroristische) Straftäter (bzw. als solche verdächtige) entweder der eigenen Justiz vorgeführt werden, oder an Staaten ausgeliefert werden, die dies ersuchen. Damit soll vermieden werden, dass (terroristische) Straftäter sich ihrer Bestrafung durch Flucht in ein anderes Land entziehen. Neben den genannten Auslieferungsabkommen stützt sich die ECT aber auch *expressis verbis* auf die Europäische Menschenrechtskonvention vom 4.11.1950. Einerseits sei durch diese das gegenseitige Vertrauen begründet, das – auch aus moralischer Sicht – die Auslieferung rechtfertige; andererseits gebiete der Schutz der Menschenrechte neben dem Respekt für die Grundrechte der Täter aber auch ein Engagement zum Schutz der Bürger vor terroristischer Gewalt.¹³ In der angehängten Erklärung zur ECT heißt es dazu, dass nicht nur die Menschenrechte der Täter, sondern auch die der Opfer in Betracht gezogen werden müssten.¹⁴

Durch die ECT wird in besonders schweren Fällen der Schutz aufgehoben, den der Terminus „politisch motiviert“ vorher Straftätern bot und so ihre Auslieferung verhindert hatte. Dazu werden in Artikel 1 der Konvention jene Straftaten aufgelistet, die – im Sinne einer Fiktion – nie als politisch motiviert angesehen werden.¹⁵ Die Konvention beinhaltet also keine echte Definition des Terrorismus. Sie führt lediglich auf, was als terroristische Tat gelten *kann* und *soll*. Dies betrifft Straftaten, die gegen bereits vorhandene internationale Konventionen verstoßen, oder schwere Delikte, die sich gegen die physische Integrität von Personen richten. Die Interpretationshoheit im jeweiligen Einzelfall verbleibt bei den um die Auslieferung ersuchten Staaten. *A priori* existiert keine gemeinsame Position zwischen den Unterzeichnerstaaten. Im Vertragstext drückt sich diese Uneinigkeit im umstrittenen Artikel 13 aus, der den Staaten erlaubt, zum Zeitpunkt der Unterzeichnung Vorbehalte geltend zu machen und damit die Anwendung der Konvention an Einzelentscheidungen zu knüpfen. Zwar ist eine derartige Möglichkeit in internationalen Verträgen durchaus üblich. Da jedoch von diesem Recht, der Konvention sozusagen unter Generalvorbehalt beizutreten, die Mehrheit der Unterzeichnerstaaten Gebrauch gemacht hat, wurde die Idee, auf die sich die Konvention gründete, in gewisser Weise ad absurdum geführt. Insbesondere halten sich beinahe alle unterzeichnenden Staaten in ihren schriftlich niedergelegten Vorbehalten die Möglichkeit offen, Straftaten weiterhin als politisch motiviert anzusehen und ihre Urheber daher nicht auszuliefern.¹⁶

¹⁰ European Treaty System (ETS) No. 90. Im Jahr 2002 durch das Ergänzungsprotokoll ETS No. 190 erweitert. Der Rahmen des Europarates wurde damals gewählt, da die Europäische Gemeinschaft (EG) zu diesem Zeitpunkt nur eine Wirtschaftsunion war und keine politischen Befugnisse besaß.

¹¹ Explanatory Report zur ECT vom 27.01.1977, Absatz 12.

¹² *Inter alia* ETS No. 24, 86, 89 (European Convention on Extradition & Additional Protocols) und ETS No. 30, 99 (European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters & Additional Protocol).

¹³ Die Achtung der Menschenrechte wird als Garantie für einen fairen Prozess angesehen.

¹⁴ Vgl. ECT, Explanatory Report, Ziff. 12.

¹⁵ Im Artikel 1 der ECT werden 6 Gruppen von Delikten genannt:

„(a) an offence within the scope of the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, signed at The Hague on 16 December 1970; (b) an offence within the scope of the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 23 September 1971; (c) a serious offence involving an attack against the life, physical integrity or liberty of internationally protected persons, including diplomatic agents; (d) an offence involving kidnapping, the taking of a hostage or serious unlawful detention; (e) an offence involving the use of a bomb, grenade, rocket, automatic firearm or letter or parcel bomb if this use endangers persons; (f) an attempt to commit any of the foregoing offences or participation as an accomplice of a person who commits or attempts to commit such an offence.“

¹⁶ Ohne Einschränkung ist die Auslieferungsvereinbarung daher nur zwischen Deutschland, Großbritannien, Belgien, Österreich, Spanien und Liechtenstein in Kraft getreten (Vgl. Gal-Or (1985): 324). Eine Liste der Unterzeichnerstaaten und der Wortlaut der gemachten Vorbehalte findet sich auf der Seite des Europarates unter der Rubrik Verträge/Treaties (<http://www.coe.int>).

Aufgrund der bei der Unterzeichnung oder Ratifizierung durch die Unterzeichnerstaaten erklärten Vorbehalte nach Artikel 13 der ECT, ist diese letztlich nicht anwendbar geworden.¹⁷ Ein politischer Konsens zur Terrorismusbekämpfung, der für die vorbehaltlose Umsetzung der ECT notwendig gewesen wäre, war in (West-) Europa Ende der 1970er Jahre nicht zu erreichen.¹⁸ An dieser Stelle sollte angemerkt werden, dass Ende der 1970er Jahre auch noch nicht von einem gemeinsamen Demokratieverständnis in Europa gesprochen werden konnte, und mit Spanien und Portugal zwei Staaten gerade erst ihre Diktaturen überwunden hatten. Folglich waren auch die Rechtsstandards und Rechtspraxis sehr unterschiedlich, so dass die vorbehaltliche Einigung durchaus auch politisch geboten schien.

Auf Beschluss der Justiz- und Innenminister der Europäischen Gemeinschaft wurde 1975/76 unter der Bezeichnung „TREVI“ ein regelmäßiger Konsultationsrahmen dieser Ministerien geschaffen.¹⁹ Diese Zusammenarbeit war zwar ein regulärer, aber nur *informeller* Kooperationsrahmen auf drei Stufen (Minister, Hohe Beamte, Arbeitsgruppen), der nicht vertraglich institutionalisiert war und über kein ständiges Sekretariat verfügte. Bei der Einrichtung wurden von den beteiligten Staaten die Bereiche Terrorismusbekämpfung und Kooperation der nationalen Polizeistellen als Arbeitsschwerpunkte vereinbart.²⁰ 1976 gab es zunächst zwei Arbeitsgruppen: AG TREVI 1 *Terrorismusbekämpfung* und AG TREVI 2 *Polizeifragen*. Später kamen Gruppen mit den Arbeitsgebieten Organisierte Kriminalität (ab 1985), Vorbereitung des Schengener Abkommens (ab 1989) und Vorbereitung Europols (ab 1991) hinzu. Treffen fanden halbjährlich auf Ministerebene statt.

Die Einrichtung des TREVI-Rahmens erfolgte unter anderem aus der Einschätzung, dass die bisher vorhandenen Strukturen, etwa von Interpol, auf die Bedrohungen durch terroristische Gruppen nicht in geeigneter Form reagieren könnten, beziehungsweise zu schwerfällig seien.²¹ Informationen über die genauen Tätigkeiten der verschiedenen TREVI-Akteure (unterhalb der Ministerebene) zu finden ist bis heute so gut wie unmöglich. Die Aktivitäten und Sitzungen waren von Anfang an geheim. Die Öffentlichkeit wurde einzig über einige Ergebnisse informiert. Bei den hier interessanten TREVI-Arbeitsgruppen 1 und 2 gilt dies sowohl für die Beteiligten auf Ministerebene als auch für die personellen Fragen und die Finanzierung. Eine demokratische Kontrolle, etwa durch das Europäische Parlament, war somit ausgeschlossen. Informationen über die Tätigkeiten der Gruppe wurden von Zeit zu Zeit lediglich freiwillig an die zuständigen parlamentarischen Stellen weitergeleitet. Die staatlichen Souveränitätsbereiche wurden nicht angetastet. Im gemeinschaftlichen Recht der Europäischen Gemeinschaft (EG) war TREVI bis zum Maastrichter Vertrag nicht verankert. Die Entscheidung über die Form der Mitwirkung blieb also den Regierungen der Einzelstaaten überlassen.²² Die intergouvernemental angelegte Kooperationsform führte zu einer Dominanz von Vertretern der Exekutive in den Gremien. TREVI entwickelte sich in der Folge zu einem „policy-making network“, das zumindest unter den Spezialisten zu einer „common culture“²³ führte. Die verschiedenen TREVI-Arbeitsgruppen gelten im Allgemeinen als Vorläufer der später im Vertrag von Maastricht errichteten gemeinsamen Polizeibehörde Europol, auch wenn letztere nicht als logische Folge in einer durch TREVI vorgezeichneten Entwicklung zu sehen ist.

¹⁷ So unter anderem auch Stein (1980): „Das Ziel, mittels dieser Konvention im Rahmen des Europarates wirksame Maßnahmen zur gemeinsamen Abwehr des Terrorismus zu ergreifen, erwies sich damit als unerreichbar.“ (S. 314)

¹⁸ Auch der Versuch, die ECT mit einem Zusatzabkommen (Dubliner Übereinkommen von 1979) wenigstens auf der kleineren Ebene der EG-Mitgliedsstaaten wirksam zu machen, scheiterte an unterschiedlichen politischen Vorstellungen. Vgl. Stein (1980).

¹⁹ Beschlossen auf dem EG-Gipfel der Justiz- und Innenminister im Dezember 1975 in Rom, offiziell dann am 26. Juni 1976 in Luxemburg gegründet. TREVI ist das Akronym für die Bezeichnung der Gruppe: *Terrorism, Radicalism, Extremism and Violence*. Auch in Anlehnung an den Tagungsort Rom, wo die Gründung beschlossen wurde.

²⁰ An der Gründung waren die Deutschland, die BENELUX-Staaten, Frankreich, Irland, Dänemark und Großbritannien beteiligt. Es ging zunächst um Informations- und Erfahrungsaustausch, gemeinsame Nutzung von Daten, etc. Vgl. Knelangen (2001): 88 ff.

²¹ Vgl. etwa Knelangen (2001): 89.

²² Vgl. Stein / Meiser (2001): 40.

²³ Muguruza (2001): 235.

