Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union

– Rahmenbedingungen, Strategien und Zuständigkeiten –

Waldemar Hummer*

Inhalt

A. Einführung 145
B. Terrorismus als besondere Deliktsform 147
C. Terrorismusbekämpfung vor „9/11“ 149
D. Terrorismusbekämpfung nach „9/11“ 151
E. Terrorismusbekämpfung nach dem Vertrag von Lissabon 155
F. Die aktuelle Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung 157
G. Schlussbetrachtungen 158

A. Einführung

Der Terrorismus ist in den letzten Jahren zu einem Massenphänomen geworden und stellt damit eine immer ernster werdende Bedrohung der freien Gesellschaft dar. Seit dem Jahr 2000 sind weltweit bei 73.000 Terroranschlägen mehr als 170.000 Personen getötet worden. Die Zahl der Verletzten und traumatisierten Opfer geht in die Hunderttausende. Allein im Jahr 2015 waren 29.376 Todesopfer zu beklagen, von denen 74 Prozent zu Lasten von lediglich vier Terrorgruppen (IS, Boko Haram, Taliban und Al-Qaida) gingen. Insgesamt verübten im selben Jahr aber 274 Terrorgruppen entsprechende Anschläge.

Auch Europa blieb vom Terrorismus nicht verschont, 21 der 34 OECD-Staaten wurden von Terrorattacken betroffen. Der erste Anschlag gegen einen Mitgliedstaat der EU wurde im März 2004 gegen Spanien verübt, bei dem am Gelände des Madrider Bahnhofs Atocha selbst, sowie in an- und abfahrenden Zügen, 192 Personen ums Leben kamen. Ein Jahr später ereignete sich in London ein weiterer folgenschwerer Terrorakt, bei dem im Juli 2005 56 Tote zu beklagen waren. Vor Kurzem kam es in Paris, im Januar (12 Tote) und im November 2015 (130 Tote), in Brüssel, im März 2016 (39 Tote), in Nizza, im Juli 2016 (86 Tote), in Berlin, im Dezember 2016 (12 Tote), in London, im März 2017 (6 Tote), in Stockholm, im April 2017 (4 Tote), in Paris, eben-

* em. o. Univ.-Prof. Dr. Dr. Dr. Waldemar Hummer, Institut für Europarecht und Völkerrecht, Universität Innsbruck.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2017-2-145 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

falls im April 2017 (3 Tote) und in Manchester im Mai 2017 (22 Tote) zu weiteren Anschlägen, die insgesamt 314 Todesopfer forderten.[1]

Die ökonomischen Folgen dieser terroristischen Attentate sind ebenfalls enorm. So beliefen sich die durch die Terroranschläge verursachten volkswirtschaftlichen Schäden allein im Jahr 2015 auf insgesamt 89,6 Mrd. US$.[2]

Am 7. März 2017 verabschiedete das Europäische Parlament und der Rat eine Richtlinie zur Terrorbekämpfung,[3] die erstmals eine erschöpfende Auflistung terroristischer Straftaten enthält, die in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen spätestens bis Anfang September 2018 durch entsprechende Rechts- und Verwaltungsvorschriften umzusetzen sind. Mit dieser Richtlinie wird der Rahmenbeschluss des Rates von Mitte Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung[4] ersetzt und der Beschluss des Rates von Ende September 2005 über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten[5] geändert.

Nach beinahe 15 Jahren haben sich damit Parlament und Rat auf der Basis des Vertrags von Lissabon im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auf eine neue Ausgestaltung des Sekundärrechts zur Terrorismusbekämpfung geeinigt, nachdem sich zwischenzeitlich eine Reihe massiver terroristischer Anschläge in Europa ereignet hatten. Ebenso war es erst jetzt möglich, den bereits über zehn Jahre alten Beschluss über den Informationsaustausch bezüglich terroristischer Straftaten zu ajournieren.

Die Gründe für diese Verzögerung sind vielfältig und liegen zum einen in den geänderten Rechtsgrundlagen durch den Vertrag von Lissabon und zum anderen in den sich ständig ändernden und weiterentwickelnden Formen der Begehungshandlungen terroristischer Straftaten, die auch eine stete Anpassung von deren rechtlichen Straftatbeständen bedingen. Dazu kommt aber noch die komplexe Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten in Angelegenheiten der Terrorismusbekämpfung, die eine klassische „Querschnittsmaterie" darstellt, und zwar nicht nur im Bereich der Binnenkompetenzen, sondern auch in dem der darauf beruhenden Außenkompetenzen.[6]

Es bietet sich daher an, zu dieser komplexen und bedauerlicher Weise immer wichtiger werdenden Frage der Erfassung und Sanktionierung terroristischer Straftaten eine kurze Einführung zu verfassen, wobei aber nur auf die wichtigsten Aspekte eingegangen werden kann.[7]

1 Siehe dazu Wikipedia, Liste von Terroranschlägen im 20. und 21. Jahrhundert.
2 Institute for Economics & Peace (Hrsg.), Global Terrorism Index 2016, S. 4 f.
3 RL (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung, ABl. L 88 v. 31.3.2017, S. 6; dazu unter F.
4 ABl. L 164 v. 22.6.2002, S. 3, geändert durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI des Rates v. 28.11.2008, ABl. L 330 v. 9.12.2008, S. 21.
5 ABl. L 253 v. 29.9.2005, S. 22.
6 Vgl. dazu die Judikatur in EuGH, Rs. 22/70, *Kommission/Rat*, EU:C:1971:32.
7 Vgl. dazu schon *Hummer*, Grundlagen und Rahmenbedingungen internationaler Sicherheit auf regionaler Ebene – am Beispiel der europäischen Sicherheitsarchitektur, in: ders. (Hrsg.), Sicherheit und Terrorismus, Rechtsfragen aus universeller und regionaler europäischer Sicht, 2005, S. 129 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2017-2-145 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

B. Terrorismus als besondere Deliktsform

Terroristische Straftaten weisen eine Reihe von Besonderheiten auf, die ihre Erfassung und Sanktionierung erschweren. Das Besondere daran ist aber der Umstand, dass sie eine Kombination aus

(a) *objektiven* Elementen (Mord, Körperverletzung, Geiselnahme, Erpressung, Begehung von Anschlägen, Drohung, eine der vorgenannten Straftaten zu begehen, etc.) und

(b) *subjektiven* Elementen (Taten, die vorsätzlich mit dem Ziel begangen werden, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern, Strukturen eines Landes oder einer Internationalen Organisation, wie zum Beispiel der EU, zu destabilisieren oder zu zerstören oder die Regierung zu einem Unterlassen bestimmter Handlungen zu zwingen, etc.) darstellen.[8]

Des Weiteren sind die *terroristischen Straftaten* kategorial in

(a) „terroristische Straftatbestände",

(b) „Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung" und

(c) „Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten" unterteilt.