Die europäische Antiterrorismus-Politik vor Maastricht (1992) kann mit einigem Recht lediglich als Ausdruck psychologisch-politischer Gesten an die jeweilige, nationale Bevölkerung gewertet werden. Für diese Sicht spricht, dass die Politik fast immer nur auf Anschläge etc. reagierte, während in „ruhigen Zeiten“ praktisch keine Fortsetzung der Arbeit oder Intensivierung der Kooperation zu beobachten war. Andererseits muss man berücksichtigen, dass das gesamte System der verschiedenen europäischen Konventionen (wie der ECT) im größeren Kontext des Projekts eines europäischen Rechtsraums zu sehen ist, das sich zu dieser Zeit noch in der Gründungsphase befand.²⁴

Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in Europa 1975 bis 1992

26.06.1976	<i>Rat Justiz und Inneres der EG:</i> Beschluss zur Einrichtung der TREVI-Gruppen.
27.01.1977	<i>Europarat:</i> Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus in Europa (ECT).
04.12.1979	<i>EG-Staaten:</i> Dubliner „Übereinkommen über die Anwendung des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus.“

1.2. Nach dem Maastrichter Vertrag.

Mit dem Vertrag von Maastricht (und später seiner Revision in Amsterdam) kommt Europa 1992/93 dem Ziel eines gemeinsamen Rechts- und Sicherheitsraumes ein Stück näher. In der so genannten „Dritten Säule“ wird die justizielle Kooperation als eigenständiger Politikbereich der EU etabliert und so die politische und juristische Integration der Mitgliedsstaaten zunächst auf dem Papier vorangetrieben. Auch der Antiterrorismus-Politik wird dort größeres Gewicht beigegeben. Sie findet im Vertragswerk erstmals explizit als *gemeinsame* Aufgabe Erwähnung: „die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus“ wird dort als eine der „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse“ genannt.²⁵ Konkret führte diese neue Stufe der Kooperation zur Gründung der gemeinsamen europäischen Polizeibehörde Europol. Diese Behörde mit Sitz in Den Haag hat die Aufgabe, die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedsstaaten bei der Bekämpfung schwer wiegender Formen internationaler Kriminalität zu verbessern.²⁶ Zu diesem Zweck ist ein System für den Austausch, die Sammlung und die Analyse diesbezüglicher Informationen auf europäischer Ebene geschaffen worden. Das Budget Europols stieg von ca. 8 Mio. Euro im Jahr 1998 auf 48,5 Mio. Euro für das Jahr 2002. Im Februar 2002 wurde das Budget für 2002 nochmals um 3,6 Mio. Euro speziell zur Terrorismusbekämpfung aufgestockt. Für 2003 sind 55 Mio. Euro veranschlagt. Insgesamt hatte Europol Anfang 2003 386 eigene Mitarbeiter. Davon sind 59 als Verbindungsbeamte für den Kontakt zu den Mitgliedsstaaten zuständig. Bis Ende 2003 sollten knapp 500 Personen bei Europol angestellt sein.²⁷

Der Einrichtung Europols ging ein langjähriger schwieriger Gründungsprozess voraus, der mit dem Maastrichter Vertrag Anfang 1992 begann und erst mit der vollen Aufnahme der Tätigkeit

²⁴ Zum letzten Punkt vgl. z.B. Gueydan (1997): 101.

²⁵ Art. K1, Nr. 9, Vertrag von Maastricht.

²⁶ Zu Europols Zuständigkeitsbereich gehört Drogen-, Waffen- und Menschenhandel, Geldwäsche und Geldfälschung (insbes. Euro), Menschenhandel und Straftaten im Zusammenhang mit Terrorismus.

²⁷ Die Zahlen über Budget und Mitarbeiter sind zusammengestellt aus offiziellen Europol-Angaben (Jahresberichte), sowie aus weiteren Informationen von statewatch.org und dem Bericht des *Select Committee on the European Union* des House of Lords vom 28.01.2003 mit dem Titel *Europol's Role in Fighting Crime*. Die Angaben über Personal schwanken zwischen den einzelnen Quellen stark, die höchsten Angaben macht die Behörde aber selber.

der Behörde Mitte 1999 einen vorläufigen Abschluss fand. Die Rechtsgrundlage Europol's liegt außerhalb der EU-Verträge. Wie TREVI befindet sich Europol also außerhalb der Institutionen der Europäischen Union. Die Behörde ist Teil der intergouvernementalen Kooperation und nicht des vergemeinschafteten Acquis. Sie ist daher, wiederum TREVI ähnlich, primär der Kontrolle der Regierungen der Einzelstaaten und nur über diese vermittelt den nationalen Parlamenten unterworfen. Das Europäische Parlament (EP) hat bisher keine Kontrollbefugnisse. Mit anderen Worten: Europol ist eine internationale Organisation der Europäischen Union, die auf Vertragsbasis *zwischen den Mitgliedsstaaten* im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit eingerichtet worden ist.²⁸ Was den Aufgabenbereich angeht, erhielt Europol – nach anfänglichem Widerspruch Großbritanniens – durch einen Sonderbeschluss des Rates vom 3.12.1998 dann aber doch noch mit der Aufnahme seiner Tätigkeit die direkte Zuständigkeit für die Terrorismusbekämpfung.²⁹ Im Gegensatz vor allem zu Spanien hatte Großbritannien damals den Terrorismus als interne Angelegenheit angesehen. Die Mehrheit des Rates folgte aber der spanischen Argumentation, so dass der genannte Beschluss erreicht werden konnte.³⁰ Europol wird jedoch nicht selbst ermittelnd tätig. Die Tätigkeiten der Behörde dienen eher dazu, den Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden zu erleichtern, indem Informationen zentral zusammengeführt werden.³¹ Europol ist dabei auf die Kooperation der Mitgliedsstaaten angewiesen, da Europol als zwischenstaatlicher Kooperationsinstanz selber Hoheitsrechte nur „in nicht signifikantem Umfang“³² übertragen worden sind.

Angesichts des ständig steigenden Budgets der europäischen Polizeibehörde (s.o.) und der laufenden Debatten um die zukünftigen Aufgaben Europol's könnten in naher Zukunft einige Änderungen anstehen, wobei auch die Zuständigkeiten und Rechte Europol's bzw. deren Erweiterung auf der Tagesordnung stehen. Diese Debatten gehen auch auf Initiativen von Europol selbst zurück. Es besteht durchaus die Gefahr, dass Europol von sich aus versucht, seine Rolle zu beeinflussen oder zu verändern.³³

Auch in der Frage der Auslieferung u.a. „terroristischer Straftäter“ schlossen die EU-Staaten in den Jahren 1995/96 erneut zwei Abkommen, um auf EU-Ebene zu einer Einigung und einem praktikablen und vereinfachten Verfahren zu gelangen. Zunächst sollte 1995 die Auslieferung für den Fall vereinfacht werden, dass die betroffene Person der Auslieferung zustimmt.³⁴ In einer zweiten Konvention ging es 1996 erneut darum, die ECT von 1977 anwendbar zu machen und vor allem die von den Unterzeichnerstaaten nach Art. 13 ECT gemachten Ausnahmen abzuschaffen (s.o.).³⁵ Stein und Meiser bezeichnen die Einigung auf diese Konventionen noch Anfang 2001 als „Durchbruch“³⁶, sofern deren Umsetzung erreicht werden könnte. Jedoch sind auch diese beiden Konventionen nicht in Kraft getreten, da sie nur von neun bzw. acht Staaten ratifiziert worden sind. Unabhängig von der bislang unvollständigen Ratifizierung bleibt festzustellen, dass auch diese Konventionen nicht über das zwischenstaatliche Prinzip der Auslieferung hinausgehen. Es bleibt also bei einer intergouvernementalen Kooperation, ein Schritt in Richtung echter Integration und Vergemeinschaftung konnte nicht erreicht werden.

²⁸ Die einschlägigen Verträge sind neben der Europol-Konvention das Protokoll zur Immunität der Europol-Mitarbeiter und das Protokoll über die Interpretation der Europol-Konvention durch den EuGH. Dazu sowie zu Vor- und Nachteilen einer eventuellen vollen Integration Europol's in die dritte Säule vgl. z.B. Lavranos (2003): 260 f. und 272 ff.

²⁹ Ratsbeschluss veröffentlicht im OJ C 26, 30.01.1999, S. 22. Da der Streit um diesen Zuständigkeitsbereich zunächst nicht zu klären schien, sollte eine Lösung in dieser Frage vertagt werden und Europol keine Kompetenzen im Bereich Terrorismusbekämpfung erhalten. Mit der Einigung im Dezember 1998 konnte der Disput dann aber doch gelöst werden.

³⁰ Vgl. Baldus (2002): 122 f.

³¹ Vgl. Europol-Abkommen Art. 3 sowie Baldus (2002): 124 f.

³² Baldus (2002): 129.

³³ Die Debatte um die Zukunft Europol's wird z.Zt. auf vielen Ebenen und in vielen Beiträgen diskutiert. Stellvertretend seien genannt: Baldus (2002) und Storbeck (2003). Einige Beiträge und wertvolle Analysen liefert auch www.statewatch.org.

³⁴ Convention on simplified extradition procedures. (OJ C 78, 30.03.1995, S. 2ff.).

³⁵ Convention relating to extradition between member states of the EU. (OJ C 313, 23.10.1996, S. 11 ff.).

³⁶ Stein / Meiser (2001): 38.

Da diesen Vereinbarungen wie auch anderen politischen Absichtserklärungen, z.B. den Schlussfolgerungen des Rates von La Gomera im Oktober 1995 oder Dublin 1996, keine Taten folgten, ergriff 1996 das *Committee on Civil Liberties and Internal Affairs* des Europäischen Parlaments die Initiative.³⁷ Sein Bericht fordert vom Europäischen Rat und den Regierungen mehr Engagement im Bereich der Terrorismusbekämpfung. Gestützt auf diesen Bericht verabschiedete das EP in der Sitzung vom 30.01.1997 eine Entschließung zum Kampf gegen den Terrorismus in der EU.³⁸ Es berief sich dabei unter anderem auf Vorhaben des Rates und eine Reihe international vereinbarter Abkommen, deren Umsetzung nie ernsthaft angegangen worden war.³⁹ Neben der Forderung, die Arbeit nicht auf Ad-hoc-Maßnahmen zu beschränken und ein konsistentes Gesamtkonzept zu entwickeln, findet sich in diesem Beschluss auch erstmals eine konkrete Definition des Terrorismus. Dieser ist nach Meinung des EP

„in der Europäischen Union als eine kriminelle Handlung anzusehen [...], die unter Anwendung von Gewalt oder Drohung mit Gewalt politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturen in Rechtsstaaten ändern will und sich somit von Widerstandsaktionen in Drittstaaten unterscheidet, die sich gegen Staatsstrukturen richten, die ihrerseits terroristischen Charakter haben.“⁴⁰

Das EP sah besonders die Ratifizierung und Umsetzung des Europol-Abkommens, sowie der oben beschriebenen Konventionen zur Auslieferung und die Harmonisierung der Strafrechte als dringend zu erledigende Aufgaben an. Doch auch nach dieser parlamentarischen Kritik verging noch einige Zeit, ehe im EU-Rat konkretere Maßnahmen beschlossen wurden.

Als Anfangspunkt der jüngeren Initiativen von exekutiver Seite zur Erarbeitung und Umsetzung eines europäischen Konzepts zur Terrorismusbekämpfung gelten die Schlussfolgerungen des EU-Rates in Tampere vom Oktober 1999. Im Anschluss an den Wiener Aktionsplan von 1998 wurde dort ein neuerlicher Aktionsplan zur Verstärkung der juristischen Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten („Dritte Säule“) verabschiedet, um gegen transnationale organisierte Kriminalität sowie Terrorismus vorzugehen.⁴¹ Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages am 1. Mai 1999 stand eine neue Legitimationsbasis für die Terrorismusbekämpfung zur Verfügung, denn diese wurde im Vertrag von Amsterdam erstmals als Aufgabe und Mittel zur Erreichung des gemeinsamen Rechts- und Freiheitsraumes erwähnt.

Die Gründung von Eurojust im März 2002, gemäß den Vorschlägen von Tampere 1999, bildet die institutionelle Basis für die verstärkte Kooperation gegen organisierte Kriminalität.⁴² Bereits seit März 2001 hat Pro-Eurojust, das auf vorläufiger Basis vom EU-Rat im Dezember 2000 eingesetzt worden war, die zukünftigen Aufgaben von Eurojust wahrgenommen. Als gemeinsame europäische Behörde hat Eurojust die Aufgabe, die justizielle Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten, insbesondere die Kooperation der Staatsanwaltschaften, zu koordinieren und strafrechtliche Ermittlungen mit Bezug zu organisierter Kriminalität zu unterstützen. Bei Eurojust, das seinen Sitz wie Europol in Den Haag hat, arbeiten Staatsanwälte, Richter und Polizeibeamte zusammen, die von den Mitgliedsstaaten gemäß den nationalen Rechtsordnungen entsandt werden, ausgestattet mit gleichen Befugnissen. Der Zuständigkeitsbereich entspricht dem von Europol, plus der Bereiche Computer- und Umweltkriminalität. Eurojust besitzt Rechtspersönlichkeit und wird aus Mitteln der EU finanziert. Das Budget belief sich für 2002 auf 3,5 Mio. Euro.⁴³

³⁷ Bericht des Ausschusses (Berichterstatterin: Viviane Reding): A4-0368/96.

³⁸ Entschließung des EP: OJ C 55, 24.02.1997, S. 27 ff.

³⁹ Neben Erklärungen des Europäischen Rates sind in der Erklärung des EP vor allem einige internationale (UN-) Abkommen zum Schutz der zivilen Luftfahrt, zu Auslieferungsbestimmungen und der Terrorismusbekämpfung erwähnt.

⁴⁰ OJ C 55, 24.02.1997, S. 27 ff.

⁴¹ Wiener Aktionsplan: OJ C 19, 23.01.1999, S. 1-15.

Schlussfolgerungen des Rates von Tampere 15./16. Oktober 1999.

⁴² Ratsbeschluss zur Gründung Eurojusts vom 28.02.2002 (2002/187/JI), veröffentlicht im OJ L 63 vom 06.03.2002, S. 1-13.

⁴³ Vgl. Eurojust Annual Report 2002. <http://www.eurojust.eu.int/>

Als weitere Maßnahmen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung wurden gemeinsame Europol-Ermittlungsgruppen eingeführt. Es wurde vereinbart, schneller auf eine gegenseitige Anerkennung der Rechtssysteme und deren Harmonisierung hinzuwirken. Auch hier wird wieder deutlich, dass Terrorismus (immer noch klassisch) als Spezialfall innerhalb der justiziellen Kooperation betrachtet wird. Die Terrorismusbekämpfung stellte keinen eigenständigen Bereich dar, sondern blieb weiterhin integriert in das Vorgehen gegen (organisierte) Kriminalität.

Doch auch die Beschlüsse von Tampere 1999 führten nicht zu einer entscheidenden Beschleunigung oder qualitativen Veränderung beziehungsweise Vertiefung der Zusammenarbeit. In einem weiteren auf eigene Initiative verfassten Bericht vom 12.07.2001 mahnte das EP – „im Bedauern darüber, dass die Europäische Union zu langsam auf die Bedrohung durch den Terrorismus reagiert“ – erneut an, die in Tampere und früher gefassten Beschlüsse umzusetzen, um damit die Regelungen EU-weit zu vereinheitlichen.⁴⁴ Der Bericht und die Empfehlung wurden vom EP in der Sitzung am 5.09.2001 angenommen.

Ausgewählte Dokumente der Terrorismusbekämpfung in Europa 1992 - 10.9.2001

07.02.1992	Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht (tritt am 01.11.1993 in Kraft).
30.03.1995	Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.
23.10.1996	Übereinkommen über die Auslieferung zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.
26.07.1995	EU-Rat verabschiedet die Europol-Konvention.
14.10.1995	Erklärung des EU-Rates von La Gomera (an die Schlussfolgerungen des EU-Rates von Madrid, 15./16.12.1995, angehängt).
13-14.12.1996	Schlussfolgerungen des Rates von Dublin.
31.01.1997	Europäische Parlament verabschiedet „Entschluss zum Kampf gegen den Terrorismus“.
01.10.1998	Europol-Abkommen tritt in Kraft.
23.01.1999	Wiener Aktionsplan
01.05.1999	Vertrag von Amsterdam tritt in Kraft
05.09.2001	EP verabschiedet Entschließungsantrag „Über die Rolle der EU im Kampf gegen den Terrorismus“.

1.3. Nach den Anschlägen vom 11.09.2001

Die Anschläge in New York und Washington vom 11.09.2001 scheinen als „Katalysator“⁴⁵ für die Formierung eines gemeinsamen europäischen Konzeptes zur Terrorismusbekämpfung gewirkt zu haben. Sie führten zu konkreten Entscheidungen und zur Überwindung politischer Differenzen. Die Einigung wurde nun erleichtert durch die Konstitution eines gemeinsamen äußeren Feindes, gegen den sich die Entwürfe zunächst und offiziell richteten. Das machte „unpopuläre“

⁴⁴ Dokument A5-0273/2001, Absatz X.

⁴⁵ Vgl. Vennemann (2003): 16. Ähnlich Muguruza (2001): 237 und andere.

Maßnahmen, die auch im Innern der Europäischen Union zu Veränderungen führten, möglich und gegenüber der Bevölkerung vermittelbar.

Als Reaktion auf die Anschläge legte die Kommission auf einer außerordentlichen Tagung des Rates am 21.09.2001 Entwürfe für die vom EP lange eingeforderten Rahmenbeschlüsse zur Terrorismusbekämpfung und für einen europäischen Haftbefehl vor.⁴⁶ Diese kamen nicht aus dem Nichts, sondern lagen als Entwürfe bereits in den Schubladen. Ziel der Initiative war die Vereinheitlichung der europäischen Rechtssysteme und in letzter Instanz eine gemeinsame rechtliche Regelung, die zu einer Eingliederung der Antiterrorismus-Gesetzgebung in den vergemeinschafteten Komplex geführt hätte. Ob die Initiativen der Kommission durch die Anschläge inhaltlich verschärft wurden, bleibt spekulativ, da keine früheren Entwürfe der Vorlagen bekannt sind, und somit die Vergleichsbasis fehlt. Interessanterweise tauschten nun jedoch das EP und der EU-Rat die Rollen: Das EP wurde von der treibenden zur bremsenden Kraft und mahnte Veränderungen an der Vorlage an.⁴⁷ Sie betrafen vor allem die Sicherung der individuellen Grundrechte und die Notwendigkeit der Präzisierung der vorgeschlagenen Terrorismusdefinition.⁴⁸ Als Minderheitenmeinung wurde auch die vom Rat geforderte starke Beschleunigung des Verfahrens abgelehnt.⁴⁹ Der „Angriff auf die USA“ sei aus verschiedenen Gründen „keine seriöse Grundlage für den Antrag auf Behandlung im Dringlichkeitsverfahren.“⁵⁰ Vielmehr müsste der größere Rahmen, innerhalb dessen die Beschlüsse Anwendung finden sollten, berücksichtigt und eine ausführliche Diskussion der Vorschläge trotz der angespannten Lage ermöglicht werden. Im EP wird hier also beinahe explizit die Instrumentalisierung der Terrorismusdebatte durch die exekutiven Stellen wie den EU-Rat angeprangert und davor gewarnt, dass über den eigentlichen Zweck hinausgehende Maßnahmen unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung durchgesetzt werden könnten.

Der EU-Rat blieb aber anderer Meinung, bzw. nutzte die Situation allgemeiner Unsicherheit aus, die nach dem 11.09.2001 entstanden war. Das Gremium einigte sich bereits am 27.12.2001 auf zwei gemeinsame Standpunkte „über die Bekämpfung des Terrorismus“ und „über die Anwendung besonderer Maßnahmen zu Bekämpfung des Terrorismus“.⁵¹ Beide sind, und das ist im Vergleich zur bisherigen Politik eine Neuerung, dem Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zugeordnet. Sie sind also fast ausschließlich im Bereich der externen Angelegenheiten angesiedelt, die weitgehend Teil der intergouvernementalen Zusammenarbeit ist. Dies ist nur teilweise auf veränderte Bedrohungsanalysen zurückzuführen. Einerseits wächst durch diese Zuordnung der direkte Einfluss des Rates und damit auch der nationalen Regierungen im Bereich der Antiterrorismuspolitik. Die Rolle und der Einfluss des EP und der EU-Kommission werden gering gehalten, da die Vergemeinschaftung des Politikfeldes Antiterrorismus aufgeschoben wird. Andererseits wird die Bedrohung durch den Terrorismus auf diese Weise externalisiert und eine gemeinsame Feindbildung erleichtert. Während im ersten der genannten Dokumente eher allgemeine Aussagen und Absichtserklärungen zu finden sind, beinhaltet der gemeinsame Standpunkt 2001/931/GASP nicht nur eine Definition von Terrorismus (die eigentlich erst durch den o.g. Rahmenbeschluss beschlossen werden sollte), sondern auch eine Liste von Einzelpersonen und Gruppen, die als terroristisch eingestuft werden. Die Erstellung dieser Liste wurde auf Druck der USA beschleunigt und stellt in nicht unerheblicher Weise eine

⁴⁶ KOM (2001) 521 und KOM (2001) 522. Eingbracht wurde die Vorlage von B, F, E und UK nach dem Vorbild des britischen „Terrorism Act 2000“ und in Umsetzung des Art. 31 (e) EUV.

⁴⁷ A5-0397/2001. Bericht vom 14.11.2001 über die Vorschläge der Kommission für die Rahmenbeschlüsse zur Terrorismusbekämpfung und für einen europäischen Haftbefehl.

⁴⁸ Im ersten Entwurf der Kommission war die Definition von Terrorismus äußerst weit gefasst, was dazu geführt hätte, dass Teilnehmer an Demonstrationen wie in Genua und Göteborg pauschal als Terroristen hätten qualifiziert werden können.

⁴⁹ Meines Erachtens kann aus der Tatsache, dass diese Position lediglich als Minderheitenmeinung erwähnt wurde, nicht geschlossen werden, dass die Mehrheit des EP für die Gegenposition gewesen ist. Vielmehr könnte die mögliche Brisanz und die starke Formulierung der als Minderheitenmeinung angeführten Position dazu geführt haben, dass diese keine Mehrheit unter den Abgeordneten gefunden hat. Diplomatische Rücksichtnahme auf die USA hat bei der Entscheidung sicherlich ein Rolle gespielt.

⁵⁰ A5-0397/2001, S. 57.

⁵¹ 2001/930/GASP und 2001/931/GASP, veröffentlicht im OJ L 344, 28.12.2001, S. 90-92 und 93-96.

Übernahme der US- Terroristen-Listen dar. Spanien trieb als Inhaber der Ratspräsidentschaft die Erstellung ebenfalls voran. Es sah darin eine gute Möglichkeit, die Verfolgung der ETA zu internationalisieren und zu legitimieren. So lassen sich die in der Liste aufgeführten Personen relativ leicht in zwei Gruppen einteilen: Einerseits Menschen offensichtlich arabischer Abstammung, andererseits ETA-Mitglieder. Bei den als terroristische Vereinigungen aufgeführten Gruppierungen ergibt sich ein etwas breiteres Bild. Dort tauchen unter anderem auch irische Vereinigungen auf. Diese Liste stellt also bereits die erste nach Innen gerichtete Anwendung der Antiterrorismusmaßnahmen dar. Bei der Verfolgung und Festnahme dieser Personen verpflichten sich die Staaten zu gegenseitiger Unterstützung, außerdem werden deren Gelder eingefroren und sichergestellt, dass ihnen keine weitere Unterstützung zukommt.

Die Listen riefen berechtigten Protest hervor, weil zum einen nicht klar ist, aufgrund welcher „genauen Informationen“ bzw. „einschlägiger Akten“ (Art.1, Abs.4) Personen und Gruppen auf die Liste genommen werden, und weil zum anderen keinerlei Möglichkeiten spezifiziert sind, wie sich Betroffene juristisch wehren können.⁵² Vor allem ist die Frage ungeklärt, wie zu Unrecht Beschuldigte wieder von der Liste herunterkommen können. Ein derartiges Verfahren stellt nicht nur einen direkten Angriff auf rechtsstaatliche Prinzipien und garantierte Grundrechte dar. Auch politische Bemühungen seitens europäischer Staaten und Nichtregierungsorganisationen in Krisengebieten können erheblich erschwert oder gar zum Erliegen gebracht werden, da Verhandlungen mit in der Liste aufgeführten Organisationen praktisch nicht mehr zu rechtfertigen sind.⁵³

Am 13.06.2002 wurden die Verfahren zu beiden o.g. Rahmenbeschlüsse zur Terrorismusdefinition und zum europäischen Haftbefehl, mit der Annahme im EU-Rat abgeschlossen. Beide sind mit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft getreten.⁵⁴ Gegenüber den ursprünglichen Entwürfen der EU-Kommission vom 19.09.2001 sind aber deutliche Änderungen zu erkennen, die vor allem auf Eingaben des EP und einiger nationaler Delegationen zurückgehen dürften.⁵⁵ Die Definition des Terrorismus ist hingegen bis auf eine Abänderung aus dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates 2001/931/GASP übernommen worden.⁵⁶ In dieser Frage hat sich also der EU-Rat mit seiner Position durchsetzen können.