Eine *terroristische Vereinigung* wiederum ist ein auf längere Dauer angelegter organisierter Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die zusammenwirken, um terroristische Straftaten zu begehen.

Was die Stoßrichtung terroristischer Straftaten betrifft, so richten sie sich dementsprechend nicht gegen die territoriale Integrität eines Staates bzw. gegen einzelne Rechtsgüter, sondern werden vorrangig dazu gesetzt, um Angst und Schrecken in der Bevölkerung zu verbreiten und diese damit zu destabilisieren. Sie gefährden damit die individuelle Unversehrtheit der Bürger und konterkarieren ganz allgemein die Verpflichtung der EU, in dem von ihr ausgebildeten „Raum der Freiheit der Sicherheit und des Rechts" „ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten" (Art. 67 Abs. 3 AEUV).

Terroristische Straftaten verstoßen dabei gleichsam „reflexartig" gegen die universellen Werte der Menschenwürde, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität sowie der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Sie stellen zudem einen der schwersten Angriffe auf die Grundsätze der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit dar, die nach dem horizontalen und vertikalen „Kongruenz- und Homogenitätsgebot"[9] nicht nur allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind, sondern auch der Union zugrunde liegen (Art. 2 EUV).

Was wiederum die *Begehung* terroristischer Straftaten betrifft, so werden diese – von speziellen Formen des Staatsterrorismus abgesehen – in der Regel von (Gruppen von) Privatpersonen, und zwar in den unterschiedlichsten Formen, begangen. Des

8 Vgl. EU-Vorschriften zu terroristischen Straftaten und damit zusammenhängenden Strafen, Europäische Kommission, Sicherheitsunion: Kommission verschärft Maßnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, Pressemitteilung IP/16/4401 v. 21.12.2016.

9 Vgl. *Hummer*, Die gemeinsame Wertebasis in der EU. Vertikales und horizontales „Kongruenz- und Homogenitätsgebot", in: Pichler (Hrsg.), Rechtswertestiftung und Rechtswertebewahrung in Europa, 2015, S. 65 ff.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2017-2-145 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Öfteren kommt es dabei zu Formen des „*state-sponsored terrorism*“ (SST),[10] mittels derer hybride Bedrohungslagen aufgebaut werden. Da es sich bei terroristischen Anschlägen aber grundsätzlich um Aktivitäten von *Privatpersonen* handelt, findet auf sie das nationale Straf- und Verwaltungsrecht, nicht aber das Völkerrecht (samt seinem für Österreich relevantem Neutralitätsrecht) Anwendung, da sich dieses ja nur auf die Beziehungen zwischen Staaten erstreckt. Aus diesem Grunde ist es zum Beispiel von vorrangiger Bedeutung, festzustellen, ob es sich bei der Terrororganisation Islamischer Staat (IS) bereits um einen „Staat“ im Sinne des Völkerrechts handelt, oder ob sich dieser lediglich als solcher bezeichnet und das von ihm ausgerufene Kalifat bestenfalls einen solchen in „*statu nascendi*“ darstellt. Würde es sich beim IS tatsächlich schon um einen Staat handeln, dann könnte gegen ihn ohne Zweifel Krieg geführt werden und zwar unter Einhaltung der Regeln des humanitären Kriegsrechts.

Was schließlich die *Bekämpfung* des Terrorismus betrifft, so geschieht diese grundsätzlich mit polizeilichen und nicht mit militärischen Mitteln, wenngleich die Grenze fließend ist, wie die Reaktion Frankreichs auf die terroristischen Anschläge von Mitte November 2015 in Paris, die mehr als 130 Todesopfer forderten, belegt. Frankreich ging in diesem Zusammenhang von einem „bewaffneten Angriff“ auf sein Hoheitsgebiet aus und rief dementsprechend nicht die dafür an sich vorgesehene „*Solidaritätsklausel*“ (Art. 222 AEUV) sondern direkt die militärische „*Beistandsklausel*“ (Art. 42 Abs. 7 EUV) an und verhängte zugleich einen noch immer andauernden Ausnahmezustand über das Land. Der französische Staatspräsident *François Hollande* führte in seiner Rede am 16. November 2016 in Versailles dazu unter anderem wörtlich aus: „Frankreich ist im Krieg. Die Anschläge […] sind Kriegsakte“.[11]

Diese „unorthodoxe“[12] Aktivierung der militärischen Beistandsklausel wurde in der Folge aber nicht nur durch die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, sondern auch durch den einstimmigen Beschluss des Rates und der im Rat vereinigten Mitgliedstaaten vom 20. November 2015[13] gebilligt. Rein rechtssystematisch bleibt aber der mehr als fragliche Umstand bestehen, dass damit nicht die genau für solche Fälle terroristischer Anschläge vorgesehene „Solidaritätsklausel“

10 *Youssef*, Staatliche Unterstützung von Terrororganisationen als Möglichkeit hybrider Bedrohungsprojektion, in: Dengg/Schurian (Hrsg.), Vernetzte Unsicherheit – Hybride Bedrohungen im 21. Jahrhundert, 2016, S. 181 ff.

11 Französische Botschaft Berlin (Hrsg.), Frankreich – Info: Attentate in Paris. Rede von Staatspräsident *François Hollande* vor den beiden Parlamentskammern, Versailles am 16.11.2016.

12 Vgl. dazu *Hummer*, Terrorismusbekämpfung mit unerlaubten Mitteln? Warum bemüht Frankreich das Szenario der „Beistandsklausel“ und nicht das der „Solidaritätsklausel“?, ÖGfE Policy Brief 41/2015; vgl. auch *Zeitzmann*, Die Terrorakte von Paris: Anwendung des Art. 42 Abs. 7 EUV gerechtfertigt?, Jean-Monnet-Saar v. 22.3.2016, http://jean-monnet-saar.eu/?p=1043 (5.5.2017); *Schiffbauer*, Der Terror von Paris, das Völkerrecht und der europäische Beistandsfall, JuWissBlog v. 17.11.2015; *Weyand*, Der Europäische Beistandsfall als Katalysator für eine Militarisierung der Europäischen Außenpolitik?, Verfassungsblog v. 18.11.2015.

13 Rats-Dok. 14406/15; Schlussfolgerungen des Rates der EU und der im Rat vereinigten Mitgliedstaaten zur Terrorismusbekämpfung, Press Release 848/15 v. 20.11.2015.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2017-2-145 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

des Art. 222 AEUV, sondern bewußt die militärische „Beistandsklausel" des Art. 42 Abs. 7 EUV angerufen wurde.