Damit verfügt die EU nun erstmals über eine gemeinsame Definition des Terrorismus. Bestimmte angeführte Straftaten werden danach zusätzlich als terroristisch eingestuft, wenn sie erstens vorsätzlich begangen werden und zweitens das Ziel verfolgen,

„- die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder

- öffentliche Stellen (sic!) oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder

- die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören.“⁵⁷

⁵² Auffällig ist, dass schon in der ersten Liste aber auch noch in der zuletzt am 12.09.2003 aktualisierten Fassung (2003/651/GASP) alle aufgeführten europäischen Personen Mitglieder der ETA sein sollen. Die IRA wird als terroristische Organisation auch geführt, jedoch sind keinen Einzelpersonen dieser Organisation auf den Listen erwähnt. Vielleicht zeigt sich hier ein Fortbestehen der Differenzen, die oben im Zusammenhang mit den Kompetenzen von Europol kurz angesprochen worden sind.

⁵³ Dies betrifft etwa die kolumbianischen FARC oder die kurdische PKK. Auch könnte man vermuten, dass nun Waffenlieferungen, die zur Bekämpfung der aufgeführten Gruppen dienen, leichter mit Hilfe der EU-Regeln legitimiert werden können.

⁵⁴ Das EP hatte in dem Verfahren nur beratende Funktion und musste lediglich konsultiert werden. An der eigentlichen Entscheidung war es nicht beteiligt.

⁵⁵ Das EP war in der Frage zweimal (am 29.11.2001. und 06.02.2002) konsultiert worden und hatte bei der ersten Konsultation substanzielle Änderungen gefordert.

⁵⁶ In 2001/931/GASP heißt es „eine Regierung“ statt „öffentliche Stellen“ im zweiten Absatz des weiter unten zitierten Abschnittes.

⁵⁷ OJ L 164, 22.06.2002, S. 4., auch schon im Gemeinsamen Standpunkt des Rates 2001/931/GASP vom 27.12.2001, veröffentlicht in OJ L 344, 28.12.2001, S. 93-96.

Verglichen mit dem Vorschlag des EP von 1997 (s.o.) ist eine deutliche Erweiterung der Definition zu erkennen, die vor allem durch breite Interpretationsmöglichkeiten schafft. Dies wird an Termini wie „öffentliche Stellen“, „schwer wiegend“ oder „ernsthaft“ deutlich, die erst im weiteren Verlauf mit Inhalt gefüllt werden, das heißt bei der Anwendung beziehungsweise Interpretation z.B. durch Regierungsstellen oder Gerichte. Äußerst problematisch ist aus juristischer Sicht zudem, dass nicht ein illegaler Akt an sich bestraft wird, sondern die Motivation für diesen Akt, d.h. die politische Gesinnung der Täter, ein Grund für ihre Verfolgung ist.⁵⁸

Jedoch ist diese Definition noch kein rechtlich bindender Akt, da sie nicht zum vergemeinschafteten Bereich gehört. Dafür müsste sie erst noch von den einzelnen Mitgliedsstaaten in geltendes nationales Recht übernommen werden. Sie kann (wie andere Rahmenbeschlüsse der EU) am ehesten als Richtlinie gesehen werden, an der sich die nationalen Gesetzgeber bei der Umsetzung in nationales Recht orientieren müssen.⁵⁹ Trotz dieser Einschränkung ist die Übereinkunft über die beiden Rahmenbeschlüsse bemerkenswert, da sie eine neue Stufe der europäischen Strafgesetzgebung im Bereich der Antiterrorismuskoooperation bedeutet.⁶⁰

Ebenfalls auf der Sitzung des europäischen Rates am 21. September 2001 wurde ein Aktionsplan verabschiedet, in dem langfristige politische Strategien eine wesentliche Rolle spielen, insbesondere Maßnahmen und Aktivitäten auf internationaler Ebene. Auch damit kommt der Rat einer der Forderungen des EP von 1997 nach. Ganz oben auf der Agenda dieses Aktionsplans findet sich die Aufwertung von Europol.⁶¹ So sind für Europol zusätzliche Mittel und Personal für ein Expertenteam zur Terrorismusbekämpfung bereitgestellt worden, das insbesondere auch die Vernetzung mit anderen EU-Behörden (Eurojust, Nachrichtendienste, Geheimdienste etc.) verbessern und die internationale Kooperation stärken soll.⁶²

Insgesamt haben die Anschläge vom 11.09.2001 zu einer beschleunigten Umsetzung der im Amsterdamer Vertrag vorgesehenen Projekte rund um Europol geführt. Einige der neuen Strukturen, wie die *Police Chief Task Forces*, sind allerdings ohne EU-rechtliche Basis nur auf der Grundlage von Ratsempfehlungen eingerichtet worden. Eine wirkliche Neuorientierung der Behörde hat es (noch) nicht gegeben.⁶³ Es scheint jedoch im Innern der Behörde einige Bestrebungen in diese Richtung zu geben. Im Jahresbericht 2002 wird jedenfalls bereits offen eine verstärkte Operationalisierung der Behördentätigkeit angestrebt, die so nicht von der Europol-Konvention gedeckt wäre und auch bisher nicht vereinbart wurde.⁶⁴

⁵⁸ Vgl. ausführlicher zu den Problemen der Definition: Brown (2002).

⁵⁹ So zum Beispiel Anderson / Apap (2002): 7.

⁶⁰ Vgl. Margue (2002): 263 f.

⁶¹ Punkt 2.3 Schlussfolgerungen und Aktionsplan der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates am 21.09.2001.

⁶² 2002 handelte es sich laut Statewatch um 3,16 Mio. Euro zusätzlicher Mittel. Das entspricht einer Aufstockung um knapp 7% gegenüber dem ursprünglich vorgesehenen Budget.

⁶³ Vgl. Baldus (2002): 132 ff.

⁶⁴ Vgl. dazu den Europol-Jahresbericht 2002 und den Kommentar von Statewatch dazu (<http://www.statewatch.org/news/2003/may/03europol.htm>, URL 06.11.2003).

**Die wichtigsten EU-Maßnahmen im Bereich der Terrorismusbekämpfung
11.9. 2001 - Juli 2003:⁶⁵**

13.09.2001	<i>EU-Kommission:</i> Vorschlag für europäischen Haftbefehl und gemeinsame Terrorismusdefinition
20.09.2001	<i>Rat der EU:</i> Genereller Plan für zukünftige Antiterrorismuspolitik, Spezialgruppe bei Europol. <i>Solana:</i> Gemeinsame Erklärung der EU und USA.
21.09.2001	<i>Rat Justiz und Inneres der EU:</i> „Antiterrorismus Roadmap“
19.10.2001	<i>Rat der EU:</i> Gemeinsamer Aktionsplan, betrifft unter anderem den europäischen Haftbefehl, die gemeinsame Terrorismusdefinition, verstärkte Kooperation im Rahmen von Europol, (Pro-) Eurojust, Geheimdienste etc. Bis Ende 2001 soll eine gemeinsame Terroristenliste entstehen.
6./7.12.2001	<i>Rat der EU:</i> Politische Einigung über Rahmenbeschlüsse zum europäischen Haftbefehl und zur Terrorismusdefinition. Annahme der „Antiterrorismus Roadmap“
27.12.2001	<i>Rat der EU:</i> Gemeinsame Standpunkte (1) „über die Bekämpfung des Terrorismus“ und (2) „über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus“ (erste veröffentlichte Version der so genannten Terroristenliste).
28.02.2002	<i>Rat Justiz und Inneres der EU:</i> Nachtragshaushalt für Europol.
25-26.04.2002	<i>Rat Justiz und Inneres der EU:</i> Empfehlung zur Einrichtung multinationaler Ad hoc Teams für die Informationssammlung und den Informationsaustausch.
02.05.2002	<i>Prodi, Aznar (u. G.W. Bush):</i> Neuerliche gemeinsame Erklärung EU-USA.
13.06.2002	<i>Rat Justiz und Inneres der EU:</i> Annahme der Rahmenbeschlüsse zum europäischen Haftbefehl und zur Terrorismusdefinition.
05.06.2003	<i>Rat Justiz und Inneres der EU:</i> Ratsbeschluss über die Unterzeichnung eines Kooperationsabkommens mit den USA über Auslieferungsbestimmungen und gegenseitige Rechtshilfe.

Für die letzten zehn Jahre lässt sich zusammenfassend feststellen, dass an der Erarbeitung und Durchführung der EU-Anti-Terrorismuspolitik eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure beteiligt waren: Mitgliedsstaaten, verschiedene Organe innerhalb der EU und ausführende nationale und EU-weite Behörden.

„The involvement of all these agencies, groups and individuals means that the EU’s counterterrorism venue may well be characterised as a crowded policy area, which is mainly caused by a gradual and incremental form of policy-making.“⁶⁶

Neben den verschiedenen Akteuren prallen hier auch deren unterschiedliche Interessen und Motivationen aufeinander. Gerade weil es um den sensiblen Bereich der (inneren und äußeren) Sicherheit geht, in dem der Widerstand gegen die Vergemeinschaftung am größten ist, treffen die Akteure der europäischen Integration (z.B. EU-Kommission und EP) auf die Akteure der intergouvernementalen Zusammenarbeit, d.h. die nationalen Regierungen. Beiden geht es bei dieser

⁶⁵ Die Aktualisierungen einiger Dokumente (wie der Terroristenliste) sind hier nicht berücksichtigt. Eine ausführlichere Übersicht findet sich bei Den Boer (2003): 8 ff. Eine am 08.02.2002 aktualisierte Liste gibt es auf der Seite von Statewatch: www.statewatch.org/observatory2d.htm (10.11.2003).

⁶⁶ Den Boer (2003): 15.

Auseinandersetzung darum, bei der Verteilung von Zuständigkeiten den eigenen Einfluss beizubehalten beziehungsweise zu stärken. Nicht nur die „crowded policy area“, sondern auch die divergierenden Interessen der Akteure erschweren daher eine Einigung.

1.4. Die Zukunft: Konventsentwurf für eine europäische Verfassung

Einen Ausblick auf zukünftig zu erwartende europäische Politik bietet der vom Europäischen Konvent erarbeitete Verfassungsentwurf für die Europäische Union.⁶⁷ Im endgültigen Entwurf des Vertrages einer Verfassung für Europa vom 18. Juli 2003 sind einige Passagen zu finden, durch die der „Kampf gegen den Terrorismus“ in den Rang einer Verfassungsaufgabe gehoben wird. Diese in Europa bisher beispiellose Überbewertung des Gewichts der Antiterrorismuspolitik wäre noch Mitte 2001 völlig unvorstellbar oder zumindest ohne jede Chance auf breiten Konsens gewesen. Die wichtigsten, die Terrorismusbekämpfung betreffenden Punkte, sind größtenteils Neuerungen, die sich in den bisherigen Verträgen nicht finden. Bemerkenswert ist vor allem die Verschiebung des Fokus auf den internationalen und den militärischen Bereich. Der Großteil der explizit relevanten Verfassungsartikel und Durchführungsbestimmungen gehört in den Bereich der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und nicht mehr, wie in den bisherigen Verträgen, zum Bereich der justiziellen und polizeilichen Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten. Angeknüpft wird also an die jüngeren Maßnahmen und Standpunkte des Rates, die eine Umverlagerung der Antiterrorismuspolitik in den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik zum Ziel hatten. Die lange Zeit vorherrschende Einschätzung, dass es sich beim Terrorismus um ein in erster Linie internes und damit der (europäischen) Innenpolitik zugehöriges Problem handle, scheint vor der Ablösung zu stehen.

Als wohl eindeutigste Reaktion auf die Anschläge vom 11.09.2001 ist der Artikel 42 in den Verfassungsentwurf eingefügt worden: die so genannte Solidaritätsklausel. Von einigen (kritischen) Stimmen auch als „Terrorismusklausel“ bezeichnet, legt sie fest, dass die EU im Falle eines

„Terroranschlag[s] oder einer Katastrophe natürlichen oder menschlichen Ursprungs [...] alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedsstaaten bereitgestellten militärischen (sic!) Mittel“ mobilisiert. Und zwar „um terroristische Bedrohungen [...] abzuwenden“ oder Bürger und Institutionen „vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen“.⁶⁸

Da die Terrorismusbekämpfung damit in den Bereich der ESVP eingeordnet wird, muss auch die „Solidaritätsklausel“ eher als erster und entscheidender Schritt zu einer militärischen Beistandsklausel für den Fall terroristischer Anschläge gesehen werden. Besonders bedenklich ist die zitierte uneingeschränkte Solidarität, zumal wenn man die offensichtlich uneindeutige Festlegung ihrer Anwendungsfälle mitberücksichtigt, die auch in der Ausführungsbestimmung nicht klarer festgelegt sind. Dort heißt es lediglich, dass über die Modalitäten der Anwendung der EU-Ministerrat beschließen soll und dass sich die Mitgliedsstaaten zum Zweck der Hilfe absprechen.⁶⁹ In den Artikeln zur ESVP zeigt sich der Wandel hinsichtlich der Wahrnehmung von Terrorismus als eine mit militärischen Mitteln zu bekämpfende Bedrohung noch klarer. Diese soll laut Artikel 40 der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zugeordnet werden. Dabei sollte man auch die Durchführungsbestimmungen betrachten, die ganz am Ende des Vertragswerks zu finden sind und noch deutlicher werden, als der allgemein gehaltene Artikel 40.

„Die in Artikel I-40 Absatz 1 vorgesehenen Missionen, bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann, umfassen gemeinsame *Abrüstungsmaßnahmen*, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstüt-

⁶⁷ CONV 850/03. Da es sich nur um einen Entwurf handelt, bleibt abzuwarten, inwieweit er in geltendes Recht umgesetzt werden wird, auch wenn sich die großen Staaten bereits gegen Änderungen ausgesprochen haben. Die Konferenz der europäischen Regierungen Ende 2003 wird darüber einen ersten Aufschluss geben. Diese Arbeit wurde vor Abschluss der Regierungskonferenz über den Verfassungsentwurf abgeschlossen und konnte daher etwaige dort beschlossene Änderungen nicht berücksichtigen.

⁶⁸ CONV 850/03, Artikel 42.

⁶⁹ CONV 850/03, Artikel III-231.

zung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. *Mit allen diesen Missionen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittstaaten bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet.*⁷⁰

War in den so genannten Petersberg-Aufgaben, die bisher die Aufgaben der EU-Außenpolitik festlegten, der Bereich Antiterrorismus nicht eingeschlossen, so wird dieser im Verfassungsentwurf explizit erwähnt, das Aufgabenspektrum also erweitert.⁷¹ Dies ist insofern von entscheidender Bedeutung, als auf diese Weise zumindest juristisch keine Hindernisse für militärische Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung jedweder Art mehr bestehen. Erneut scheint vor allem die spanische Präsidentschaft eine wichtige Rolle bei der Aufnahme dieser Forderung gespielt zu haben.⁷² Besonders in dem Ausdruck „mit allen diesen Missionen“ und dem darauf folgenden Abschnitt aus dem oben zitierten Paragraphen wird aber zugleich die Widersprüchlichkeit des Ansatzes deutlich und unwillentlich auf die Heterogenität und mangelnde Ausgereiftheit des Konzeptes verwiesen.

Nimmt man noch die vom Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solana, zeitgleich mit dem Verfassungsentwurf vorgestellten Leitlinien für die europäische Sicherheitspolitik hinzu, wird die Zielrichtung noch deutlicher. Dort wird Terrorismus zunächst pauschal als „strategische Bedrohung“ eingestuft (ohne dass er genauer beschrieben würde). Später werden auch die Grundzüge der bisherigen Verteidigungspolitik in Frage gestellt und eine Art offensive Verteidigung gefordert, die das eigentliche Konzept der Verteidigung ad absurdum führen würde:

„Unser herkömmliches Konzept der Selbstverteidigung, das bis zum Ende des Kalten Krieges galt, ging von der Gefahr einer Invasion aus. Bei den neuen Bedrohungen wird die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen.“⁷³

Da die neuen Bedrohungen zudem „dynamischer Art“ seien (was damit genauer gemeint ist, bleibt unklar), erhöhe sich die von ihnen ausgehende Gefahr, wenn ihrem Entstehen zu lange tatenlos zugesehen werde. Daher müsse „vor dem Ausbrechen einer Krise“ gehandelt werden. Konflikten und Bedrohungen könne „nicht früh genug vorgebeugt werden.“ Schließlich gelte es „eine strategische Kultur [zu] entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen begünstigt.“⁷⁴

Die Bedeutung des Artikels 40 Absatz 3 des Konventsentwurfs – „Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern“ – bekommt so ein völlig neues Gewicht. Abgesehen davon drängt sich die Frage geradezu auf, was ein derartige Absichtserklärung in einer Verfassung zu suchen hat.⁷⁵ Sicherlich sind in den neuen Entwürfen auch positive Ansätze enthalten, wie etwa die zivile Konfliktverhütung. Der Türöffner für den Paradigmenwechsel hin zu präventiven militärischen Aktionen gegen Terrorismus auch außerhalb des Gebiets der EU ist aber erschreckend offensichtlich und dominant.

⁷⁰ CONV 850/03, Artikel III-210. Meine Hervorhebung.

⁷¹ Die so genannten Petersberg-Aufgaben wurden im Juni 1992 vom Ministerrat der WEU beschlossen, die Namensgebung erinnert an den Tagungsort nahe Bonn. In ihnen werden – ergänzend zu den Beistandsverpflichtungen im Falle eines erlittenen Angriffs z.B. im Rahmen der NATO – mögliche militärische Aufgaben festgelegt. Diese wurden in den EU-Vertrag mit aufgenommen und umfassen „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen“. (Art. 17 Paragraph 2 (ehemals Artikel J.7) des EU-Vertrags.) Als Teil des EU-Vertrages sind sie auch integraler Bestandteil der ESVP.

⁷² Vgl. dazu Benoit (2002): 308 f.

⁷³ Solana, Javier: *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt*. Vorgestellt am 20.06.2003 in Thessaloniki. S.11 f. <http://ue.eu.int/pressdata/DE/reports/76257.pdf>.

Beschlossen auf dem EU-Gipfel am 12.12.2003 (<http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIIDE.pdf>).

⁷⁴ Ebd.

⁷⁵ Etwas überspitzt lassen sich Konkurrenz-Verhältnisse z.B. zwischen militärischer Aufrüstung und der Sicherung der Menschenrechte ausmachen, die beide als Verfassungsaufgabe festgelegt sind.

Die wenigen Bestimmungen des Verfassungsentwurfs, die sich in Kontinuität zu der bisherigen Antiterrorismuspolitik (verstanden als Teilbereich der justiziellen Kooperation) befinden, stellen dagegen keine bedeutenden Weiterentwicklungen dar. Laut Artikel 41 und seinen Durchführungsbestimmungen im hinteren Teil der Verfassungsvorlage wird zwar eine weitere Harmonisierung der Rechtssysteme sowie die vollständige gegenseitige Anerkennung angestrebt. Dies alles sind aber Aufgaben und Ziele, die bereits Bestandteil bestehender Abkommen bzw. Vorhaben sind. Auffällig ist dagegen, dass in diesen Paragraphen die Terrorismusbekämpfung – anders als im Vertrag von Maastricht – nicht mehr explizit als Anwendungsfall erwähnt ist. Die Terrorismusbekämpfung wird nun dem Bereich der Außenpolitik, das heißt der intergouvernementalen Kooperation, zugeordnet. Implizit wird damit die von terroristischen Gruppen ausgehende Bedrohung als externe designiert. Die Vergemeinschaftung der Antiterrorismus-Politik wird damit zunächst einmal verschoben, die nationalen Regierungen behalten ihre Souveränität und ihren Einfluss weiterhin, genauso wie Kontrollmöglichkeiten durch das EP oder nationale Parlamente weiterhin beschränkt bleiben.

Im Vergleich zur bisherigen Praxis zeigt sich also auch hier ein deutlicher Wandel. Dies umso mehr, wenn man die oben gemachten Feststellungen zur qualitativen Veränderung der ESVP berücksichtigt. Beide Ergebnisse zusammengenommen lassen die Schlussfolgerung zu, dass eine deutliche Neuausrichtung der Antiterrorismuspolitik und damit einhergehend eine Neugewichtung der Zuständigkeiten angestrebt wird.

1.5. Resümee: Drei Arten der Terrorismusbekämpfung

Betrachtet man die Entwicklung der europäischen Antiterrorismuspolitik, so lassen sich drei Herangehensweisen identifizieren. Diese decken sich in weiten Teilen mit den Etappen der historischen Entwicklung, wie sie oben definiert wurden, das heißt von ca. 1970 bis zu den EU-Verträgen, der Abschnitt von Maastricht bis heute und die angestrebten Veränderungen gemäß des Verfassungsentwurfs.

Zunächst wird Terrorismus als gemeinsames, aber vorwiegend internes Problem wahrgenommen, dem auf dem Weg zwischenstaatlicher Kooperation via *Abkommen* begegnet wird. Bestes europäisches Beispiel hierfür ist die Konvention zur Terrorismusbekämpfung von 1977. Gegenmaßnahmen und damit die Bekämpfung des Terrorismus gehören in den Bereich der zwischenstaatlichen justiziellen Kooperation und gegenseitigen Hilfe („legal assistance“). Die Schritte, die gegen terroristische Gruppierungen oder Personen unternommen werden, sind reaktiv und beziehen sich auf begangene Straftaten beziehungsweise deren Urheber. Prävention funktioniert in dieser Logik durch Abschreckung der potenziellen Täter durch die zu erwartende justizielle Verfolgung und Bestrafung.

Später, und dies ist die zweite Variante, wird die Kooperation, jedenfalls in der Theorie, zur justiziellen *Integration* erweitert beziehungsweise vertieft. Die zwischenstaatlichen Abkommen, die als Ziel zumeist die Auslieferung der Täter hatten, aber die jeweils nationalen Strafrechte nicht betrafen, werden durch gemeinsame Rechtsetzung bzw. die gegenseitige volle Anerkennung der Rechtssysteme ersetzt. Ziel dieser Vorgehensweise ist die Vereinheitlichung der Strafbarkeit und Strafmaße terroristischer Straftaten, um international agierende Gruppen grenzübergreifend verfolgen zu können und ihre Auslieferung zu vereinfachen. Das Auslieferungsverfahren wird nach der erfolgten gegenseitigen Anerkennung und erreichten Homogenisierung der Rechtsetzung durch einen gemeinsamen Haftbefehl ersetzt, und somit die Überstellung an das zuständige Gericht extrem vereinfacht.⁷⁶ Nach den Beschlüssen vom Juni 2002 befindet sich die EU zur Zeit auf dieser Stufe der Entwicklung.

⁷⁶ Wenn die Unterschiede zwischen den Rechtssystemen und der Rechtspraxis erst einmal beseitigt sind und vergleichbare Maßstäbe in den betroffenen Ländern geschaffen sind, steht die Einführung eines gemeinsamen Haftbefehls beinahe zwangsläufig und logisch am Ende dieser Entwicklung in Richtung eines europäischen Staates bzw. engeren Staatenverbundes.