C. Terrorismusbekämpfung vor „9/11"

Die internationale Zusammenarbeit in der Bekämpfung auch des Terrorismus begann im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften im Dezember 1975, als durch Beschluss der Staats- und Regierungschefs auf ihrer Tagung in Rom eine ministerielle Arbeitsgruppe zur Terrorismusbekämpfung eingerichtet wurde. In der Folge wurde im Jahr 1976 vom Rat Justiz/Inneres die sogenannte TREVI-Gruppe („*Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale*") eingesetzt, die sich – außerhalb des Rechtsrahmens der Europäischen Gemeinschaften – vor allem mit der Bekämpfung des Terrorismus als nationales Phänomen (z.B. der RAF in Deutschland, der ETA in Spanien oder der IRA in Großbritannien und Nordirland u.a.m.), das allerdings grenzüberschreitende Bezüge aufwies, auseinanderzusetzen hatte. Parallel dazu kam es am 27. Januar 1977 im Schoß des Europarates zum Abschluss des Übereinkommens zur Verhütung des Terrorismus.[14]

Erst durch den Vertrag von Maastricht (1992) wurde die bisher außerhalb der Gemeinschaften ablaufende Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zur Terrorbekämpfung hinsichtlich ihrer auswärtigen Komponente in die zweite (GASP) und bezüglich der Bereiche Justiz und Inneres in die dritte Säule der EU (ZBJI bzw. PJZS) übergeführt. Gemäß Art. K1.9 EUV wurde dabei die „polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus" in der „Dritten Säule" als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse" qualifiziert.[15]

Sowohl in der Erklärung von La Gomera, die vom Rat auf seiner informellen Tagung vom 14. Oktober 1995 verabschiedet wurde als auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Madrid vom Dezember 1995 wurde übereinstimmend festgestellt, dass der „Terrorismus" eine Bedrohung der Demokratie, der Menschenrechte und der Entwicklung darstellt, die nur länderübergreifend bekämpft werden kann, eine Formulierung, die vom Europäischen Rat von Dublin vom Dezember 1996 aufgegriffen und wiederholt wurde. Mitte Oktober 1996 erließ der Rat der EU im Rahmen der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) in der dritten Säule eine Gemeinsame Maßnahme,[16] mit der die Mitgliedstaaten ver-

14 Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus, SEV Nr. 196; unter Bezug auf die Res. 2178 (2014) des SR der VN behandelt das Zusatzprotokoll vom Mai 2015 u.a. das Phänomen der „ausländischen terroristischen Kämpfer"; die EU hat das Übereinkommen samt Zusatzprotokoll am 22.10.2015 unterzeichnet, vgl. dazu das Diskussionspapier des EU-Koordinators für die Terrorismusbekämpfung, Ausländische Kämpfer und Rückkehrer, Rat-Dok. 15715/2/14 v. 2.12.2014.

15 Vgl. *Hübner*, Terrorismusbekämpfung als Aufgabe der Europäischen Union, 2009, S. 41 ff.

16 Gemeinsame Maßnahme 96/610/JI des Rates v. 15.10.1996 betreffend die Erstellung und Führung eines Verzeichnisses der besonderen Fähigkeiten und Fachkenntnisse auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung, mit dem die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der EU bei der Terrorismusbekämpfung erleichtert werden soll, ABl. L 273 v. 25.10.1996, S. 1.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2017-2-145 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

pflichtet wurden, ihre Fähigkeiten und Kenntnisse auf dem Gebiet der Terrorbekämpfung untereinander auszutauschen. Im Rahmen der G7 wurde wiederum im Jahr 1996 ein Katalog von 25 Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet.

Im Gefolge des Abschlusses des Vertrages von Amsterdam (1997), der in den Art. 2, 29, 30 und 31 Abs. 1 lit. e) EUV den Erlass von Mindestvorschriften in den Bereichen der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und des Drogenhandels vorsah, kam es zur Verabschiedung einer Reihe einschlägiger Sekundärrechtsakte, wie zum Beispiel den Beschluss des Rates vom 3. Dezember 1998 zur Erteilung des Auftrags an EUROPOL, sich mit Straftaten zu befassen, die im Rahmen von terroristischen Handlungen gegen Leben, körperliche Unversehrtheit, persönliche Freiheit sowie gegen Sachen begangen wurden oder werden könnten,[17] der Gemeinsamen Maßnahme 98/428/JI des Rates vom 29. Juni 1998 zur Einrichtung eines Europäischen Justiziellen Netzes,[18] das gemäß deren Art. 2 Abs. 1 auch Befugnisse in Bezug auf terroristische Straftaten hat, sowie der weiteren Gemeinsamen Maßnahme 98/733/JI des Rates vom 21. Dezember 1998 betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der EU.[19]

Im Gefolge des Europäischen Rates von Tampere vom Oktober 1999, der postulierte, dass die EU zu einem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" werden soll, kam es am 9. Dezember 1999 des Weiteren zu einer Empfehlung des Rates betreffend die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Finanzierung von terroristischen Gruppierungen.[20] Damit bestanden zur Jahrtausendwende eine Reihe einschlägiger sekundärrechtlicher Bestimmungen in der zweiten und dritten Säule der Union zur Bekämpfung des Terrorismus, ohne dass diese allerdings ein kohärentes und ich sich geschlossenes System darstellten.

Die große Wende kam mit den Anschlägen der Al-Qaida in New York vom 11. September 2001 gegen das World Trade Center (sogenannter „9/11") mit über 3.000 Toten, da ab diesem Zeitpunkt die bisher in der EU in der dritten Säule in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI/PJZS) nicht gezielt zur Terrorismusbekämpfung vereinbarten und verabschiedeten Maßnahmen nunmehr speziell zur Bekämpfung des Terrorismus eingesetzt wurden. So erließ der Rat unter dem unmittelbaren Eindruck von „9/11" am 13. Juni 2002 den Rahmenbeschluss 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung[21] und im Gefolge der vorerwähnten terroristischen Anschläge von Madrid (11. März 2004) und London (7. Juli 2005) wurde die Bekämpfung des Terrorismus eine der zentralen Aufgaben der EU.