Diese beiden Vorgehensweisen gegen den Terrorismus zeichnen sich dadurch aus, dass Antiterrorismuspolitik als ein Spezialfall der Bekämpfung der (organisierten) Kriminalität angesehen wird. Der Kampf gegen Terrorismus findet innerhalb des Rahmens der justiziellen Kooperation statt. Diese Varianten, offensichtlich vor allem die letztere, erfordern die Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht durch Supranationalisierung und damit ein gewisses Maß an politischer Einigkeit und gegenseitigem Vertrauen. Dies vor allem deswegen, weil sie – wie oben gesehen – Kernbereiche staatlicher Souveränität berühren. In der EU hat der Ausbau dieser Ebene der Zusammenarbeit gut 30 Jahre in Anspruch genommen.

Die dritte Möglichkeit dem Problem Terrorismus zu begegnen, ist die von den USA vertretene Politik, der sich die EU gegenwärtig annähert. Terrorismus wird darin als primär *militärische Bedrohung* wahrgenommen. Seine Bekämpfung fällt somit vor allem in die Außen- und Sicherheitspolitik. Mittel der justiziellen und polizeilichen Kooperation kommen allenfalls sekundär, verknüpft zum Beispiel mit der Debatte um „Einsätze der Bundeswehr im Inneren“, in Betracht und verlieren somit enorm an Bedeutung.⁷⁷ Vor allem bedeutet dies, dass neben den militärischen Mitteln auch die militärische Logik Anwendung auf den Bereich der antiterroristischen Maßnahmen findet. Besonders in der Bedrohungsanalyse und der Auswahl des Handlungszeitpunkts kommt es dadurch zu entscheidenden Verschiebungen, die zu einer deutlich „pro-aktiveren“ Vorgehensweise führen, die auch präventive nicht-zivile Maßnahmen einschließt. Über die Erfolgsaussichten derartiger Aktionen herrscht weitgehend Uneinigkeit, sie werden jedoch allgemein skeptisch beurteilt. Inwieweit innerhalb der EU über derartige Herangehensweisen ein Konsens erzielt werden kann, muss sich erst noch zeigen. Auch hier werden schließlich genuin einzelstaatliche Souveränitätsaspekte berührt, jedoch mit dem Vorteil (der „Chance“, wie es bei Solana heißt), dass es auch einen gemeinsamen externen Gegner gibt, auch wenn dieser von niemandem konkret benannt werden könnte.

2. Terrorismus-Debatte und Fortgang der europäischen Integration.

2.1. Stärkung der „Dritten Säule“ (justizielle Kooperation)?

Die bisher verabschiedeten und umgesetzten europäischen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung finden sich zumeist unter dem Stichwort der Kriminalitätsbekämpfung im Rahmen des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, deren Gründung der Vertrag von Amsterdam bis zum Mai 2004 vorsieht. Das bedeutet, dass sie im Bereich der justiziellen und polizeilichen Kooperation angesiedelt sind und damit hauptsächlich die „Dritte Säule“ der inner-EU-Beziehungen betreffen. Diese Entwicklung setzte sich auch in den von der EU nach dem 11.09.2001 beschlossenen Maßnahmen fort. Sowohl der Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung, inklusive der Definition, als auch der europäische Haftbefehl (EU-interne Auslieferung) und die unter anderem mit den USA abgeschlossenen externen Auslieferungsabkommen gehören zunächst zur internationalen polizeilich-justiziellen Kooperation.⁷⁸

Institutionell bedeuten die bisher *beschlossenen* politischen Maßnahmen daher eine Stärkung der inner-europäischen und vor allem polizeilich-justiziellen Kooperation. In weiten Teilen wird diese bisher jedoch weiterhin als zwischenstaatliche Kooperation aufgebaut bzw. durchgeführt und der Schritt zur Schaffung gemeinsamer Zuständigkeiten und Vergemeinschaftung nicht oder nur

⁷⁷ Für die EU birgt die Verlagerung der Antiterrorismuspolitik in den intergouvernemental geführten Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik aus der Sicht einer angestrebten Vergemeinschaftung auf dem Weg zu einem Staat Europa zudem das Risiko der thematischen Renationalisierung, auch „issue disintegration“ genannt. Diese Termini beschreiben die Rückübertragung von Bereichen, die bereits weitgehend vergemeinschaftet waren, in den Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit. Eine spätere Vergemeinschaftung kommt dann einer Rück-Rückübertragung gleich und steht erneut vor den Problemen, die sich bei der Vergemeinschaftung stellen.

⁷⁸ Im Juni 2003 sind nach teilweise geheimen Verhandlungen zwei Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über (1) Auslieferung und (2) Rechtshilfe unterzeichnet worden. Beide veröffentlicht im OJ L 181 vom 19.07.2003, S. 27-42. Zur Vorgeschichte und den geheimen Verhandlungen siehe <http://www.statewatch.org/news/2002/jul/11Auseu.htm> (15.11.2003).

selten gegangen. So wird etwa die gegenseitige Anerkennung der Rechtssysteme der Schaffung gemeinsamer Regeln vorgezogen. Die Aufgabe staatlicher Souveränität und deren Übertragung an EU-Institutionen steht nicht zur Debatte. Es bleibt eine Stärkung der intergouvernementalen Kooperation ohne großen Kompetenzgewinn für die EU.

Was fehlt, ist vor allem der politische Wille und die (Risiko-)Bereitschaft zur Umgestaltung der Zusammenarbeit hin zu einer echt vergemeinschafteten Politik. Das führt zu einem Beibehalten der komplizierten und langsamen bisherigen Kooperationsmechanismen. Die längeren Verfahren haben zwar durchaus berechtigte Kontrollfunktionen, gehen aber oftmals auf Kosten der Effizienz des gemeinschaftlichen Handelns. Entscheidungen über gemeinsame Maßnahmen müssen auch weiterhin einstimmig getroffen werden.⁷⁹ An diesem Prinzip, das noch für viele Bereiche der EU gilt, ist bisher nicht gerüttelt worden, auch wenn im Rahmen der Antiterrorismus-Politik die Notwendigkeit engerer und beschleunigter Kooperation erkannt worden ist. Es ist daher umso erstaunlicher mit welcher Geschwindigkeit die oben beschriebenen Maßnahmen auf intergouvernementaler Ebene trotz des Einstimmigkeitsgebotes durchgesetzt werden konnten, gerade auch in Anbetracht der Natur und Tragweite ihrer Inhalte.

Die verabschiedeten und umgesetzten Rahmenbeschlüssen haben zu einer Vereinheitlichung des europäischen Rechts und zu einer vereinfachten Kooperation zwischen den nationalen Justiz- und Polizeibehörden geführt: Die europäische Terrorismusdefinition belegt zumindest eine in ihren Grundlinien gemeinsame Problemanalyse, die als Baustein für eine gemeinsame Politik dienen dürfte. Mit dem europäischen Haftbefehl werden die bisher komplizierten und bürokratischen Auslieferungsabkommen innerhalb der EU abgeschafft und die rechtliche Integration vorangetrieben (wenn auch zunächst nur mittels gegenseitiger Anerkennung). Ob diese verstärkte und beschleunigte Kooperation allerdings auf den Einzelfall der Terrorismusbekämpfung beschränkt bleibt, oder ob die terroristischen Anschläge zu einem „riesigen Schritt vorwärts“⁸⁰ im Bereich der justiziellen und inneren Kooperation führen werden, kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden.

Die Erfahrung zeigt jedoch, dass einmal aufgebaute Strukturen, auch wenn sie ursprünglich als Ad-hoc-Maßnahmen nur provisorischen Charakter hatten, eine Eigendynamik entwickeln können und äußerst selten wieder abgebaut werden.⁸¹ Daher lassen die Rahmenbeschlüsse und die Erweiterung der Zuständigkeiten von Europol auch einen Trend zur echten Integration erkennen. Bei der Überführung der bisher für eine Übergangszeit geschaffenen Lösungen in dauerhafte, vergemeinschaftete Strukturen ist aber besonders darauf zu achten, dass demokratische Kontrollfunktionen (wieder) eingeführt werden und die zu schaffenden Rechtsstandards nicht lediglich die Institutionalisierung des kleinsten gemeinsamen Nenners bedeuten.⁸²

Gegen eine stärker vergemeinschaftete Politik und gegen einen Trend zur Integration auf dem Bereich der Antiterrorismus-Politik spricht jedoch die Verlagerung dieses Aufgabengebietes in den parlamentarisch nicht kontrollierten Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Rahmen der ESVP. De facto wurden die Exekutiven gestärkt und die Vergemeinschaftung damit verhindert oder zumindest aufgeschoben.

In der Literatur unumstritten ist die Feststellung, dass die Anschläge vom 11.09.2001 als Katalysator gewirkt haben, durch den eine beschleunigte Verabschiedung und wohl auch eine Verschärfung vorgesehener Maßnahmen bewirkt worden ist. Nicole Gnesotto, Gründungsdirektorin des Instituts für Sicherheitsstudien der EU, bringt es mit der Diagnose „was unmöglich war, wird mehr als notwendig“⁸³ auf den Punkt. In der Folge dieser Entwicklung kann von einer Stärkung der europäischen Integration gesprochen werden, die sich in der gegenseitigen Anerkennung der

⁷⁹ Vgl. speziell für die hier behandelte Thematik etwa Margue (2002): 281.

⁸⁰ Der EU-Justiz-Kommissar Vitorino, zitiert in Den Boer (2003): 1. Meine Übersetzung.

⁸¹ Vgl. auch weiter oben die Entwicklung von den Ad hoc TREVI-Gruppen zu Europol.

⁸² Dies gilt etwa für die Ausweitung der Kompetenzen Euopols, die nur mit einer Verbesserung der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten einhergehen kann. Vgl. dazu z.B. Baldus (2002); Lavranos (2003).

⁸³ Gnesotto (2001). Meine Übersetzung.

Rechtssysteme genauso wie in den gemeinsamen Maßnahmen in bisher äußerst umkämpften Themenbereichen manifestiert.

Mittlerweile lässt sich feststellen, dass auf dem Gebiet des Antiterrorismus die „Gesetzgebungs-
maschinerie schrittweise zu einem Stopp gekommen ist.“⁸⁴ Dies kann zum einen daran liegen, dass die erreichten Regelungen als ausreichend und als der Bedrohungsanalyse angemessen angesehen werden. Zum anderen könnte es aber auch darin begründet sein, dass zur Zeit kein akuter Anlass gegeben ist, der Anstoß (oder Begründung) für weitere Schritte wäre. Nach den Anschlägen vom 15.11.2003 und 20.11.2003 in Istanbul, die die ersten schweren terroristischen Anschläge in Europa seit längerem waren und die zudem in einem potenziellen Anwärtersland auf EU-Mitgliedschaft stattgefunden haben, bleibt offen, ob neue Entwicklungen in der Antiterrorismus-Politik zu erwarten sind. Sollte es Absichten oder Vorhaben für neue Maßnahmen schon vor den Anschlägen gegeben haben, wäre nun aus Sicht der Regierungen sicherlich ein eher günstiger Moment gekommen.

2.2. Stärkung der „Zweiten Säule“ (GASP/ESVP)?

Im ersten Kapitel wurde aufgezeigt, dass Antiterrorismus-Politik in Europa lange Zeit hauptsächlich im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit angesiedelt war. Einerseits lag dies an der Natur und Analyse der Bedrohung, auf die die Staaten (-gemeinschaft) seit den 1970er Jahren reagierten. Andererseits könnte man in dieser Tatsache auch eine gewisse europäische (Nachkriegs-) Tradition sehen, gegen Bedrohungen der inneren Sicherheit zunächst und soweit irgend möglich mit zivilen Mitteln vorzugehen. Spätestens seit dem 11.09.2001 gibt es aber weltweit und auch innerhalb der EU Ansätze, die eine stärkere militärische und außenpolitisch orientierte Vorgehensweise gegen terroristische Bedrohungen befürworten, so auch z.B. Solanas „Sicherheitsstrategie für Europa“. Ob dies nur ein Trend oder eine dauerhafte Abkehr von der „Zivilmacht Europa“ ist, gehört zu den Fragen, denen nun kurz nachgegangen werden soll. Vor allem geht es um eine Bewertung der Frage, wie weit die Ereignisse der letzten beiden Jahre zu einer stärkeren Vereinheitlichung und Integration auf dem Gebiet der gemeinsamen Außenpolitik im Rahmen der „Zweiten Säule“ geführt haben.

Stärker noch als bei der Beurteilung der Entwicklung innerhalb der „Dritten Säule“ gehen die Meinungen zur europäischen Außen- und Sicherheitspolitik auseinander. Insbesondere auf die Frage, inwieweit von einer gemeinsamen europäischen Reaktion auf die Anschläge des 11.09.2001 gesprochen werden kann, scheint keine einheitlich Antwort zu existieren.

Insgesamt überwiegen zur Zeit die kritischen Stimmen, die die Meinung vertreten, dass es auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach dem 11.09.2001 nicht zu einer stärkeren Europäisierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gekommen ist. Stellvertretend hält Howorth, unter dem Aspekt möglicher Vergemeinschaftung, fest:

„The most immediately notable feature of European responses to 11 September was *renationalisation* of security and defence reflexes.“⁸⁵

Angesichts der Ereignisse und der daraus schnell abgeleiteten neuen Bedrohungsszenarien, konzentrierte man sich im Bereich der Sicherheitspolitik zunächst auf die Ebene der Nationalstaaten, was in gewisser Weise als ein Fall von Desintegration verstanden werden kann, oder was zumindest auf die Gefahr eines Rückschrittes auf dem Weg zur Vergemeinschaftung hinweist. Zwar ließ eine gemeinsame Reaktion der EU nur einige Tage auf sich warten.⁸⁶ Jedoch kam es zuerst „nur“ zu nationalen Erklärungen und bilateralen Gesprächen, zum Beispiel mit den USA. Auch wenn dadurch die Tatsache der später erfolgten gemeinsamen Reaktion nicht geschmälert wird, so zeigt sich doch, dass die EU selbst von ihren Mitgliedsstaaten eben noch nicht als vollwertiger internationaler Akteur angesehen wird.

⁸⁴ Den Boer (2003): 11. Meine Übersetzung.

⁸⁵ Howorth (2002): 1. Hervorhebung im Original. Vgl. auch Duke (2002): 160 f.

⁸⁶ Gemeinsame Erklärung der außerordentlichen Ratsversammlung vom 21.09.2001

Die GASP/ESVP bleibt weiterhin ein eher umstrittener Bereich der gemeinsamen Politik. Zu sehr stehen sich hier unterschiedliche Interessen und Auffassungen gegenüber. Sie ist zudem einer der Bereiche, in denen das Konkurrenzverhältnis zwischen intergouvernementaler Kooperation und vergemeinschafteter Politik besonders ausgeprägt ist. Deutlich hat sich dies Anfang 2002 etwa am Streit um die deutsch-französisch-britischen Dreiergipfel und die daraus erwachsende Diskussion um das so genannte *Directoire* gezeigt. Unübersehbar wurden die Differenzen schließlich in der Frage um den Irakkrieg, der bekanntermaßen zu einer außenpolitischen Spaltung der Union geführt hat.

Trotzdem lässt sich feststellen, dass innerhalb der EU-Staaten, nicht zuletzt durch die Ereignisse der letzten Jahre, zunehmend an die Notwendigkeit einer gemeinsamen Sicherheitspolitik geglaubt und diese immer ambitionierter verfolgt wird. Der 11. September 2001 spielt dabei als Auslöser von Diskussionen und Überlegungen unbestritten eine entscheidende Rolle - darf aber im Bereich GASP/ESVP nicht überbewertet werden.⁸⁷ Die Diskussionen in und um diesen Politikbereich sind wesentlich älter. Der Diskussionsrahmen ist daher auch in jüngster Zeit zum Beispiel durch die Festlegungen des Amsterdamer Vertrags von 1997 oder die Erfahrungen des Kosovo-Krieges von 1999 mit bestimmt.

„[B]ut in general the idea that the 11 September attacks have been a ‘moteur d’intégration accrue’ does not apply to the European Defence and Security Policy.“⁸⁸

Einer der Gründe dafür dürfte in der Tatsache liegen, dass bei Bedrohungen von Außen die Bürger „Schutz“ bei den Nationalstaaten suchen, wie sie es „gewohnt“ sind. Zumindest ist dies die verbreitete Einschätzung der Regierungen, die in derartigen Fällen ihre Fähigkeit, den Bürgern Schutz zu bieten, betonen. So lässt sich auch die oben erwähnte reflexartige nationale Reaktion auf den 11.09.2001 erklären. Gnesotto sieht daher die Gefahr einer für die Integration eher kontraproduktiven Entwicklung, wenn sich die Staaten zunächst auf eigene Maßnahmen und Kapazitäten konzentrieren:

„Risiken der Verwischung europäischer Integrationen existieren. Zunächst, weil jede Frage um Leben und Tod den Nationalstaaten eine verstärkte Legitimität und Autonomie zurückgibt. Kooperieren heißt nicht zwangsläufig integrieren. Der Kampf gegen den Terrorismus setzt auch einer Verstärkung der staatlichen Apparate [...] voraus, die Bedrohung durch Attentate verstärkt das territoriale Zugehörigkeitsgefühl der Bevölkerungen, der Schutz der Bürger hebt das nationale Interesse wieder in den ersten Rang der Prioritäten.“⁸⁹

Auch wenn die Antiterrorismus-Politik und die zu ihr gehörigen Maßnahmen zunehmend von einem komplexen und international organisierten Netzwerk von Akteuren getragen und gestaltet werden, bleiben die Nationalstaaten doch häufig der eigentliche Bezugsrahmen.

„A complex, multilateral governance emerges, within which national sovereignty still prevails as the main framework of reference.“⁹⁰

Das Ziel und die Notwendigkeit einer integrierten, alle Wirkinstrumente der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten zur Terrorismusbekämpfung zusammenfassenden „Sicherheitspolitik aus einem Guß“⁹¹, gerät dabei oft aus dem Blick und steht hinter den kurzfristigen Zuständigkeitsinteressen und Ressortegoismen der Akteure zurück.

⁸⁷ Grant (2002): 135.

⁸⁸ Vennemann (2003): 17.

⁸⁹ Gnesotto (2001). Meine Übersetzung.

⁹⁰ Den Boer (2003): 19.

⁹¹ Mit dem Begriff einer „Sicherheitspolitik aus einem Guß“ umschreiben Mitarbeiter des Berliner Informationszentrums für Transatlantische Sicherheit die Notwendigkeit, alle zivilen, nichtmilitärischen aber auch militärischen Wirkmöglichkeiten der Außen- und Sicherheitspolitik (wie z.B. Sanktionspolitiken, Entwicklungspolitik, Außenhandels- und Wirtschaftspolitik, internationale Finanzpolitik, Rüstungskontrolle klassische Diplomatie und klassische militärische Mittel) zu einem integrierten, wirkungsorientierten Ansatz zu vernetzen. Diese Notwendigkeit besteht auf nationaler wie auf europäischer Ebene. Vgl. Nassauer, Otfried et.al. (2002) oder Nassauer, Otfried (2003).

Eine Stärkung der „Zweiten Säule“ ist daher – wenn überhaupt – erst mittelfristig zu erwarten und setzt eine stärkere Identifikation der Nationalstaaten mit der EU voraus. Nur dann ist eine stärker vergemeinschaftete und weniger intergouvernemental ausgerichtete Politik denkbar und realisierbar. Fraglich bleibt dabei vor allem, inwieweit es gelingen wird, eine europäische Position unabhängig von und gleichzeitig im Dialog mit der USA zu definieren und welche Rollen dann einer eventuellen EU-Eingreiftruppe und der NATO zugewiesen werden. Die Stellung der EU wird dabei von der Kohärenz ihres Auftretens als internationaler Akteur abhängen.

3. Terrorismusbekämpfung als Gefahr für Demokratie und Menschenrechte in Europa.

Abschließend soll hier nur kurz auf einige Defizite und Probleme der europäischen Antiterrorismus-Politik eingegangen werden, obwohl ihnen eigentlich größere Aufmerksamkeit zugemessen werden müsste.

Wie aus dem zweiten Abschnitt hervorgeht, ist ein Hauptmangel der europäischen Antiterrorismuspolitik, dass eine gemeinsame, vergemeinschaftete Politik nicht in ausreichender Form erreicht werden konnte. Sie wird immer noch zu Gunsten der Souveränität der Einzelstaaten zurückgestellt und bleibt daher im Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit. Gemessen an der vorherrschenden Risikoanalyse und der verbreiteten Einschätzung, dass nur ein gemeinsames und koordiniertes Vorgehen langfristig erfolgreich sein kann, besteht noch großer Handlungsbedarf. Zwar wird Terrorismus bereits als gemeinsame Bedrohung wahrgenommen und auch die Notwendigkeit einer kooperativen und kohärenten Gegenstrategie gesehen. Das zeigt sich beispielsweise in dem unter Leitung von Solana erarbeiteten Entwurf für eine europäische Sicherheitsstrategie.⁹² In der Praxis bleibt es aber bei gemeinsamen Absichtserklärungen und dann der Bevorzugung nationaler Politiken. Die EU ist somit als internationaler Akteur sicherheitspolitisch nicht oder nur sehr bedingt handlungsfähig, was sich sowohl auf ihre externe als auch ihre interne Glaubwürdigkeit negativ auswirkt.

Dadurch bleibt die europäische Kooperation (die es ja, wie gesehen, gibt) dem intergouvernementalen Bereich zugeordnet. Die Folgen sind entsprechend: nationale Interessen können unter dem Deckmantel europäischer Notwendigkeiten verfolgt werden, und die demokratische Kontrolle durch das EP ist so gut wie aufgehoben. Davon profitieren in erster Linie die Regierungen bzw. Bürokrationen. Sie können die Maßnahmen im Bereich Terrorismusbekämpfung mehr oder weniger an tagespolitisch aufkommenden Problemen ausrichten und gewinnen so ein erhebliches Maß an Flexibilität für ihre Handlungen.

Aber auch die gemeinsam beschlossenen und in Gesetze umgesetzte Maßnahmen eröffnen Probleme. So wird vielfach – und dies vollkommen zu Recht – bemängelt, dass in den neuen Regelungen, wie dem europäischen Haftbefehl, und der gemeinsamen Terrorismusdefinition die individuellen Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht ausreichend geschützt sind. Es darf zumindest bezweifelt werden, ob bisher und nach der anstehenden Erweiterung der Union die Rechtssysteme innerhalb der EU gleichwertig sind, und Angeklagte in allen Staaten mit vergleichbaren Verfahren zu rechnen haben. Ein weiterer gewichtiger Kritikpunkt ist insbesondere die Aufweichung des Datenschutzes im Rahmen der justiziellen Kooperation, zum Beispiel über Europol und Eurojust.⁹³ Eine Aufweichung oder Gefährdung des Datenschutzes droht aber auch auf internationaler Ebene. Dies wurde zuletzt etwa in der Frage um die Weitergabe sensibler Passagierdaten (so genannte *Passenger Name Records*) an US-Behörden deutlich. Es ist höchst zweifelhaft, ob derartige Maßnahmen bzw. derartige Daten bei der Terrorismusprävention irgendeinen realen Zweck erfüllen und den Ermittlern helfen können. Klar ist aber andererseits, dass zugesicherte

⁹² Solana, Javier: *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt*. Vorgestellt am 20.06.2003 in Thessaloniki.