17 ABl. C 26 v. 30.1.1999, S. 22.
18 ABl. L 191 v. 7.7.1998, S. 4.
19 ABl. L 351 v. 29.12.1998, S. 1.
20 ABl. C 373 v. 23.12.1999, S. 1.
21 ABl. L 164 v. 22.6.2002, S. 3, geändert durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI des Rates v. 28.11.2008, ABl. L 330 v. 9.12.2008, S. 21.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2017-2-145 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

D. Terrorismusbekämpfung nach „9/11"

Beim kurzfristig nach dem „9/11"-Anschlag am 21. September 2001 anberaumten außerordentlichen Europäischen Rat nahmen die Staats- und Regierungschefs zunächst einen „Aktionsplan für die Terrorismusbekämpfung"[22] an, in dem eine Reihe von Aspekten des Kampfs gegen den Terrorismus beschrieben wurden. Dieser Aktionsplan wurde seither kontinuierlich durch weitere Initiativen und Maßnahmen ergänzt. Am 12. Dezember 2003 verabschiedete der Europäische Rat die vom damaligen Hohen Vertreter für die GASP, *Javier Solana*, ausgearbeitete "Europäische Sicherheitsstrategie",[23] die zwar nicht ausschließlich auf die Bekämpfung des Terrorismus ausgerichtet war, aber als erstes Grundsatzdokument bezeichnet werden kann, das ganz unterschiedliche Ansätze der Terrorismusbekämpfung zusammenführt. Dabei wird deutlich gemacht, dass zur wirksamen Bekämpfung des Terrorismus eine Kombination von Maßnahmen, die sowohl die Aufklärung, als auch die Mitwirkung von Polizei, Justiz, Militär und sonstigen Einrichtungen beinhaltet, notwendig ist.[24]

Nach dem Terroranschlag vom 11. März 2004 in Madrid, der erstmals einen Mitgliedstaat der EU betraf, gab der Europäische Rat am 25. März 2004 eine „Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus"[25] ab, in der unter anderem vorgeschlagen wird, einen eigenen EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung einzusetzen, eine Position, die noch im selben Monat durch den Holländer *Gijs de Vries* besetzt wurde, der allerdings im März 2007 zurücktrat und Mitte September 2007 durch den Belgier *Gilles de Kerchove* ersetzt wurde. Dem EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung obliegt unter anderem die Vorlage eines Berichts über den Stand der Umsetzung der einschlägigen Maßnahmen.[26] Ein weiterer Aspekt, der in dieser Erklärung enthalten war, war die Forderung der Erarbeitung einer langfristigen Strategie der EU zum Kampf gegen den Terrorismus.

Diesbezüglich verabschiedete der Europäische Rat auf seiner Tagung am 15./16. Dezember 2005 die „Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung".[27] Diese Strategie besteht aus vier Arbeitsfeldern, die sich in das strategische Engagement der Union – den „Terrorismus weltweit bekämpfen und dabei die Menschenrechte achten, Europa sicherer machen und es seinen Bürgern ermöglichen, in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu leben" – wie folgt einfügen: Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion.

22 Rats-Dok. SN 140/01 ml/HS/li.
23 Vgl. www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf (5.5.2017).
24 Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste, Maßnahmen der EU zur Terrorismusbekämpfung, WD 11-3000-14/09 v. 9.2.2009, S. 5.
25 Vgl. www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/79640.pdf (5.5.2017).
26 Vgl. den Bericht des EU-Koordinators für die Terrorismusbekämpfung (6785/16) v. 4.3.2016, der eine Reihe von Empfehlungen enthält.
27 Rat-Dok. 14469/4/05 REV 4 v. 30.11.2005.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2017-2-145 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Im Einzelnen umfassen diese vier Arbeitsfelder, auch „Säulen" genannt, folgende Maßnahmen:

„*Prävention*: In Europa und über Europa hinaus verhindern, dass sich Menschen dem Terrorismus zuwenden, und bei den Faktoren oder Ursachen ansetzen, die zu Radikalisierung und Anwerbung von Menschen für den Terrorismus führen können;

Schutz: Bürger und Infrastrukturen schützen und die Verwundbarkeit gegenüber Anschlägen verringern, auch durch eine erhöhte Sicherheit der Grenzen, des Verkehrs und kritischer Infrastrukturen;

Verfolgung: Über unsere Grenzen hinweg und weltweit Terroristen verfolgen und gegen sie ermitteln; Planungen, Reisen und Kommunikation unterbinden; Unterstützernetze zerschlagen; Finanzierung von und Zugang zu Anschlagsmaterial unterbinden; Terroristen vor Gericht stellen;

Reaktion: Uns selbst in einer solidarischen Gesinnung dafür rüsten, die Folgen von Terroranschlägen zu bewältigen und möglichst gering zu halten, indem wir die Reaktionsfähigkeit, die Koordinierung der Reaktion und die Betreuung der Opfer verbessern".[28]

Nachstehend sollen in aller Kürze die wichtigsten Maßnahmen aufgezeigt werden, die in den jeweiligen Säulen – zunächst noch im Regime der alten EU, dann aber ergänzt und fortgeschrieben in dem der neuen EU auf der Basis des Vertrags von Lissabon – gesetzt wurden.

Im Rahmen der ersten Säule – *Prävention* – wurde vom Rat am 24. November 2005 die „Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus"[29] verabschiedet, die 2008 und 2014 überarbeitet wurde und vor allem eine bessere Einbindung der Zivilgesellschaft in den Prozess der Aufklärung anregt. 2011 rief die Kommission das „Aufklärungsnetzwerk gegen Radikalisierung" (*Radicalisation Awareness Network*, RAN) ins Leben,[30] in dem über 700 Organisationen und rund 1.000 Fachleute aus allen Mitgliedstaaten vertreten sind. Auf den Erfahrungen von RAN aufbauend, verabschiedete die Kommission am 15. Januar 2014 die Mitteilung zur „Prävention der zu Terrorismus und gewaltbereitem Extremismus führenden Radikalisierung: Verstärkung der EU-Maßnahmen" („Präventionsmitteilung").[31] In der Folge stellte der Rat im Juni 2014 die überarbeitete „Strategie der EU zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus",[32] vor, in der einmal mehr festgestellt wird, wie wichtig es ist, die Erfahrung von RAN in alle präventiven Aktivitäten zur Verhütung von terroristischen Anschlägen mit einzubeziehen.

28 Ibid., S. 3; für eine genauere Darstellung dieser vier Bereiche siehe Deutscher Bundestag, (Fn. 24), S. 9 ff.; *Bendiek*, Die Terrorismusbekämpfung der EU, SWP-Studie S21, August 2006, S. 11 ff.

29 Rat-Dok. 14781/1/05 REV 1.

30 Siehe http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/index_en.htm (5.5.2017).

31 COM (2013) 941 final v. 15.1.2014.

32 Europäische Kommission, Pressemappe Hintergrund, Radikalisierung verhindern, Die Rolle der Europäischen Kommission.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2017-2-145 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Am 28. April 2015 legte die Kommission die „Europäische Sicherheitsagenda“[33] für den Zeitraum 2015 bis 2020 vor. In diesem Zeitraum werden Projekte im Bereich Verhinderung von Radikalisierung durch das „Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit“ des „Fonds für die innere Sicherheit“ (ISF) finanziert, wobei für diesen Fünfjahres-Zeitraum etwas über 1 Mrd. Euro zur Verfügung stehen.