<http://ue.eu.int/pressdata/DE/reports/76257.pdf>

⁹³ Eine ausführliche Analyse möglicher und bestehender datenschutzrechtlicher Probleme, vorgelegt Anfang Oktober 2003 vom Joint Research Centre der Europäischen Kommission mit dem Titel „Security and privacy for the citizen in the Post-September 11 digital age: A prospective overview.“ findet sich unter

<http://www.jrc.es/home/publications/publication.cfm?pub=1118> (09.11.2003)

Datenschutzbestimmungen verworfen werden, und zunehmend „gläserne Bürger“ unter Generalverdacht gestellt werden.

Ebenso um die Verteidigung elementarer Grundrechte geht es bei der Kritik an der so genannten Terroristenliste. Diese seit Ende 2001 aufgestellte und regelmäßig aktualisierte und ergänzte Liste enthält die Namen derjenigen Einzelpersonen und Gruppen, bei deren Verfolgung die EU-Mitgliedsstaaten sich zur gegenseitigen Hilfe verpflichten. In diesem Fall bleibt unklar, welche Information zur Aufnahme auf die Liste führen, woher diese stammen und wie sich die betroffenen Personen und Gruppen gegebenenfalls gegen ihr Auftauchen auf der Liste gerichtlich wehren können. Dass im allgemeinen auch keine Beweise öffentlich gemacht werden, ist unter rechtsstaatlichen Maßstäben nur schwer zu vertreten und widerspricht dem Prinzip der Unschuldsvermutung.

Es besteht außerdem die mehr als reelle Gefahr, dass die Antiterrorismus-Politik als Deckmantel für Maßnahmen genutzt wird, zum Beispiel in den Bereichen der Asylpolitik, Grenzsicherung und Migrationskontrolle, die ansonsten mit europäischen Rechtsstandards und den Menschenrechtserklärungen nicht in Einklang zu bringen wären.⁹⁴ Ein Beispiel für eine derartig missbräuchliche Verwendung findet sich in einem Vorschlag, den die spanische Ratspräsidentschaft Anfang 2002 vorlegte. In diesem ging es um die Einrichtung eines „Standardformulars für den Austausch von Informationen über Vorfälle mit terroristischem Hintergrund.“⁹⁵ Explizit ging es bei dem Vorschlag in erster Linie um den Austausch von Informationen über Demonstranten, z.B. der „Globalisierungsgegner“. Dies wird nicht nur in der Formulierung des in mehreren Revisionen unterbreiteten Vorschlags deutlich, sondern auch durch die Tatsache gestützt, dass es bereits seit dem 17.09.2001 ein Standardformular zum Informationsaustausch über „echten“ Terrorismus gab (dessen Erarbeitung vor dem 11.09.2001 begonnen worden war).⁹⁶

4. Schlussbemerkungen

Gerade im Hinblick auf die anstehende Erweiterung der Europäischen Union im kommenden Mai werden erneut Fragen der Europäischen Integration in den Mittelpunkt rücken. Die Chancen, die eine vertiefte Integration für Europa mit sich bringt, werden gerne und oft präsentiert. Die Risiken und auch die Vorbedingungen für eine wünschenswerte Integration geraten in den Hintergrund. Insbesondere die Vertiefung der justiziellen und polizeilichen Kooperation, die etwa bereits durch den gemeinsamen Haftbefehl allgemein oder die Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung im Speziellen in der Praxis umgesetzt wird, muss an Bedingungen geknüpft werden. Sie darf nicht als Selbstzweck verstanden werden. Die Angleichung der Rechtssysteme darf eben nicht zu einem kleinsten gemeinsamen Nenner führen, sondern muss den hohen Maßstäben genügen, die etwa durch die Europäische Erklärung der Menschenrechte gesetzt werden. Gleiches gilt für jede einzelne Maßnahme. Wenn sie auch auf den ersten Blick unwichtig und ohne großen Einfluss scheinen mögen, besteht doch immer die Gefahr, dass einmal gemachte Ausnahmen sich zur Regel entwickeln und schließlich auf andere Bereiche übergreifen.

Natürlich – und damit finden wir uns auf das eingangs erwähnte Dilemma zwischen Freiheit und Sicherheit zurückgeworfen – muss auch die elementare Sicherheit der Bürger geschützt werden. Bedrohungsanalysen dürfen nicht unterschätzt, aber auch nicht überschätzt werden, gerade auch weil sie so oder durch Folgemaßnahmen zum Selbstläufer werden können. So sollte in Europa die Frage der „islamistischen Bedrohung“ einer echten und ernsthaften Analyse unterzogen werden und in ihrer derzeitigen allgemeinen Form in Frage gestellt werden. Mit einer konkreten Analyse eventueller Bedrohungen ausgestattet sollten stattdessen die Möglichkeiten und Chancen am (kritischen) Dialog orientierter Politik neu bewertet werden. Nur am Rande sei hier daran

⁹⁴ Zu diesem Punkt siehe zum Beispiel Den Boer (2003), Guilt (2003) und die aktuelle Doppelausgabe No. 49/50 (August 2003) von *Cultures et Conflicts* (<http://www.conflicts.org/>).

⁹⁵ So der Titel der ersten Vorlage, Dok. Nr. 5712/02.

⁹⁶ Ausführlicher zu diesem Vorgang: <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/16spainterr.htm> (09.11.2003)

erinnert, dass die EU seit 1992 unter dem Stichwort „Barcelona-Prozess“ eine Partnerschaft mit den Mittelmeerranrainern anstrebt. Diesen und andere vergleichbare aber versandete Prozesse gilt es zu erneuern. Statt die Freiheit zugunsten einer vermeintlichen Sicherheit einzuschränken, könnte auf diese Weise Sicherheit auch mit und gerade durch Freiheit gewonnen werden.

Umso genauer sollte die Debatte um die Terrorismusbekämpfung weiter beobachtet werden. Der Interpretationsspielraum der Terrorismus-Definition und anderer Maßnahmen der Antiterrorismus-Politik ist aufgrund der in ihr *immer* enthaltenen politischen Komponente weit gesteckt und leicht zu missbrauchen. Nicht nur durch terroristische Anschläge von Außen droht den europäischen Demokratien und ihren Grundprinzipien Gefahr. Auch von Innen, durch eigene Handlungen, können freie und offenen Gesellschaften ihre Grundprinzipien in Frage stellen und ihrer eigenen Gefährdung zuarbeiten.

Bibliographische Angaben

- Albrecht, Peter-Alexis (2003): *Die vergessene Freiheit. Strafrechtsprinzipien in der europäischen Sicherheitsdebatte*. Berlin: BWV, 2003.
- Anderson, Malcolm & Apap, Joanna (2002): *Changing Conceptions of Security and their Implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation*. CEPS Policy Brief No. 26, September 2002.
- Baldus, Manfred (2002): *Der Beitrag des Europäischen Polizeiamtes (Europol) zur Bekämpfung des Terrorismus*. In: Koch (2002).
- Bassiouni, Cherif (Hg.) (2001): *International Terrorism: Multilateral Conventions (1937-2001)*. Ardsley: Transnational Publishers, 2001.
- Benoit, Loick (2002): *La lutte contre le terrorisme dans le cadre du deuxième pilier : un nouveau volet des relations extérieures de l'Union européenne*. In: *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2/2002, S. 283-313.
- Beres, Louis René (1995): *The Meaning of Terrorism for the Military Commander*. In: *Comparative Strategy*, Vol. 14, S. 287-299.
- Brown, John (2002): *Les périlleuses tentatives pour définir le terrorisme*. In: *Le monde diplomatique*. Février 2002, S. 4f.
- Den Boer, Monica (2003): *9/11 and the Europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment*. Notre Europe Policy Paper N° 6, September 2003.
- Freestone, David (1997): *International cooperation against terrorism and the development of international law principles of jurisdiction*. In: Higgins/Flory (1997), S. 43-67.
- Gal-Or, Noemi (1985): *International cooperation to suppress terrorism*. London, 1985.
- Gnesotto, N. (2001): *Terrorisme et intégration européenne*. Institut d'Etudes de Sécurité, Bulletin N° 35, octobre 2001. <http://www.iss-eu.org/newsltr/n35f.pdf>
- Grant, Charles (2002): *The Eleventh of September and Beyond : The impact on the European Union*. In: Freedman, Lawrence (Hg.): *Superterrorism*. The Political Quarterly, Special issue, 2002.
- Gueydan, Claude (1997): *Cooperation between member states of the European Community in the fight against terrorism*. In: Higgins, R. / Flory, M. (1997), S. 97-122.
- Guild, Elspeth (2003): *International Terrorism and EU Immigration, Asylum and Borders Policy: The Unexpected Victims of 11 September 2001*. In: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8, Issue 2, Summer 2003, S. 331-346.
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): *Die Nachwirkungen des 11. September: Neue Herausforderungen an die gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik*. Ein Bericht von Marianne Ebertowski, September 2003. http://www.boell.de/downloads/europa/11_sept_aftermath_brussels.pdf
- Higgins, R. / Flory, M. (1997): *Terrorism and international law*. London: Routledge, 1997.
- Higgins, Rosalyn (1997): *The general international law of terrorism*. In: Higgins, R. / Flory, M. (1997), S. 13-29.
- Howorth, Jolyon (2002): *The European Security Conundrum: Prospects for ESDP after 11 September 2001*, *EUSA Review* 15:1, Winter 2002, S. 1, 3-4.
- Koch, Hans-Joachim (Hg.): *Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit*. Baden-Baden: Nomos, 2002.
- Knelangen, Wilhelm (2001): *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess*. Opladen: Leske und Budrich, 2001

- Lavranos, Nikolaos (2003): *Europol and the Fight Against Terrorism*. In: European Foreign Affairs Review, Vol. 8, Issue 2, Summer 2003, S. 259-275.
- Margue, Tung-Lai (2002): *Les initiatives menées par l'Union dans la lutte antiterroriste dans le cadre du troisième pilier (Justice et affaires intérieures)*. In: Revue du Droit de l'Union Européenne, 2/2002, S. 261-281.
- Meggle, Georg (2003): *Terror & der Krieg gegen ihn: öffentliche Reflexionen*. Paderborn: Mentis, 2003.
- Messelken, Daniel (2003): *Guerilla und Terrorismus. Formen des (gerechten) Krieges?* In: Meggle (2003), S. 147-165.
- Nassauer, Otfried et al. (2002): *Für eine Sicherheitspolitik aus einem Guß*. Manuskript.
- Nassauer, Otfried (2003): *Aktive Asymmetrie – Neubestimmung der Sicherheitspolitik im euro-atlantischen Kontext*. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 8/2003, S. 946-954.
- Paye, Jean-Claude (2002): *Faux-semblants du mandat d'arrêt européen*. In : Le monde diplomatique. Février 2002, S. 4f.
- Schmalenbach, Kirsten (2000): *Der internationale Terrorismus – Ein Definitionsversuch*. In: Neue Zeitschrift für Wehrrecht, Jahrgang 42, Heft 1, S. 15-20.
- Select Committee on the European Union: *Europol's Role In Fighting Crime*. HL Paper 43. 28.01.2003. <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200203/ldselect/ldecom/43/43.pdf>
- Stein, Torsten (1980): *Die Bekämpfung des Terrorismus im Rahmen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften*. In: ZaöRV, 1980, S. 312-318.
- Stein, T. / Meiser, C. (2001): *Die Europäische Union und der Terrorismus*. In: Die Friedens-Warte 76 (2001), S. 33-54.
- Storbeck, Jürgen (2003): *The European Union and Enlargement: Challenge and Opportunity for Europol in the Fight Against International Crime*. In: EFA Review, Vol. 8, Issue 3, Autumn 2003, S. 283-288.
- Vennemann, Nicola (2003): *Country Report on the European Union*. In: Walter, Christian et al. (Hg.): *Terrorism as a Challenge for National and International Law*. Berlin/Heidelberg: Springer, 2003 (im Erscheinen). <http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/index.cfm>

ISSN 1434-3284

Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS)
Rykestr. 13, 10405 Berlin, 030 446858-0 (Tel) 030 4410-221 (Fax)