Was die zweite Säule – *Schutz* – betrifft, so geht es dabei vor allem darum, sowohl die Bürger, als auch die Infrastrukturen gegenüber Anschlägen zu schützen, und dafür auch entsprechende Grenzsicherungssysteme zu entwickeln. Als zentrale Prioritäten werden dabei die Verbesserung der Sicherheit von EU-Pässen im Sinne der Einführung biometrischer Daten,[34] die Einrichtung des VISA-Informationssystems (VIS),[35] die Fertigstellung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)[36] und die Einrichtung von Frontex[37] genannt.[38] Was wiederum den Schutz sensibler Verkehrsträger vor terroristischen Anschlägen betrifft, so wurde zunächst für die Sicherheit in der Luftfahrt und auf Flughäfen durch die Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt[39] ein europäischer Rahmen geschaffen und die Seeverkehrssicherheit durch die Verordnung (EG) Nr. 725/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen[40] sowie die Sicherheit von Seehäfen durch die Richtlinie 2005/65/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Oktober 2005 zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen[41] verstärkt. Für den Schutz des Güterverkehrs auf der Straße legte die Kommission 2006 einen „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verbesserung der Sicherheit der Lieferkette“[42] vor.[43]

Im Rahmen der dritten Säule – *Verfolgung* – geht es vor allem um die grenzüberschreitende Nacheile von Terroristen, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit unter Mithilfe von EUROPOL und EUROJUST sowie die Beurteilung der jeweiligen Bedrohungslage durch das *EU Joint Situation Center* (SitCen), das im Generalsekretariat des Rates angesiedelt ist. Ein weiteres Desiderat ist die weitere Verbesserung des

33 COM (2015) 185 final v. 28.4.2015.
34 VO (EG) Nr. 2252/2004 des Rates v. 13.12.2004, ABl. L 385 v. 29.12.2004, S. 1.
35 VO (EG) Nr. 767/2008 des EP und des Rates v. 9.7.2008, ABl. L 218 v. 13.8.2008, S. 60; vgl. *Hummer*, Der Visakodex der Europäischen Gemeinschaft, Wiener Zeitung v. 13.1.2010, S. 28.
36 VO (EG) Nr. 1987/2006 des EP und des Rates, ABl. L 381 v. 28.12.2006, S. 4; Beschluss 2007/533/JI des Rates, ABl. L 205 v. 7.8.2007, S. 63; vgl. *Hummer*, Das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II), Wiener Zeitung v. 28.8.2007, S. 11.
37 VO (EG) Nr. 2007/2004 des Rates v. 26.10.2004, ABl. L 349 v. 25.11.2004, S. 1.
38 Vgl. Deutscher Bundestag, (Fn. 24), S. 10.
39 ABl. L 355 v. 30.12.2002, S. 1.
40 ABl. L 129 v. 29.4.2004, S. 6.
41 ABl. L 310 v. 25.11.2005, S. 28.
42 KOM (2006) 79 endg. v. 27.2.2006.
43 Vgl. *Hummer*, Schutz des Güterverkehrs vor terroristischen Anschlägen, Wiener Zeitung v. 29.3.2006, S. 11.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2017-2-145 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Informationsaustausches zwischen den nationalen Behörden.[44] Was die Verbesserung der Strafverfolgung und -vollstreckung betrifft, so fiel deren Umsetzung großteils in den Kompetenzbereich der früheren dritten Säule (PJZS), wie zum Beispiel der vorerwähnte Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung[45] sowie die Rahmenbeschlüsse zum Europäischen Haftbefehl,[46] zur Europäischen Beweisanordnung[47] und der Beschluss über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister.[48] Eine wichtige Funktion kommt in diesem Zusammenhang auch dem am 27. Mai 2005 abgeschlossenen Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, zur Bekämpfung des Terrorismus, der Kriminalität und der illegalen Migration (Vertrag von Prüm)[49] zu, der für seine Vertragsstaaten unter anderem den grenzüberschreitenden Zugriff auf DNA-Datenbanken ermöglichte.[50] In diesem Zusammenhang ist aber auch der Finanzierungsaspekt terroristischer Aktivitäten zu beachten, hinsichtlich dessen die Kommission am 20. Oktober 2004 eine Mitteilung zur Prävention und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung durch bessere Koordinierung auf nationaler Ebene und größere Transparenz des gemeinnützigen Sektors[51] vorlegte, die durch eine Reihe weiterer einschlägiger Mitteilungen,[52] die allerdings im Amtsblatt der Union nicht veröffentlicht wurden, ergänzt wurde. Am 26. Oktober 2005 wiederum verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie 2005/60/EG zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.[53]

Was die vierte Säule – *Reaktion* – betrifft, so dient sie vorrangig dazu, solidarische Reaktionen in der Zivilgesellschaft zur Bewältigung der Folgen terroristischer Anschläge zu befördern und den konsularischen Auslandsschutz[54] im Falle von Terroranschlägen und Naturkatastrophen in Drittstaaten zu harmonisieren. Dementsprechend ergingen 1995 zwei Beschlüsse der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Abstimmung des Auslandsschutzes für Unions-

44 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das EP über bestimmte Maßnahmen, die zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerwiegender Formen der Kriminalität, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung des Informationsaustauschs, zu treffen sind, KOM (2004) 221 endg. v. 29.3.2004.

45 Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates, ABl. L 164 v. 22.6.2002, S. 3, geändert durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI des Rates, ABl. L 330 v. 9.12.2008, S. 21.

46 Rahmenbeschlüsse 2002/584/JI, 2005/214/JI, 2006/783/JI, 2008/909/JI, 2008/947/JI des Rates, geändert durch Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates v. 26.2.2009, ABl. L 81 v. 27.3.2009, S. 24.

47 Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates v. 18.12.2008, ABl. L 350 v. 30.12.2008, S. 72.

48 Beschluss 2005/876/JI des Rates v. 21.11.2005, ABl. L 322 v. 9.12.2005, S. 33.

49 Vgl. dazu *Hummer*, Der Vertrag von Prüm – Schengen III?, Europarecht 4/2007, S. 517 ff.

50 Vgl. Deutscher Bundestag, (Fn. 24), S. 11 f.

51 KOM (2005) 620 endg. v. 29.11.2005.

52 KOM (2004) 698 endg., KOM (2004) 701 endg., KOM (2004) 702 endg.

53 ABl. L 309 v. 25.11.2005, S. 15.

54 Primärrechtlich geregelt in Art. 35 Abs. 3 EUV und in den Art. 20 Abs. 2 lit. c) und Art. 23 Abs. 1 AEUV sowie in Art. 46 GRCh, vgl. *Kruse*, Diplomatischer und konsularischer Schutz für Unionbürger: Von der nationality rule hin zur Unionsbürgerschaft als völkerrechtlich anerkanntem Anknüpfungspunkt im Rahmen des Auslandsschutzes?, 2009.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2017-2-145 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bürger[55] sowie ein Aktionsplan der Kommission für die Periode 2007 bis 2009 zur Verbesserung der konsularischen Protektion von Unionsbürgern in Drittstaaten.[56] Eine Bilanz über den Beitrag der EU gemäß diesem Aktionsplan legte die Kommission am 23. März 2011 in ihrer Mitteilung über „Konsularischer Schutz der EU-Bürger in Drittstaaten: Sachstand und Entwicklungsperspektiven"[57] vor. Die entsprechende Richtlinie (EU) 2015/637 über die Koordinations- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes für unvertretene Unionsbürger in Drittstaaten konnte vom Rat erst am 20. April 2015 auf der neuen Rechtsgrundlage des Art. 23 Abs. 2 AEUV erlassen werden.[58]

Über diese vier vertikalen Säulen der Strategie der EU zur Terrorbekämpfung hinweg spannt sich aber – als *horizontaler* Aspekt der gegenständlichen Strategie – die Verantwortung der EU für die Leistung eines eigenständigen Beitrags zur globalen Sicherheit und zur Unterstützung der sonstigen einschlägigen Aktivitäten der Staatengemeinschaft, vor allem im Schoß internationaler Organisationen (UNO, Europarat, NATO u.a.m.), aber auch im Rahmen von bloßen Staatenverbindungen, wie zum Beispiel der G8, G20 u.a.m.

Auf der programmatischen Ebene verabschiedete der Europäische Rat am 5. November 2004, in Fortführung des „Programms von Tampere" (1999), das sogenannte Haager Programm zur Stärkung der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der EU, das 2009 durch das sogenannte „Stockholmer Programm" weiterentwickelt wurde.

E. Terrorismusbekämpfung nach dem Vertrag von Lissabon

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2007) am 1. Dezember 2009 wurden die Rechtsgrundlagen, die der EU zur Terrorbekämpfung bisher in der zweiten und dritten Säule zur Verfügung standen, erweitert und modifiziert. Ihrem Charakter nach handelt es sich gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. j) AEUV nunmehr um zwischen der EU und den Mitgliedstaaten „*geteilte*" Kompetenzen im Rahmen der „vertikalen" Kompetenzverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten.

Ganz allgemein verpflichtet sich die EU im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Art. 67 Abs. 3 AEUV dazu, ihren Bürgern „ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten", was unter anderem auch durch Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorakten zu erreichen ist. Gemäß Art. 83 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV können das Europäische Parlament und der Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Sinne von Art. 294 AEUV durch Richtlinien Mindestvor-

55 Beschluss 95/553/EG, ABl. L 314 v. 28.12.1995, S. 73, aufgehoben durch die RL (EU) 2015/637 des Rates v. 20.4.2015, ABl. L 106 v. 24.4.2015, S. 1, und Beschluss 96/409/GASP, ABl. L 168 v. 6.7.1996, S. 4; vgl. *Hummer*, Schutz und Hilfe für EU-Bürger, Salzburger Nachrichten v. 8.6.2015.

56 KOM (2007) 767 endg.; vgl. auch Europäische Kommission, EU Initiative zur Stärkung des konsularischen Schutzes der Unionsbürger außerhalb der Europäischen Union, Pressemitteilung IP/07/1849 v. 5.12.2007.

57 KOM (2011) 149/2 v. 23.3.2011.

58 ABl. L 106 v. 24.4.2015, S. 1; *Hummer*, (Fn. 55), S. 15.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2017-2-145 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

schriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen im Bereich besonders schwerer Kriminalität – wozu gemäß Art. 83 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV auch der Terrorismus zählt – festlegen, die eine grenzüberschreitende Dimension haben.

Sofern dies notwendig ist, um die Ziele des Art. 67 AEUV in Bezug auf die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und damit verbundener Aktivitäten zu verwirklichen, schaffen das Europäische Parlament und der Rat gemäß Art. 75 AEUV auf der Basis des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens durch Verordnungen einen Rahmen für Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen (Einfrieren von Geldern u.a.m.), deren Eigentümer oder Besitzer natürliche oder juristische Personen, Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten (NGO/NRO) sind.

Handelt es sich hingegen um punktuelle „restriktive Maßnahmen", die gegen natürliche und juristische Personen verhängt werden sollen, die unter dem Verdacht stehen, terroristische Handlungen begangen zu haben, so bietet Art. 215 Abs. 2 AEUV die Rechtsgrundlage dafür, solche Embargomaßnahmen (Einfrieren von Geldern, Reisebeschränkungen u.a.m.) – auf der Basis eines GASP-Beschlusses – nach dem Verfahren des Abs. 1 individuell zu erlassen.

Was wiederum die gemeinsame Bekämpfung terroristischer Aktivitäten betrifft, so muss zunächst unterschieden werden, ob diese in einem Mitgliedstaat der EU oder in einem Drittstaat gesetzt werden. Im Falle einer terroristischen Bedrohung im Hoheitsgebiet eines *Mitgliedstaates* handeln gemäß der „*Solidaritätsklausel*" des Art. 222 Abs. 1 und 2 AEUV die Union und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam im Geiste der Solidarität zur Abwendung der Gefahr. Handelt es sich hingegen um die Bekämpfung des Terrorismus im Hoheitsgebiet eines *Drittstaates*, so kann der Rat der EU gemäß Art. 43 Abs. 2 EUV die Einrichtung einer entsprechenden Petersberg-Maßnahme anordnen. Wie vorstehend bereits erwähnt, ist aber auch die militärische „*Beistandsklausel*" des Art. 42 Abs. 7 EUV zur Abwehr terroristischer Aktivitäten im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates in Dienst genommen worden, nämlich durch Frankreich nach den massiven Anschlägen in Paris am 13. November 2015.[59]

Daneben bestehen eine Reihe einschlägiger (sekundärrechtlicher) Bestimmungen, vor allem technisch-operativer Natur, wie zum Beispiel über die Anwendung der Solidaritätsklausel,[60] die Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates vom 12. Februar 2015 zur Terrorismusbekämpfung[61] sowie die einschlägigen Passagen in der „Europäischen Sicherheitsagenda".[62] Am 1. Januar 2016 nahm bei EUROPOL das „Europäische Zentrum für Terrorismusbekämpfung" (ECTC) seine Arbeit auf.

59 Siehe dazu bereits unter B.

60 Beschluss 2014/415/GASP des Rates v. 24.6.2014 über die Vorkehrungen für die Anwendung der Solidaritätsklausel durch die Union, ABl. L 192 v. 1.7.2014, S. 53 i.d.F. ABl. L 221 v. 25.7.2014, S. 26.

61 Dok. 56/15, www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/ (5.5.2017).

62 COM (2015) 185 final v. 28.4.2015.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2017-2-145 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

F. Die aktuelle Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung

Wie vorstehend bereits erwähnt, haben in diesem Zusammenhang, gestützt auf Art. 83 Abs. 1 AEUV, das Europäische Parlament und der Rat am 15. März 2017 die Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung[63] erlassen, mit der sie – nach nunmehr 15 Jahren – den Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung[64] ersetzen und den Beschluss 2005/671/JI des Rates vom 20. September 2005 über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten[65] entsprechend ändern.[66] Die Richtlinie enthält Mindestvorschriften für die Definition von Straftatbeständen und die Festlegung von Sanktionen auf dem Gebiet von terroristischen Straftaten, Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung, und Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten sowie Maßnahmen zum Schutz, zur Unterstützung und zur Hilfe der Opfer des Terrorismus.

Dabei ist zu beachten, dass die Äußerung radikaler, polemischer oder kontroverser Ansichten in der öffentlichen Debatte über sensible politische Themen nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fällt und insbesondere nicht von der Definition der öffentlichen Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat (Art. 5) erfasst wird.

In einer erschöpfenden Auflistung enthält Art. 3 Abs. 1 lit. a) bis j) der Richtlinie zehn vorsätzliche Handlungen, die als *terroristische Straftaten* einzustufen sind und in Art. 4 lit. a) bis b) zwei vorsätzliche Handlungen, die als *Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung* zu qualifizieren sind. Die Art. 5 bis 12 wiederum enthalten genaue Definitionen von *Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten*. Die Art. 17 und 18 legen die Verantwortlichkeit juristischer Personen sowie die Voraussetzungen fest, unter denen gegen diese Sanktionen ergriffen werden können. Gemäß Art. 19 haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um ihre Gerichtsbarkeit in Bezug auf die aufgelisteten Straftaten sowie deren Strafverfolgung zu begründen. Gemäß Art. 23 berührt die Richtlinie nicht die Pflicht, die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie sie in Art. 6 EUV niedergelegt sind, zu achten. Die Art. 24 bis 26 dienen dem Opferschutz.

Gemäß ihrem Art. 28 ist die Richtlinie von den Mitgliedstaaten spätestens bis zum 8. September 2018 umzusetzen und laut Art. 29 hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 8. März 2020 einen Bericht zu übermitteln, in dem sie bewertet, inwieweit die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen getroffen haben, um dieser Richtlinie nachzukommen. Bis zum 8. September 2021 wiederum hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen weiteren

63 ABl. L 88 v. 31.3.2017, S. 6.

64 ABl. L 164 v. 22.6.2002, S. 3, geändert durch den Rahmenbeschluss 2008/919/JI des Rates v. 28.11.2008, ABl. L 330 v. 9.12.2008, S. 21.

65 ABl. L 253 v. 29.9.2005, S. 22.

66 Vgl. dazu Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung, KOM (2015) 625 final v. 2.12.2015; Europäische Parlament, Legislative Entschließung v. 16.2.2017, P8_TA(2017)0046.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2017-2-145 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bericht zu übermitteln, in dem sie den Mehrwert dieser Richtlinie in Bezug auf die Terrorismusbekämpfung bewertet. In dem Bericht sind auch die Auswirkungen dieser Richtlinie auf die Grundrechte und Grundfreiheiten einschließlich der Nichtdiskriminierung, die Rechtstaatlichkeit, und das Niveau des Schutzes und der Unterstützung von Opfern des Terrorismus zu evaluieren.

Ganz allgemein sollte die Definition terroristischer Straftatbestände, von Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung und Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten in allen Mitgliedstaaten weitgehend angeglichen werden, damit auch Verhaltensweisen, die insbesondere im Zusammenhang mit „ausländischen terroristischen Kämpfern" und der Terrorismusfinanzierung stehen, umfassender erfasst werden. Diese Verhaltensweisen sollten auch dann strafbar sein, wenn sie über das Internet, einschließlich der sozialen Medien, begangen werden.[67]

G. Schlussbetrachtungen

Die vorstehende Auflistung der vielfältigen Sekundärrechtsnormen zur Prävention und nachfolgenden Abwehr terroristischer Bedrohungen im engeren Sinn muss aber sowohl deliktsspezifisch, als auch kooperationstechnisch um eine weitere Komponente ergänzt werden. Dementsprechend findet die Bekämpfung terroristischer Aktivitäten in der EU nicht isoliert, sondern im Verbund mit Maßnahmen gegen schwere organisierte Kriminalität und Cyberkriminalität statt. So hilft organisierte Kriminalität Terroristen bei der Beschaffung von Waffen und Geld und die Cyberkriminalität wird deswegen Zug um Zug relevanter, da Terroristen das Internet immer häufiger dazu benutzen, um ihre Aktivitäten zu intensivieren, sich Mittel zu beschaffen und nach neuen Methoden der Verbrechensbegehung zu suchen. Terrorismus, organisierte Kriminalität und Cyberkriminalität sind daher eng miteinander verflochtene Bereiche, die durch die EU auf ihrem Weg zu einer wirksamen und echten *Sicherheitsunion* bekämpft werden müssen.

In ihrem diesbezüglichen Sechsten Fortschrittsbericht von Mitte April 2017[68] prüft die Kommission die bisherige Umsetzung sowohl der *gesetzgeberischen* Initiativen – wie der vorerwähnten Richtlinie (EU) 2017/541 zur Terrorismusbekämpfung,[69] der überarbeiteten Feuerwaffen-Richtlinie,[70] der geplanten Änderung der Vierten Geldwäsche-Richtlinie,[71] der Änderungen am Schengener Grenzkodex bezüglich systematischer, auch für Unionsbürger geltender Kontrollen an den Schengen-Außengrenzen,[72] der Einführung des EU-Einreise/Ausreisesystems (EES),[73] des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS)[74] sowie der

67 Vgl. Präambel, Erwägungsgrund 6 RL (EU) 2017/541.
68 Siehe COM (2017) 213 final v. 12.4.2017.
69 ABl. L 88 v. 31.3.2017, S. 6.
70 COM (2015) 750 final v. 18.11.2015.
71 COM (2016) 450 final v. 5.7.2016.
72 COM (2015) 670 final v. 5.12.2015.
73 COM (2016) 194 final v. 6.4.2016; COM (2016) 196 final v. 6.4.2016.
74 COM (2016) 731 final v. 16.11.2016.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2017-2-145 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität[75] – als auch der *nicht-legislativen* Maßnahmen (wie zum Beispiel der Vorstellung, im Rahmen des EU-Internetforums, des Prototyps der von den Internet-Unternehmen eingerichteten gemeinsamen „Hash-Datenbank", die es diesen ermöglicht, bekannte terroristische Inhalte zu kennzeichnen und sie rasch und unwiederbringlich zu entfernen, des Aufklärungsnetzes gegen Radikalisierung (RAN) und die Tätigkeit von dessen Exzellenzzentrum, die Organisierung eines Workshops zum Thema „grenzüberschreitende Nacheile" durch die Kommission, u.a.m.).

In diesem Zusammenhang ist auch der sogenannte „EU-Politikzyklus" zu erwähnen, dessen Zielsetzung darin besteht, für eine effektive Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten, den EU-Organen und den EU-Agenturen zu sorgen. Dieser Prozess beginnt mit der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (EU SOCTA/OCTA) durch EUROPOL, aus der sich eine Reihe von Empfehlungen hinsichtlich der dringlichsten kriminellen Gefahren, d.h. auch des Terrorismus, für die EU ergibt. Der aktuelle EU-Politikzyklus (2013-2017) wurde erfolgreich umgesetzt und der neue EU-Politikzyklus wurde am 9. März 2017 mit der Präsentation des EU SOCTA/OCTA-Berichts durch EUROPOL eingeleitet,[76] in dem mögliche Verbindungen zwischen schwerer und organisierter Kriminalität und dem Terrorismus untersucht werden. In diesem SOCTA/OCTA-Bericht 2017 wird darauf hingewiesen, dass Personen aus über 180 verschiedenen Ländern, die sich innerhalb oder außerhalb der EU aufhalten, an organisierter Kriminalität innerhalb der EU beteiligt sind, wobei aber 40 Prozent der Verdächtigen keine Unionsbürger sind.[77]

Da sich die Aufgabe des Staates mehr und mehr von der klassischen Gefahrenabwehr zur Risikovorsorge hin entwickelt, kommt es im aktuellen „Vorsorgemodell" zur Vorverlagerung des zulässigen Eingriffszeitpunkts für präventive staatliche Maßnahmen zur Terrorbekämpfung – wie zum Beispiel großer Lauschangriff, Einsatz von V-Leuten, verdeckten Ermittlern und „*agents provocateurs*", Video- und Drohnenüberwachung, Rasterfahndung etc. – ohne dass dabei immer sofort alle damit verbundenen rechtlichen Konsequenzen mitberücksichtigt werden. So wichtig die Terrorbekämpfung auch ist, so sehr muss die EU aber bedacht sein, dabei nicht die Attitüde eines bürokratischen Überwachungs-, Kontroll- und Sicherheitsapparates anzunehmen, sondern stets im Auge zu behalten, die damit ausgelösten rechtsstaatlichen Probleme entsprechend berücksichtigen zu müssen.[78] Ansonsten könnte die EU

75 ABl. L 119 v. 4.5.2016, S. 132.

76 Vgl. www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017 (5.5.2017).

77 COM (2017) 213 final v. 12.4.2017, S. 7.

78 Für eine solche Einzelprüfung bezüglich des Ausschlusses von der Anerkennung als Flüchtling als führendes Mitglied einer terroristischen Vereinigung vgl. EuGH, Rs. C-573/14, *Lounani*, EU:C:2017:71.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2017-2-145 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

an eine rechtsstaatliche und grundrechtlich verbürgte Grenze stoßen, womit sie selbst ihren eigenen Wertekatalog des Art. 2 EUV gefährden würde.

Aus Gründen der Aktualität sollen diesem Artikel noch zwei rezente einschlägige Ereignisse angefügt werden. Zum einen handelt es sich dabei um den Umstand, dass die Richtlinie 2014/41/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen[79] gemäß ihrem Art. 36 Abs. 1 bis zum 22. Mai 2017 umgesetzt werden musste, und zum anderen erging am 14. März 2017 das Urteil des EuGH in der Rechtssache *A u.a. gegen Minister van Buitenlandse Zaken*,[80] in der der Gerichtshof unter anderem zu prüfen hatte, ob Aktivitäten von Bürgerkriegsparteien als „terroristische Handlungen" eingestuft werden können. Konkret ging es dabei um die Qualifikation von Handlungen der tamilischen Befreiungsorganisation „*Liberation Tigers of Tamil Eelam*" (LTTE), die als solche von nicht-staatlichen Streitkräften in einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt in Sri Lanka gesetzt wurden, sodass sich die Frage stellte, ob auf deren Aktivitäten nicht allein das humanitäre Völkerrecht, sondern auch sonstige völkerrechtliche oder unionsrechtliche Regelungen zur Bekämpfung des Terrorismus Anwendung finden.

Mit dem Inkrafttreten der Europäischen Ermittlungsanordnung in Strafsachen steht nunmehr im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ein auch für die Terrorismusbekämpfung wichtiges Instrument zur Beweissicherung zur Verfügung. Die Europäische Ermittlungsanordnung basiert auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, d.h. jeder EU-Mitgliedstaat muss eine solche Anordnung eines anderen Mitgliedstaates genauso anerkennen und vollstrecken, wie eine Entscheidung seiner eigenen Behörden. Wenn beispielsweise die französischen Justizbehörden Terroristen auf der Spur sind, die sich in Belgien verstecken, können sie ihre belgischen Kollegen um die Vernehmung von Zeugen oder Hausdurchsuchungen ersuchen.[81]

Im erwähnten Judikat des Gerichtshofs wiederum wird, konform mit den Schlussanträgen der Generalanwältin *Eleanor Sharpston*,[82] darauf hingewiesen, dass der in Verfolg der Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 28. September 2001 ergangene Gemeinsame Standpunkt 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus[83] und die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus[84] dahin auszulegen sind, dass Aktivitäten der Streitkräfte bei bewaffneten Konflikten im Sinne des humanitären Völkerrechts „terroristische Handlungen" im Sinne dieser Rechtsakte darstellen können.

79 ABl. L 130 v. 1.5.2014, S. 1.
80 EuGH, Rs. C-158/14, *A u.a. gegen Minister van Buitenlandse Zaken*, EU:C:2017:202.
81 Vgl. EU-Regelung zu grenzüberschreitenden Ermittlungen tritt ab heute in Kraft; http://ec.europa.eu/germany/news/eu-regelung-zu-grenz%C3%BCberschreitenden-ermittlungen-tritt-ab-heute-kraft_de (23.5.2017).
82 Schlussanträge GAin *Sharpston* v. 29.9.2016 zu EuGH, Rs. C-158/14, *A u.a. gegen Minister van Buitenlandse Zaken*, EU:C:2016:734.
83 ABl. L 344 v. 28.12.2001, S. 93.
84 ABl. L 344 v. 28.12.2001, S. 70.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2017-2-145 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY