

Die Terrorismusbekämpfung der EU: Schritte zu einer kohärenten Netzwerkpolitik

Bendiek, Annegret

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bendiek, A. (2006). *Die Terrorismusbekämpfung der EU: Schritte zu einer kohärenten Netzwerkpolitik*. (SWP-Studie, S 21). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-245127>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Annegret Bendiek

Die Terrorismus- bekämpfung der EU

Schritte zu einer kohärenten Netzwerkpolitik

S 21
August 2006
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2006

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die Entwicklung einer netzwerkorientierten Anti-Terrorpolitik der EU
11	Die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung
11	Prävention
13	Schutz
14	Verfolgung
14	Reaktion
16	Bewertung der Strukturen und Instrumente
17	Förderung der internationalen Partnerschaft
17	<i>Multilaterale Zusammenarbeit</i>
18	<i>Bilaterale Partnerschaften</i>
18	<i>Nachbarschaftspolitik</i>
19	Entwicklung kollektiver Fähigkeiten
22	Förderung der Zusammenarbeit außerhalb der EU
23	Stärkung der nationalen Fähigkeiten
25	Aufgaben für die EU-Teamratspräsidentschaft 2007/2008
25	Horizontale Strategieplanung
27	Institutionelle Kohärenzanforderungen
28	Beziehungen zu den Mitgliedstaaten
	Anhang
30	Übersicht der wichtigsten Dokumente zur EU-Terrorabwehr
34	Abkürzungsverzeichnis

Die Terrorismusbekämpfung der EU. Schritte zu einer kohärenten Netzwerkpolitik

Mit der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung, die der Europäische Rat im Dezember 2005 verabschiedet hat, strebt die EU die Vernetzung mitgliedstaatlicher Außen- und Innenpolitiken in der Terrorabwehr an. Der dazugehörige Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung wurde zuletzt im Februar 2006 aktualisiert und enthält mehr als 160 Einzelmaßnahmen in den vier Arbeitsfeldern der EU-Strategie (Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion). Das Hauptziel der EU-Politik ist, »den Netzwerken des Terrors Netzwerke gegen den Terror« gegenüberzustellen.

Die Schockwirkung der Terroranschläge von Madrid (11.3.2004) und London (7.7.2005) war nicht so tiefgreifend, als dass in der Folge die Kohärenzprobleme bei der europäischen Vernetzung mitgliedstaatlicher Politiken beseitigt wurden. Diese Kohärenzprobleme lassen sich nach drei Kategorien differenzieren:

1. zwischen verschiedenen Politik- bzw. Arbeitsfeldern der EU-Terrorabwehr (horizontal);
2. zwischen verschiedenen EU-Organen und Akteuren in den drei Säulen des EU-Vertrages einerseits und außerhalb des EU-Rahmens andererseits (institutionell);
3. zwischen der EU und 25 nationalen Politiken (vertikal).

Es ist zwar kaum möglich, horizontale, institutionelle und vertikale Aspekte der Vernetzung von mitgliedstaatlichen Innen- und Außenpolitiken voneinander zu trennen. Dennoch erlaubt diese Differenzierung eine fundierte Analyse der Terrorismusbekämpfung der EU, die nicht nur als säulenübergreifende Querschnittsaufgabe angelegt ist, sondern auch im Einklang mit den vertraglich verankerten Kohärenzerfordernissen europäischer Politik stehen muss.

Die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung treibt die europäische Netzbildung maßgeblich voran, aber eben nicht im Sinne einer Vergemeinschaftung. Die Mängel an horizontaler, institutioneller und vertikaler Kohärenz bei der Vernetzung europäischer Außen- und Innenpolitiken dürften sich erst mittel- bis langfristig beheben lassen. Ideen zur Gründung einer europäischen CIA, einer Generaldirektion Homeland Security oder zur Einführung einer supranationalen Polizei- und Staatsanwaltschaftsbehörde haben

sich nicht durchgesetzt. Insofern erscheint eine entsprechende Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Politik gegenwärtig unrealistisch. Die tragenden Säulen in der europäischen Vernetzung bleiben weiterhin die Mitgliedstaaten.

Um bereits erzielte Fortschritte in der europäischen Zusammenarbeit zu verstetigen, sollte der Mehrwert einer europäischen Vernetzung für die nationale Politik substantiell erhöht und die EU-Strategie stärker auf die Prävention als Querschnittsaufgabe der Terrorismusbekämpfung ausgerichtet werden.

Für das achtzehnmonatige Arbeitsprogramm der Teamratspräsidentschaft (Deutschland, Portugal, Slowenien) ergibt sich in diesem Kontext folglich in den Jahren 2007–2008 eine klare Aufgabe: Der Wunsch nach mehr Kohärenz, Effizienz und Sichtbarkeit der EU als globaler Akteur in der Terrorismusbekämpfung muss mit den Souveränitätsvorbehalten der Nationalstaaten in Einklang gebracht werden. Die Präsidentschaft sollte hierbei folgende Punkte berücksichtigen:

- ▶ *Horizontal:* Die EU-Terrorismusbekämpfung verlangt eine horizontale Strategieplanung. Daher sind andere Strategien, die einen direkten oder indirekten Bezug zur Terrorabwehr herstellen, mit der umfassenden EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung abzustimmen. Die Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung vom Dezember 2004 sowie die Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung von Terroristen vom Dezember 2005 können hier als Beispiele genannt werden. Um stärkere Synergieeffekte zwischen den Strategien und Arbeitsfeldern der Terrorabwehr zu erzielen, sollte die Prävention als Leitidee und als Arbeitsfeld der Terrorismusbekämpfung ausgebaut werden. Hierfür bedarf es einer präziseren Definition der Grenzen und Möglichkeiten von Prävention in der EU-Terrorismusbekämpfung.
- ▶ *Institutionell:* Die EU sollte zwischen den Instrumenten, die im Bereich des auswärtigen Handelns eingesetzt werden, eine größere institutionelle Kohärenz schaffen. Die Schaffung dieser Kohärenz wird umso schwieriger, je mehr innen- und justizpolitische Instrumente im externen Bereich zum Einsatz kommen. Deshalb müssen die für Justiz und Inneres zuständigen Minister und die Außenminister stärker als bisher kooperieren. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) wäre dafür zuständig, die Aussprachen in den verschiedenen Ratsformationen vorzubereiten. Das dem AStV untergeordnete, säulenübergreifende Clearing

House erweist sich in der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung als effizient. Doch bisher fehlt dieser Ad-hoc-Gruppe der rechtliche Status, um säulenübergreifend agieren zu können. Gleichzeitig sollten die Kompetenzen und Initiativbefugnisse des Hohen Vertreters für die GASP, des Gemeinsamen Lagezentrums (SitCen) sowie des Beauftragten für die Terrorismusbekämpfung gestärkt werden.

- ▶ *Vertikal:* Zur Verbesserung der vertikalen Kohärenz ist die Weiterentwicklung des europäischen Informationsverbundes voranzutreiben. Die Bundesregierung könnte während ihrer Ratspräsidentschaft den EU-weiten Austausch vertraulicher Informationen zwischen den nationalen Lagezentren oder anderen zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten sowie zwischen dem SitCen und den nationalen Behörden organisieren. In diesem Zusammenhang wäre auch ein intensiviertes Personalaustauschprogramm mit den diplomatischen Vertretungen der Mitgliedstaaten und dem Ratssekretariat hilfreich.

Die Entwicklung einer netzwerkorientierten Anti-Terrorpolitik der EU

Terrorismusbekämpfung¹ war in der EU lange Zeit ausschließlich Sache der Innen- und Justizpolitik.² Erst die Terroranschläge in New York und Washington (11.9.2001) und jene in Madrid (11.3.2004) und London (7.7.2005) gaben den Anstoß, dass die EU die Terrorabwehr als bestimmende sicherheitspolitische Querschnittsaufgabe definierte.³ Die Europäische Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 bildet den säulenübergreifenden Gesamtrahmen für das europäische Bemühen, eine Antwort auf die globalen Herausforderungen und neuen Hauptbedrohungen zu finden, die im Vergleich zu früher »verschiedenartiger, weniger sichtbar und weniger vorhersehbar« sind (vgl. Anhang Nr. 1, S. 30). In der Terrorismusbekämpfung verfolgt die EU das Ziel, »den Netzwerken des Terrors Netzwerke gegen den Terror«⁴ gegenüberzustellen, die verfügbaren außen- und innenpolitischen Instrumente kohärent einzusetzen und dabei die Kompetenzen und Stärken der EU-Organe sowie einzelner Mitgliedsstaaten zu nutzen (Kasten 1, S. 9, und Kasten 2, S. 10). Von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt gab es inzwischen maßgebliche rechtliche Initiativen im Hin-

blick auf die Terrorismusbekämpfung als Querschnittsaufgabe der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, 2. Säule) sowie in Bezug auf die Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik der EU (ZJI, 3. Säule, JI-Bereich).

Nach den Anschlägen in New York und Washington erklärten die Staats- und Regierungschefs noch im September 2001, den Kampf gegen den Terrorismus zu einem vorrangigen Ziel der EU machen zu wollen. Diese Absicht wurde durch die Verabschiedung eines 64 Punkte umfassenden ressortübergreifenden »Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung« unterstrichen.⁵ Der Aktionsplan war darauf ausgerichtet, den Ausbau polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit sowie die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und die Verbesserung der Luftsicherheit im Rahmen der GASP voranzutreiben.

Der Europäische Rat hatte auf dem Sondergipfel im September 2001 befunden, dass ein militärischer Gegenschlag der USA gegen Staaten, die Terroristen anstiften, unterstützen oder beherbergen, auf Basis der VN-Resolution 1368 grundsätzlich legitim sei. Da die EU jedoch militärisch nicht als kollektiver Akteur auftrat, blieb die Entscheidung für eine Beteiligung an einem Gegenschlag Angelegenheit der nationalen Regierungen. Das GASP-Entscheidungssystem hatte die divergierenden Positionen zu der Frage, wann und unter welchen Umständen »Prävention« unter Einsatz von Militär in der internationalen Terrorismusbekämpfung erforderlich ist, nicht zu einer gemeinsamen Haltung zusammenführen können.⁶

Der Europäische Rat konnte auf dem Gipfel von Laeken im Dezember 2001 eine politische Einigung über wichtige Fragen erzielen, und zwar über die

1 Zu den Hintergründen des Internationalen Terrorismus siehe allgemein: Herfried Münkler, *Die Neuen Kriege*, Reinbek bei Hamburg 2002, S. 187f; Guido Steinberg, *Das Netzwerk des islamistischen Terrorismus. Der Nahe und der Ferne Feind*, München 2005; Ulrich Schneckenner, *Transnationaler Terrorismus. Charakter und Hintergründe des »neuen« Terrorismus*, Frankfurt a.M. 2006.

2 Als Antwort auf die terroristischen Anschläge der siebziger Jahre wurde im Juni 1976 durch den Rat Justiz und Inneres der EG die sogenannte TREVI-Gruppe ins Leben gerufen. Zudem verabschiedete der Europarat im Januar 1977 die European Convention on the Suppression of Terrorism (ECT). Siehe auch Wilhelm Knelangen, *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess*, Opladen 2001; Neil Walker (Hg.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford 2004.

3 Vgl. Daniel Keohane, »The EU and International Terrorism«, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.), *Securing the European Homeland: The EU, Terrorism and Homeland Security*, Gütersloh 2005, S. 7–21 (8); vgl. Monica Den Boer/Jörg Monar, »Keynote Article. 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor«, in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (2002) Annual Review, S. 11–28.

4 Vgl. Bericht der Bundesregierung (Offene Fassung) gemäß Anforderung des Parlamentarischen Kontrollgremiums vom 25. Januar 2006 zu Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus, Stand: 15.2.2006, S. 1–89 (47).

5 Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Sondertagung des Europäischen Rates von Brüssel am 21.9.2001 (Rats-Dokument SN 140/01); die ursprüngliche Fassung des Aktionsplans findet sich in: Rats-Dokument SN 3926/6/01 REV 6.

6 Vgl. Wilhelm Knelangen, »Die Ambitionen Europas und die Erfahrung des Scheiterns – Die Europäische Union und der »Krieg gegen den Terrorismus«, in: August Pradetto (Hg.), *Sicherheit und Verteidigung nach dem 11. September 2001. Akteure, Strategien, Handlungsmuster, Strategische Kultur*, Frankfurt a.M. 2004, S. 175–200; vgl. Christopher Hill, »Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy since 11 September 2001«, in: *Journal of Common Market Studies*, 42 (2004) 1, S. 143–163 (147ff).

Schaffung des Europäischen Haftbefehls, über die Einführung gemeinsamer Ermittlungsgruppen und über eine für alle Mitgliedstaaten geltende Terrorismusdefinition.⁷ Im EU-Rahmenbeschluss vom 13. Juni 2002 wurde festgelegt, dass nunmehr alle Taten als terroristische Straftaten gelten, »die durch ihre Art oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können« und wenn sie mit dem Ziel begangen werden, »i) die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder ii) öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder iii) die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu stören« (Artikel 1).⁸ Auf der Grundlage der Resolution 1373 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen wurde noch am Ende des Jahres 2001 eine EU-Liste jener Personen, Vereinigungen und Körperschaften eingeführt, für die im Rahmen der Terrorismusbekämpfung restriktive Maßnahmen zu treffen sind (vgl. Anhang Nr. 19, S. 33).⁹ Der Aktionsplan und die sogenannte Terroristenliste sind strenggenommen keine originär außenpolitischen Themen, doch sie spiegeln wider, wie schnell sich die Verknüpfung von innerer und äußerer Sicherheit und die Herausbildung eines säulenübergreifenden Ansatzes in der Terrorismusbekämpfung entwickelt hat.¹⁰ In der Zeit nach dem 11. September häuften sich die Hinweise auf terroristische Aktivitäten europäischer Muslime.¹¹

⁷ Rahmenbeschluss des Rates vom 13.6.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, in: Amtsblatt der EG (Abl.) L 190 vom 18.7.2002.

⁸ Rahmenbeschluss des Rates vom 13.6.2002 zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Abl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3–7 (4).

⁹ Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Abl. L 344 vom 28.12.2001, S. 93–96. Derzeit werden Möglichkeiten geprüft, wie sich Organisationen oder Personen wieder von der Liste streichen lassen. Siehe hierzu ausführlicher Thomas J. Bierstecker/Sue E. Eckert, *Strengthening Targeted Sanctions through Fair and Clear Procedures*, White Paper prepared by the Watson Institute Targeted Sanctions Project, Brown University, Providence, März 2006, S. 1–58.

¹⁰ Vgl. Jan Reckmann, *Außenpolitische Reaktionen der Europäischen Union auf die Terroranschläge vom 11. September 2001*, Berlin 2004, S. 49; Mareike Kleine, *Die Reaktionen der EU auf den 11. September: Zu Kooperation und Nicht-Kooperation in der inneren und äußeren Sicherheit*, Münster 2004, S. 76f.

¹¹ Vgl. Guido Steinberg, »Terror – Europas internes Pro-

blem«, in: *Internationale Politik*, 60 (November 2005) 11, S. 14–21 (20).

In der Folge der Anschläge von Madrid verständigten sich die Mitgliedstaaten im März 2004 in der »Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus« darauf, die grenzüberschreitende Kooperation in der Terrorismusbekämpfung der EU zu verbessern, und zwar mithilfe eines auf sieben strategische innen- und außenpolitische Ziele ausgerichteten Aktionsplans (vgl. Anhang Nr. 2, S. 30, und Nr. 6, S. 31). Seit den Anschlägen von Madrid hat die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) eine zentrale Rolle bei der Terrorismusbekämpfung der EU. Die Staats- und Regierungschefs verabschiedeten im Rahmen der »Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus« eine Solidaritätserklärung, die vorsieht, dass im Falle eines Terroranschlags in einem Mitgliedstaat die anderen EU-Staaten zum Schutz der Zivilbevölkerung und zur Gefahrenabwehr »alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich militärischer Mittel« mobilisieren (vgl. Anhang Nr. 2, S. 30). Bereits in der Europäischen Sicherheitsstrategie heißt es, dass »die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen wird. [...] Zur Bekämpfung des Terrorismus kann eine Kombination aus Aufklärungsarbeit sowie polizeilichen, justiziellen, militärischen und sonstigen Mitteln erforderlich sein« (vgl. Anhang Nr. 1, S. 30). Die ESVP-Komponente in der Terrorismusbekämpfung wird zusätzlich gestärkt durch den »Konzeptrahmen für die ESVP-Dimension der Terrorismusbekämpfung« vom November 2004 (vgl. Anhang Nr. 5, S. 31). Die EU bekräftigt insofern implizit, was mit dem Krieg in Afghanistan bereits Realität wurde: nämlich dass zur Bekämpfung des Terrorismus in Drittstaaten auch militärische Mittel eingesetzt werden können.

Darüber hinaus ist die EU-Terrorismusbekämpfung innenpolitisch eingebettet in die Umsetzung des Anfang November 2004 beschlossenen Haager Programms, eines Mehrjahresprogramms (2005–2010), das politische Maßnahmen umfasst, die der »Stärkung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« in der EU dienen (Anhang Nr. 4, S. 30, und Nr. 8, S. 31). Das Haager Programm legt in Bezug auf den Austausch von Informationen zu Strafverfolgungszwecken und eben auch zur Terrorabwehr fest, dass ab Januar 2008 der Austausch von Informationen gemäß dem »Grundsatz der Verfügbarkeit« zu erfolgen hat (Anhang Nr. 10, S. 31). Das heißt, ein Strafverfol-

blem«, in: *Internationale Politik*, 60 (November 2005) 11, S. 14–21 (20).

Was ist unter außenpolitischem Regieren in Netzwerken zu verstehen?

Im Kontext des außenpolitischen Regierens wird unter einem Netzwerk die kontinuierliche Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren verstanden. In der europäischen Terrorismusbekämpfung handelt es sich um staatliche Akteure (z.B. SitCen) und teils um informelle gouvernementale Foren (Clearing House), die auf unterschiedlichen Politikebenen gleichzeitig interagieren. Die Idee eines Regierens in Netzwerken (*network form of governance*) wurde erstmalig Anfang der neunziger Jahre artikuliert.^a

In jüngster Zeit wird auch in der GASP-Forschung die Notwendigkeit eines Perspektivwechsels von der zwischenstaatlichen Kooperation (Intergouvernementalismus) hin zum außenpolitischen Regieren in Netzwerken angemahnt.^b Das Netzwerkkonzept kann als erfolversprechende Herausforderung des Intergouvernementalismus betrachtet werden. Drei Gründe sprechen dafür, Entscheidungsprozesse im außenpolitischen Regieren mit Hilfe des Netzwerkansatzes zu beschreiben: Erstens ist der Einfluss transnationaler gesellschaftlicher Akteure und ihrer Netzwerke auf die Außenpolitik evident. Zweitens wurden in den neunziger Jahren die Kompetenzen

der Kommission und des Europäischen Parlaments in der intergouvernementalen Zusammenarbeit gestärkt und weitere Institutionen etabliert, wie der Hohe Repräsentant für die GASP (HR), Sonderbeauftragte und Persönliche Beauftragte des HR, das Situation Center im Generalsekretariat und diverse regional und funktional ausgerichtete Ratsarbeitsgruppen. Drittens verlieren Staaten ihr Gestaltungsmonopol in der Außenpolitik, die Unterschiede zwischen Innen- und Außenpolitik verwischen zusehends. Die Außenpolitik eines Landes wird zur Innenpolitik in anderen EU-Ländern und umgekehrt.^c

a Vgl. Robert O. Keohane/St Stanley Hoffmann, »Institutional Change in Europe in the 1980s«, in: dies. (Hg.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, Col. 1991, S. 1–40.

b Vgl. Wolfgang Wagner u.a., »Auswärtiges Regieren in der Europäischen Union. Ein Tagungsbericht«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 11 (2004) 1, S. 147–154.

c Vgl. Mathias Dembinski, »Vom Diplomatischen Club zum außenpolitischen Regieren in Netzwerken? Der Einfluss gesellschaftlicher Akteure auf die GASP am Beispiel der EU-Konfliktprävention«, in: Mathias Jopp/Peter Schlotter (Hg.), *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Intergouvernementales Netzwerk oder kollektiver Akteur*, Frankfurt a.M./New York (i.E.).

gungsbeamter, der zur Erfüllung seiner Aufgaben Informationen benötigt, kann diese dann unionsweit aus einem anderen Mitgliedstaat erhalten. Um innenpolitische Aspekte der Terrorabwehr als wesentlichen Bestandteil der EU-Außenbeziehungen zu definieren, wurden die Kommission und der Hohe Vertreter für die GASP ersucht, dem Europäischen Rat bis 2005 eine Strategie für die außenpolitische Dimension der Justiz- und Innenpolitik der EU vorzulegen (vgl. Anhang Nr. 16, S. 33).

Unter dem Eindruck der Anschläge in London einigten sich die Mitgliedstaaten im Juli 2005 darauf, den Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung, der eine Art Mängelliste des seit September 2001 in der EU noch nicht Erreichten darstellt, schneller umzusetzen (Anhang Nr. 9, S. 31). Inzwischen umfasst der zuletzt im Februar 2006 aktualisierte Aktionsplan mehr als 160 Maßnahmen (Anhang Nr. 17 und 18, S. 33). Die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung, die die britische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2005 in wenigen Monaten ausarbeiten und noch

Anfang Dezember 2005 durch den Rat verabschieden ließ, enthält nun konkrete Vorschläge für die horizontale, institutionelle und vertikale Vernetzung mitgliedstaatlicher Außen- und Innenpolitiken sowie für die Herausbildung einer kollektiven Handlungsfähigkeit in der EU-Terrorismusbekämpfung (Anhang Nr. 15, S. 32):

- ▶ *Horizontal:* Die EU koordiniert die 160 Maßnahmen sektoral, entlang der Arbeitsfelder Prävention, Verfolgung, Schutz und Reaktion. Die interne Politik und die auswärtige Politik der EU sowie der Mitgliedstaaten sind hierbei untrennbar miteinander verbunden.
- ▶ *Institutionell:* Bei der Vernetzung mitgliedstaatlicher Außen- und Innenpolitiken verfolgt die EU das Ziel, ihre Anti-Terrorpolitiken mit denen der Mitgliedstaaten zu verknüpfen sowie die internationalen, europäischen und kollektiven Fähigkeiten in der Terrorismusbekämpfung insgesamt zu stärken. Die Politik- und Entscheidungsprozesse variieren je nach Politikbereich der EU und unterliegen den

pfeilerbedingten rechtlichen Vorgaben. Darüber hinaus findet die europäische Zusammenarbeit sowohl innerhalb als auch außerhalb des rechtlichen Rahmens der EU statt.

- ▶ *Vertikal*: Schließlich erhebt die EU-Strategie den Anspruch, den 25 mitgliedstaatlichen Politiken einen Mehrwert zu bieten. Dabei werden explizit die Beziehungen zwischen der EU und den einzelnen Mitgliedstaaten hervorgehoben.

Kohärenz und die europäische Vernetzung in der Anti-Terrorpolitik

Kohärenz kann als »Ziel«, aber auch als »Mittel« der EU-Politik verstanden werden. Laut Artikel 3 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) hat die EU die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinsamen Besitzstandes sicherzustellen. Ferner ist in Artikel 11 EUV vorgesehen, dass die EU-Mitgliedstaaten in der GASP auf jede Handlung verzichten, »die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte«. Analytisch lässt sich die Kohärenz im Rahmen der EU nach drei Kategorien differenzieren:

- ▶ *horizontal*: zwischen verschiedenen Politik- bzw. Arbeitsfeldern der EU-Terrorabwehr;
- ▶ *institutionell*: zwischen verschiedenen EU-Organen und Akteuren in den drei Säulen einerseits und außerhalb des EU-Rahmens andererseits;
- ▶ *vertikal*: zwischen der EU und 25 nationalen Politiken.^a

Kohärenz und Effizienz sind zentrale Anliegen bei der Vernetzung in der Terrorismusbekämpfung. Letztlich stellen sie zwei Seiten einer Medaille dar: Eine kohärente Politik in horizontaler, institutio-

neller und vertikaler Dimension ist kein Selbstzweck, sondern misst sich an ihrer Effizienz. Nach Auffassung von Keohane haben sich bei der Vernetzung europäischer Politiken in der EU-Terrorismusbekämpfung drei Problembereiche herauskristallisiert:^b Erstens existiere in den Mitgliedstaaten ein Defizit bei der Implementierung der Rechtsakte. Entweder seien die Maßnahmen nicht angenommen worden, oder wenn dies der Fall sei, gehe ihre Umsetzung nur langsam voran oder sie kämen nur wenig zur Anwendung. Zweitens sei die EU im Bereich der Terrorismusbekämpfung im Vergleich zu anderen Politikfeldern nicht mit finanziellen Ressourcen ausgestattet, die ausreichten, um eine gewichtigere Rolle spielen zu können. Und drittens sei die Kooperation zwischen innen- und justizpolitischer Zusammenarbeit auf der einen Seite und außen- und verteidigungspolitischer Zusammenarbeit auf der anderen Seite zu verbessern.

^a Vgl. Simon Nuttall, »Coherence and Consistency«, in: Christopher Hill/Michael Smith (Hg.), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2006, S. 97–98.

^b Vgl. Daniel Keohane, *The EU and Counter-terrorism*, London: Centre of European Reform, 2005 (Working Paper), S. 18.

Die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung

Die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung, die im Dezember 2005 verabschiedet und im Februar 2006 in einem Aktionsplan festgelegt wurde, strukturiert die mehr als 160 Einzelmaßnahmen horizontal bzw. sektoral entlang der vier Arbeitsfelder Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion (Anhang Nr. 16, 17, 18 und 20, alle S. 33; vgl. Graphik 1, S. 12).¹²

Prävention

Zentrale Prioritäten

1. Gemeinsame Konzepte zur Erkennung und Bewältigung problematischer Verhaltensweisen, des Missbrauchs des Internet;
2. Bekämpfung von Aufstachelung und Anwerbung in wichtigen Umfeldern, durch die Umsetzung von Rechtsvorschriften, mit denen dieses Verhalten unter Strafe gestellt wird;
3. Entwicklung einer Medien- und Kommunikationsstrategie zum leichteren Verständnis der EU-Politik;
4. Förderung von Good Governance, Demokratie, Bildung und wirtschaftlicher Prosperität durch Unterstützungsprogramme;
5. Entwicklung des interkulturellen Dialoges inner- und außerhalb der EU;
6. Entwicklung einer emotionsfreien Terminologie für die Debatte;
7. Forschung und Weitergabe von Analysen und Erfahrungen, damit Kenntnisse in der Prävention ausgebaut und politische Antworten konzipiert werden.

Der Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung enthält etwa 25 Maßnahmen im Arbeitsfeld Prävention, wovon sieben als zentrale außen- und innenpolitische Handlungsprioritäten gelten. Die sieben zentralen Prioritäten spiegeln Ansätze im Bereich der EU-Außen-

¹² Im folgenden werden jeweils nur die Hauptüberschriften der zentralen Prioritäten der vier Arbeitsfelder aufgezählt. Es werden die Handlungsprioritäten erläutert, die für die Teamratspräsidentschaft 2007/2008 von besonderer Relevanz sind.

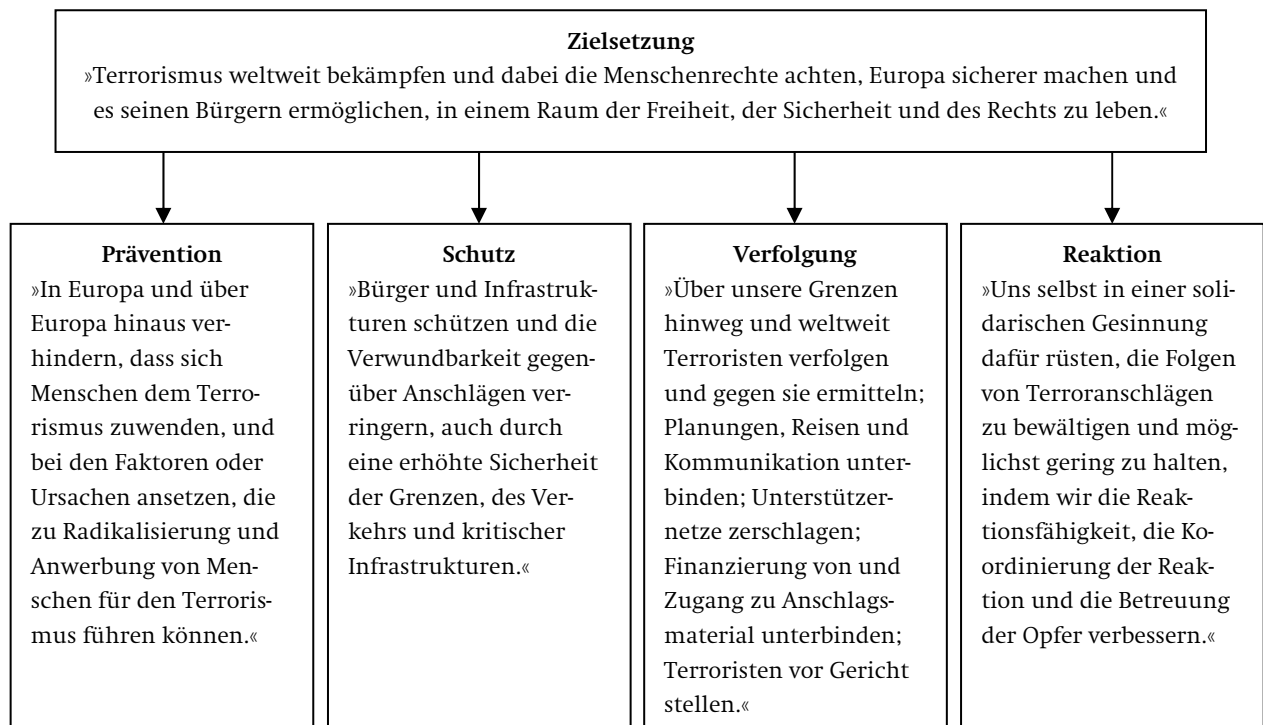
politik sowie in der Kriminalprävention im gesellschaftlichen Bereich wider, die sehr unterschiedlich und wenig aufeinander abgestimmt sind.

Die Strategie zur »Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus«, die der Europäische Rat im November 2005 verabschiedet hat, umfasst langfristige Maßnahmen, die die Radikalisierung und Anwerbung von Menschen für Terrorgruppen wie al-Qaida und die von al-Qaida inspirierten Gruppen einschränken sollen (Anhang Nr. 3, S. 30, und Nr. 12, S. 32). Diese werden unter drei Hauptaspekten zusammengefasst: die Bekämpfung von Netzen und Personen, die Menschen für den Terrorismus anwerben; die Verhinderung der motivierenden Faktoren, die zur Radikalisierung von Personen führen können, sowie die Beseitigung struktureller Faktoren, die das sozialökonomische Umfeld für radikale Botschaften schaffen.

Der diffuse Netzwerkcharakter terroristischer Organisationen sowie der kaum zu bestimmende gesellschaftliche Unterstützerkreis machen es zu einem schwierigen Unterfangen, wirksame Präventionsstrategien als Querschnittsaufgabe in der Außen- und Innenpolitik zu entwickeln. Wesentliche Gründe hierfür sind: Die Faktoren, die zur Radikalisierung und Rekrutierung von Muslimen inner- und außerhalb Europas beitragen, sind noch unzureichend erforscht. Zudem liegt die Aufgabe, die Radikalisierung und die Anwerbung von Terroristen zu bekämpfen, in erster Linie bei den Mitgliedstaaten und nicht bei der EU. Wie der Karikaturenstreit im Frühjahr 2006 gezeigt hat, gibt es in den EU-Staaten stark divergierende Meinungen und Einschätzungen zum Thema der Radikalisierung und auch zu der Art und Weise, wie die jeweiligen Außen-, Verteidigungs- und Sicherheitspolitiken in der Öffentlichkeit kommuniziert werden sollten. Erschwerend kommt hinzu, dass Maßnahmen wie der »Dialog der Kulturen« oder Deeskalationsstrategien ein gemeinsames Verständnis von Begriffen und Strategien gegen die Radikalisierung voraussetzen.

Neben der Prävention in der Außenpolitik ist die Kriminalprävention im gesellschaftlichen Bereich ebenfalls von Bedeutung. Im Haager Programm wird

Graphik 1
Die vier Arbeitsfelder der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung



Quelle: *EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung*, 30.11.2005; vgl. Anhang, Nr. 15, S. 32.

hervorgehoben, dass die Kriminalprävention für die Herstellung eines »Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« und damit auch für die Terrorismusbekämpfung unverzichtbar ist. Teil der Kriminalprävention ist beispielsweise, dass Rundfunksendungen aus Drittländern, die zu Hass aufgrund von Rasse, Geschlecht, Religion oder Nationalität anstacheln, nach den geltenden EU-Vorschriften in den Mitgliedstaaten verboten sind. Die unlängst von den Mitgliedstaaten erlassenen europaweiten Ausstrahlungsverbote für Sender wie Al Manar oder Sahar-1 haben gezeigt, dass die Ausstrahlung dadurch tatsächlich beendet wurde und die Vorschriften wirksam angewandt werden.¹³ Die EU will außerdem unterbinden, dass Bombenbauanleitungen im Internet abzurufen sind, wozu jedoch eine stärkere Inpflichtnahme der Provider notwendig ist. Internetauftritte extremistischer oder terroristischer Organisationen werden verstärkt für die Verbreitung von Propaganda

und zur verdeckten Informationsübermittlung genutzt. Wegen der Informationsfülle und Vielsprachigkeit im Internet ist die Auswertung aber sehr ressourcenintensiv; ein arbeitsteiliges Vorgehen unter Berücksichtigung der besonderen Sprach- und Sachkompetenz innerhalb der EU sowie zwischen den Mitglied- und drittstaatlichen Behörden und Europol ist kaum entwickelt. Gegenwärtig verfolgen die EU-Mitgliedstaaten noch sehr unterschiedliche Ansätze in Kriminalprävention, Gefahrenabwehr und außenpolitischer Konfliktprävention. Bis zur Entwicklung eines umfassenden Präventionsansatzes in der EU-Terrorismusbekämpfung ist es noch ein weiter Weg.

¹³ Artikel 22a der Richtlinie 97/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (Richtlinie »Fernsehen ohne Grenzen«).

Schutz

Zentrale Prioritäten

1. Verbesserungen der Sicherheit von EU-Pässen durch Einführung biometrischer Daten;
2. Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS) und des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II);
3. Entwicklung wirksamer Risikoanalysen für die EU-Außengrenzen mittels der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen;
4. Anwendung vereinbarter gemeinsamer Standards für die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs, der Häfen und des Seeverkehrs;
5. Europäisches Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen; Nutzung der Forschungstätigkeit auf EU- und Gemeinschaftsebene.

Die Maßnahmen im Arbeitsfeld Schutz konzentrieren sich auf die Umsetzung des im Haager Programm formulierten Ziels, die grenzüberschreitende Kooperation und den Informationsaustausch zwischen Polizei, Grenzschutz und Justiz in der EU bis 2010 zu verbessern (Anhang Nr. 10, S. 31). Im EU-Aktionsplan für Terrorismusbekämpfung werden hierfür etwa dreißig Maßnahmen aufgelistet, wobei die zentralen Handlungsprioritäten mit dem Ausbau des europäischen Informationsverbundes bis 2008 in Zusammenhang stehen. Der europäische Informationsverbund dient nicht ausschließlich der Terrorismusbekämpfung, jedoch wurde seine rapide Entwicklung maßgeblich durch die neue Sicherheitsbedrohung befördert. Erst ein funktionierender europäischer Informationsverbund ermöglicht es der EU, Daten und Informationen zur Terrorabwehr in und zwischen den einzelnen Arbeitsfeldern auszutauschen und damit die Terrorismusbekämpfung als säulenübergreifende Querschnittsaufgabe auszubauen.

Eine entsprechende Mitteilung der Kommission vom November 2005 unter dem Titel »Verbesserung der Effizienz der europäischen Datenbanken im Bereich Justiz und Inneres und die Steigerung ihrer Interoperabilität sowie der Synergien zwischen ihnen« enthält konkrete Vorschläge, die bei der Einführung eines Informationsverbundes nach den Vorgaben der EU bis Ende 2007 zu berücksichtigen sind. Insbesondere die Bundesregierung hat sich sehr für einige Maßnahmen eingesetzt, die im folgenden aufgeführt werden.

Das Schengener Informationssystem (SIS) soll bis 2007 zur zweiten Generation SIS II ausgebaut werden, um damit eine wesentliche Voraussetzung für den Wegfall der Binnengrenzen zu den neuen Mitgliedstaaten zu schaffen. An das System SIS II sollen Großbritannien, Irland und die Schweiz angeschlossen werden. Ebenfalls auszubauen ist das Visa-Informationssystem (VIS), das zu einer effizienteren Gestaltung der gemeinsamen Visapolitik und gleichermaßen zur inneren Sicherheit einschließlich der Bekämpfung des Terrorismus beiträgt. Die Kommission hat ihren Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abfrage-Zugriff der Polizei- und Sicherheitsbehörden auf das VIS im November 2005 vorgelegt.

Ferner hat der Rat im April 2005 Änderungen am Zollkodex der Gemeinschaft angenommen. Mit der Durchführung des neuen Aktionsplans der Zollzusammenarbeit, der zum Januar 2007 in Kraft tritt, wird im Zusammenhang mit der Evaluierung der Europäischen Grenzschutzagentur (Frontex) geprüft werden, in welchem Umfang die Arbeit der Zollverwaltungen auf europäischer Ebene zu verbessern ist. Hierzu wird das Zoll-Informationssystem (ZIS) genutzt und das Neapel-II-Übereinkommen überprüft, die rechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit der Behörden der Mitgliedstaaten im Zollbereich zu Zwecken der Strafverfolgung.

Vorgesehen ist außerdem die Möglichkeit eines erweiterten Zugriffs auf die europäische Datenbank (EURODAC) für Ermittlungsansätze, die zur Verhütung oder Aufklärung schwerer Straftaten und damit auch zur Terrorismusbekämpfung entscheidend beitragen sollen. Die EU hat schließlich mit Vorarbeiten für ein Europäisches Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen (EPCIP) begonnen, um die in der EU verfügbaren Alarmsysteme für biologische, chemische und nukleare Bedrohungen zusammenzuführen. Im Mittelpunkt steht der Schutz von Energie, Telekommunikation, Gesundheitswesen, Lebens- und Verkehrsmitteln. Das Ziel, ein »Warninformationsnetzwerk« und einen europäischen Informationsverbund zu schaffen, umfasst alle Arbeitsfelder und stellt insgesamt hohe Anforderungen an die horizontale und sektorale Zusammenarbeit in der EU-Terrorabwehr.

Verfolgung

Zentrale Prioritäten

1. Stärkung der einzelstaatlichen Fähigkeiten zur Terrorismusbekämpfung;
2. Nutzung von Europol und Eurojust zur Erleichterung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und Einbeziehung der Bedrohungsbewertungen des gemeinsamen Lagezentrums;
3. Weiterentwicklung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen, Annahme der Europäischen Beweisverordnung;
4. Anwendung und Evaluierung der bestehenden Rechtsvorschriften sowie Ratifizierung der einschlägigen internationalen Verträge und Übereinkommen;
5. Entwicklung des Grundsatzes der Verfügbarkeit von Strafverfolgungsinformationen;
6. Verhinderung des Zugangs von Terroristen zu Waffen und Sprengstoffen, von selbst hergestellten Explosivstoffen bis hin zu chemischem, biologischem, radiologischem und nuklearem Material;
7. Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, Maßnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs des gemeinnützigen Sektors;
8. Erweiterung der Fähigkeit vorrangiger Drittländer durch technische Unterstützung.

Der Aktionsplan listet im Arbeitsfeld Verfolgung etwa 60 Maßnahmen auf, von denen acht als zentrale Handlungsprioritäten gelten. Unter dem Blickwinkel der horizontalen Kohärenzanforderungen nimmt die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung – als Querschnittsaufgabe der Innen- und Außenpolitik der EU – eine zentrale Stellung ein. Sie war schon immer ein fester Bestandteil des EU-Aktionsplans, und so konnten bereits erste Erfolge erzielt werden: Inzwischen wurden Guthaben von insgesamt über 150 Mio. US-Dollar eingefroren. Zudem werden nun an den EU-Außengrenzen Beträge von mehr als 10 000 Euro automatisch bei den Zollbehörden gemeldet. Das nachhaltige Trockenlegen der Finanzquellen des Terrorismus ist jedoch eine langfristige Aufgabe.

Angesichts der komplexen Methoden und Wege der Geldmittelbeschaffung müssen die Gegenmaßnahmen der EU regelmäßig angepasst und aufeinander abgestimmt werden. Der Rat hat hierzu auf seiner Tagung Mitte Dezember 2004 eine Strategie und einen

Aktionsplan angenommen (Anhang Nr. 6, S. 31, und Nr. 11 und 13, S. 32). Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ist demnach als Querschnittsaufgabe der EU-Außen- und Innenpolitik angelegt. Ihre Umsetzung ist in hohem Maße davon abhängig, wie die EU-Akteure horizontal bzw. sektoral in der Terrorismusbekämpfung kooperieren. Dabei sind verschiedene sektorale Tätigkeitsbereiche der EU berührt: Geldwäsche, Ermittlungen und Strafverfolgungen sowie die außenpolitische Dimension dieser Aufgabe werden in allen drei Pfeilern der EU behandelt; einzelne Aspekte fallen sowohl in die Gemeinschafts- als auch in die Unionszuständigkeit. Zur Gemeinschaftskompetenz gehören zum Beispiel die Einigung auf eine Verordnung über den elektronischen Zahlungsverkehr, die Annahme der dritten Geldwäsche-Richtlinie oder die Verordnung über die Überwachung von Barmitteln. Dagegen ist die Union für Dialoge mit internationalen Partnern und regionalen Organisationen wie dem Golfkooperationsrat zuständig; diese Dialoge gehen auf die einzelnen mitgliedstaatlichen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, der Resolutionen 1373 (2001) und 1267 (2001) des VN-Sicherheitsrates zurück.

Reaktion

Zentrale Prioritäten

1. Vereinbarungen der EU in Bezug auf die Koordination im Krisenfall und die entsprechenden flankierenden Einsatzverfahren;
2. Überarbeitung der Rechtsvorschriften für das Katastrophenschutzverfahren der Gemeinschaft;
3. Entwicklung der Risikobewertung als Instrument, das dem Aufbau von Fähigkeiten zur Reaktion auf einen Angriff zugrunde liegt;
4. Abstimmung mit internationalen Organisationen bei der Bewältigung von Terroranschlägen und anderen Katastrophen;
5. Entwicklung von Konzepten für die Betreuung von Terrorismusopfern.

Die zentralen Prioritäten des Arbeitsfeldes Reaktion werden durch etwa 25 Maßnahmen umgesetzt; fünf davon haben Vorrang. Die Krisenreaktion im Bereich der Terrorismusbekämpfung wurde allmählich von der Innen- auf die Außenpolitik ausgedehnt (Anhang Nr. 5 und 7, S. 31). Der Rat und die Kommission sind durch das Haager Programm aufgefordert worden,

integrierte EU-Verfahren für Krisen mit grenzüberschreitender Wirkung auszuarbeiten. Mit der Verbesserung der Reaktionsfähigkeit der EU in Notfällen, in Krisen und bei Katastrophen innerhalb und außerhalb der Union richten sich hohe Erwartungen an eine schnelle und wirksame Reaktion. Während die Mitgliedstaaten dafür zuständig sind, auf Notsituationen in ihrem eigenen Hoheitsgebiet zu reagieren oder ihren Staatsangehörigen im Ausland zu helfen, hat die EU im Sinne der Solidaritätsklausel eine andere Aufgabe: Sie soll dazu beitragen, eine politische Reaktion und die verfügbaren Mittel zur Krisenbewältigung der Mitgliedstaaten – und damit auch die ESVP – stärker in die Krisenreaktion einzubinden. Ein Beitrag wäre beispielsweise der Einsatz militärischer Transportmittel der Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Katastrophenreaktion.¹⁴ Der Einbezug von ESVP-Elementen in die Katastrophenreaktion setzt jedoch entsprechende institutionelle Vorkehrungen und damit einen hohen Grad an Übereinstimmung zwischen horizontaler, institutioneller und vertikaler Kohärenz voraus.¹⁵

Konzeptionell spiegeln die skizzierten Arbeitsfelder Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion die sektorale Vernetzung in der Terrorismusbekämpfung der EU wider. Das grundlegende Problem bei der horizontalen bzw. sektoralen Vernetzung in der EU-Terrorabwehr ist, dass die EU die verschiedenen Arbeitsfelder bisher nicht in ausreichendem Maße mit den Strukturen und Instrumenten abgestimmt hat. Die horizontale Vernetzung bzw. Kohärenz in der Terrorismusbekämpfung ist von der institutionellen und vertikalen Kohärenz kaum zu trennen, ja sie verstärken sich gegenseitig. Die Verbesserung der Gesamtkohärenz europäischer Politik in der Terrorismusbekämpfung setzt dementsprechend voraus, dass die EU ihre außen- und innenpolitischen Interessen in den vier Arbeitsfeldern klar benennt und die wichtigsten Ziele in Bezug auf Organisationen und Drittstaaten festlegt.

¹⁴ Vgl. Michel Barnier, *Pour une force européenne de protection civile: Europe aid*, Paris, 9.5.2006, S.1–61.

¹⁵ Initiativen im Bereich des Zivilschutzes unter Rückgriff auf ESVP-Instrumente kommen dann in Frage, wenn die Mitgliedstaaten flexible Krisenteams (bestehend aus Medizinern, Feuerwehrleuten, Trinkwasserexperten etc.) einrichten, die im EU-Gebiet bzw. unter EU-Mandatierung bei Naturkatastrophen oder Konflikten einsetzbar sind. Das Krisenreaktionszentrum in der Kommission (Monitoring and Information Centre, MIC) und die Strategie- und Frühwarnereinheit im Generalsekretariat können die internationale Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen übernehmen.

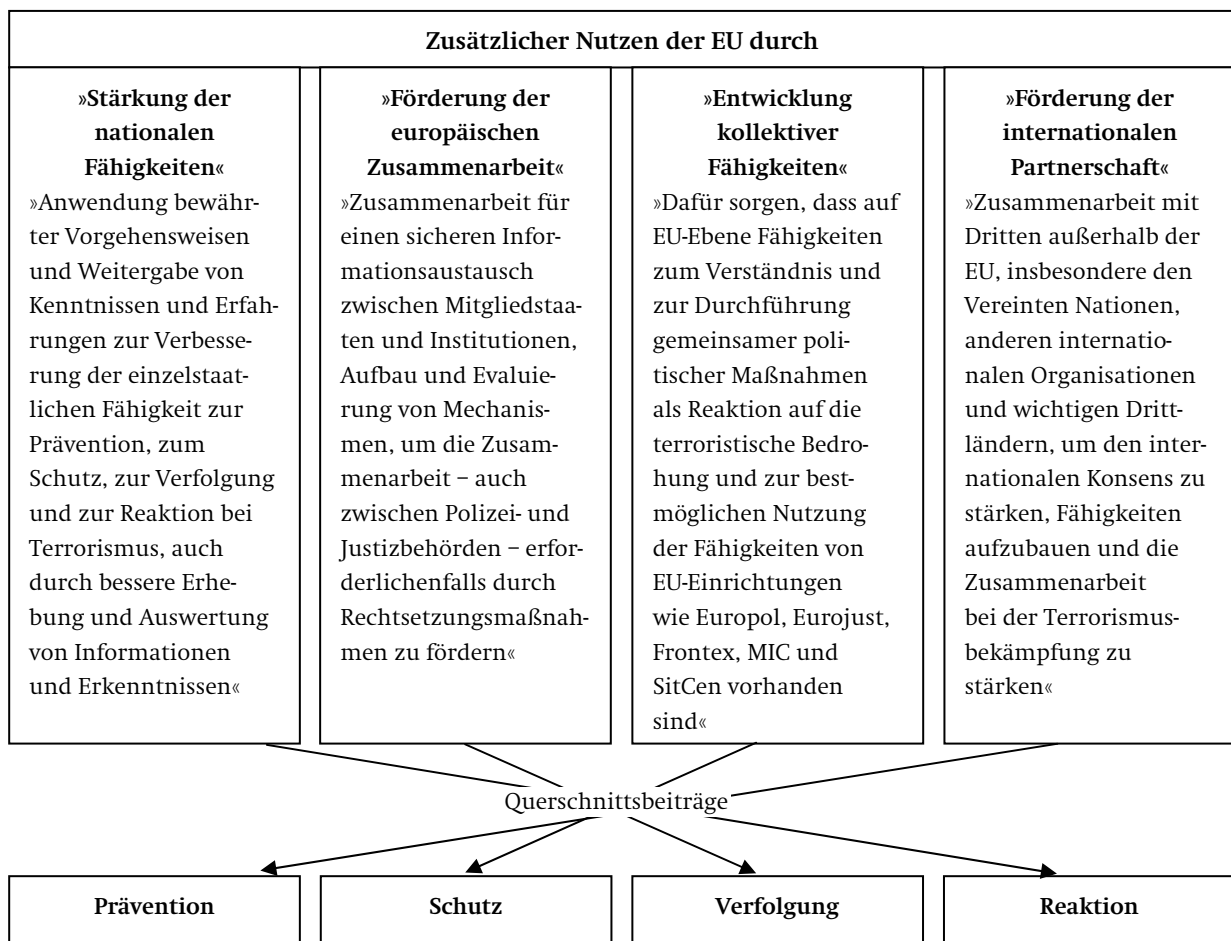
Bewertung der Strukturen und Instrumente

Ziel der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung ist es, die Rolle der EU in zwei Bereichen auszubauen: einerseits bei der institutionellen Vernetzung von mitgliedstaatlichen Außen- und Innenpolitiken und andererseits bei der Abstimmung zwischen den Außen- und Innenpolitiken der EU und der Mitgliedstaaten. Die institutionelle Vernetzung in der Terrorismusbekämpfung der EU fußt dabei auf vier Säulen:

der Förderung der internationalen Partnerschaft, der Entwicklung der kollektiven Fähigkeiten der EU, der Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit außerhalb der EU und der Stärkung der nationalen Fähigkeiten. Fragen der horizontalen Kohärenz als Querschnittsbeiträge werden in allen vier Säulen der institutionellen Kooperation angesprochen.

Graphik 2
Zusätzlicher Nutzen der EU für die Terrorismusbekämpfung

»An erster Stelle sind die Mitgliedstaaten für die Terrorismusbekämpfung zuständig; die EU kann vor allem auf vier Arten einen zusätzlichen Nutzen bieten:«



Quelle: EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung, 30.11.2005; vgl. Anhang, Nr. 15, S. 32.

Förderung der internationalen Partnerschaft

Der Rat Justiz und Inneres hat im Dezember 2005 eine »Strategie für die externe Dimension der JI-Politik« verabschiedet (Anhang Nr. 16, S. 33). Ausgangspunkt war die Auffassung, dass die innenpolitischen Aspekte der Terrorismusbekämpfung im außenpolitischen Handeln der EU bisher nicht mit der gebotenen Konsequenz behandelt wurden. Die Strategie erklärt die Terrorabwehr zu einer zentralen Priorität in den Außenbeziehungen der EU; es wird beabsichtigt, dass der politische Dialog mit Ländern, die nach einer engeren EU-Partnerschaft streben, die gesamte Bandbreite der Themen im JI-Bereich abdecken soll. Die Strategie sieht zudem vor, dass der Rat – unter Berücksichtigung eines im Dezember 2006 vorzulegenden Berichts der Kommission und des Ratssekretariats – maßnahmenorientierte Papiere zur Terrorismusbekämpfung erarbeitet, die auf bestimmte Organisationen, Länder, Regionen und Themen bezogen sind. Der Fokus soll darauf liegen, wie prioritäre Interessen in den Außenbeziehungen – unter Berücksichtigung der besonderen Situation des jeweiligen Landes oder der jeweiligen Organisation und der Art ihrer Beziehungen zur EU – multilateral, bilateral und in der Nachbarschaftspolitik zur Geltung gebracht werden können. Wie in anderen Politikfeldern der EU stehen auch hier im Sinne der institutionellen Kohärenz die multilateralen und bilateralen Politiken in der Terrorismusbekämpfung nicht immer in einem komplementären, sondern oftmals in einem konkurrierenden Verhältnis zueinander.

Multilaterale Zusammenarbeit

In der multilateralen Terrorismusbekämpfung hat die Europäische Union bisher vor allem ihre Beziehungen mit den VN, der Nato, der G 8 und anderen auf die Terrorismusbekämpfung spezialisierten Organisationen ausgebaut.

In der internationalen Terrorismusbekämpfung ist für die Beziehungen von EU und Vereinten Nationen der Beschluss des Sicherheitsrats vom 12. September 2001 ausschlaggebend: Mit ihm wurden die Anschläge und andere Handlungen des internationalen Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit deklariert. Der Sicherheitsrat bestätigte das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der VN-Charta

und hob dies in den Resolutionen 1368 und 1373 hervor. Die Mitgliedstaaten der VN werden somit aufgefordert, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um terroristische Handlungen zu verhüten. Hierzu gehören auch politische, wirtschaftliche, polizeiliche und gesetzgeberische Maßnahmen.¹⁶ Die Ratifizierung der entsprechenden VN-Terrorismuskonventionen durch die 25 EU-Mitgliedstaaten sowie der acht Sonderempfehlungen der OECD zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus ist noch nicht in allen EU-Staaten abgeschlossen (Anhang Nr. 6, S. 31, Nr. 14, S. 32, und Nr. 17 und 18, S. 33).¹⁷

Auf der Grundlage der VN-Resolutionen beschloss die Nato am 4. Oktober 2001 im Sinne der Beistandsverpflichtung nach Artikel 5 Nordatlantikvertrag, mit zivilen und militärischen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung beizutragen. Die Beistandsverpflichtung gilt für alle Nato-Staaten und damit auch für jene Staaten, die zugleich Mitglied der EU sind.¹⁸ Um den Austausch nachrichtendienstlicher Erkenntnisse mit der EU zu intensivieren, hat die Nato die Terrorist Threat Intelligence Unit (TTIU) eingerichtet. Die TTIU, in der Deutschland, die USA, Großbritannien und Spanien vertreten sind, hat erst Ende 2004 ihre Arbeit aufgenommen.¹⁹ Die Kooperation mit der EU befindet sich demzufolge noch in der Aufbauphase.

Auch knüpft die EU mit jenen internationalen Organisationen und Einrichtungen enge Verbindungen, die den konkreten Auftrag haben, in der Terroris-

¹⁶ Vgl. Wolfgang S. Heinz/Jan-Michael Arend, *The International Fight against Terrorism and the Protection of Human Rights. With Recommendations to the German Government and Parliament*, Berlin: German Institute for Human Rights, 2005, S. 1–42 (10f).

¹⁷ *Doppelte Sicherheit. Über die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Kampf gegen den internationalen Terrorismus*. Völkerrechtliche Studie, im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung erstellt von Peter-Tobias Stoll, Sven Mißling, Bettina Juretko, Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen, Berlin 2004, S. 1–49 (12–25).

¹⁸ Zu den Aufgaben zählen unter anderem: die Unterstützung für Alliierte und Staaten, die wegen ihrer Unterstützung der Anti-Terrorismuskampagne erhöhten Bedrohungen ausgesetzt sind; verstärkte Sicherheitsvorkehrungen für US-Einrichtungen; Überflugrechte für US-Flugzeuge und Flugzeuge anderer Alliierte; Verlegung von Teilen der ständigen Marine-Einsatzverbände der Nato in das östliche Mittelmeer und die Genehmigung der Unterstützung durch die Nato-Frühwarnflugzeuge (AWACS-Flotte).

¹⁹ Die TTIU erstellt *Intelligence Security-Reports*, fördert das *Intelligence Warning System*, baut direkte Verbindungen zu Sicherheits- und Nachrichtendiensten in Nato-Staaten, zu *Partnership for Peace*-Mitgliedern und den mediterranen Staaten auf.

musbekämpfung tätig zu werden.²⁰ Im Rahmen der Terrorismusbekämpfung nimmt die G 8 eine Vorreiterrolle beim Datenaustausch ein, insbesondere bei der Durchsetzung der neuen biometriegestützten Dokumente. So wurde auf dem G-8-JI-Ministertreffen Mitte Juni 2005 sowie Anfang Mai 2006 die Bedeutung des Austauschs von Passagierdaten für die Kontrolle der internationalen Reiseströme hervorgehoben, speziell durch die Weiterentwicklung der erweiterten Passagierdaten – der Advanced Passenger Information (API) – zu einem interaktiven System. Die EU kann sich internationalen Organisationen sogar teilweise anschließen, etwa dem Europarat. Eine engere Kooperation zwischen EU und Europarat nimmt die Mitglied- und Beitrittsstaaten der EU stärker in die Pflicht, bei der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus die entsprechenden Konventionen des Europarates und das Völkerrecht zu beachten.²¹

Bilaterale Partnerschaften

Neben der multilateralen Zusammenarbeit unterhält die EU in der Terrorismusbekämpfung vertragliche Beziehungen und politische Dialoge mit ausgewählten strategischen Partnern. Hierzu zählen unter anderem die USA, Russland, Kanada, Australien, Japan und China sowie regionale Gruppierungen (Golfkooperationsrat, Asean, Mercosur). Sowohl in Partnerschafts- und Kooperationsabkommen als auch in Assoziierungsabkommen und dazugehörigen Aktionsplänen werden sogenannte Anti-Terrorismus-Klauseln genutzt, um die gemeinsame Haltung zu terroristischen Akten klarzustellen und die aktuellen Herausforderungen zu verdeutlichen. Der Text der Anti-Terrorismus-Klauseln wird laufend angepasst und im Einzelfall auf den Verhandlungspartner zugeschnitten.

Die Zusammenarbeit mit den USA und Russland bei der Inneren Sicherheit und Terrorismusbekämpfung genießt vergleichsweise hohe Priorität. Nach dem

²⁰ Council of the European Union, *JHA External Relations Multi-Presidency Programme*, 5001/05, Brüssel, 3.1.2005, S. 1–25.

²¹ Der Schweizer Ständeratsabgeordnete Dick Marty wurde Anfang November 2005 von der parlamentarischen Versammlung des Europarates beauftragt, die Existenz von »Geheimgefängnissen« in den Mitgliedstaaten des Europarates zu prüfen. Vgl. Parliamentary Assembly-Committee on Legal Affairs and Human Rights, *Alleged Secret Detentions in Council of Europe Member States*. Information Memorandum II (AS/Jur 2006), 03 rev, Straßburg, 22.1.2006, S. 1–25.

11. September 2001 wurde die Bekämpfung des Internationalen Terrorismus zu einer der wichtigsten Aufgaben im Rahmen der transatlantischen Beziehungen. Sie behielt auch dann noch Vorrang, als Ende 2002, Anfang 2003 zwischen der US-Administration und der Bundesregierung und innerhalb der EU unterschiedliche Auffassungen über den Irak-Konflikt und seine Bewältigung aufkamen.²² In den EU–USA-Beziehungen werden Fragen des Bereichs Justiz, Freiheit und Sicherheit in speziell darauf zugeschnittenen Ministertreffen im Rahmen des politischen Dialoges über Grenz- und Verkehrssicherheit behandelt. Die EU versucht dabei vor allem, die Ausweitung des Programms für die Befreiung von der Visumpflicht (Visa Waiver Program) auf alle Mitgliedstaaten voranzutreiben. Im Hinblick auf das Arbeitsfeld »Verfolgung« der EU-Terrorabwehr sind die Abkommen über die Rechtshilfe und die Auslieferung hervorzuheben. Die Übereinkommen zur internationalen Rechtshilfe in Strafsachen zwischen der EU und den USA und zwischen Deutschland und den USA müssen aber erst noch ratifiziert werden.

Die Terrorismusbekämpfung ist auch Bestandteil der strategischen Partnerschaft mit Russland, was sich am Aufbau der »Gemeinsamen Räume« zeigt.²³ Neben Dialogen auf den unterschiedlichsten Ebenen haben das Abkommen Europol/Russland und die Vernetzung durch Verbindungsbeamte engere operative Verbindungen geschaffen. Gleichzeitig werden aber auch Grenzen in der EU–Russland-Kooperation deutlich, zum Beispiel in den russischen Vorbehalten, die Rolle der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in der »Prävention« der Terrorismusbekämpfung zu stärken, die Aufgaben der G 8 im Bereich der »Verfolgung« auszubauen oder zu einem Mitglied der Europäischen Nachbarschaftspolitik zu werden.

Nachbarschaftspolitik

Die EU bindet die Terrorismusbekämpfung als Teilaspekt in ihre Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik ein. Die Beitrittsländer Bulgarien und Rumänien, die Bewerberländer Türkei und Kroatien, die

²² Vgl. Esther Brimmer (Hg.), *Transforming Homeland Security. U.S. and European Approaches*, Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2006.

²³ Vgl. Hannes Adomeit/Rainer Lindner, *Die »Gemeinsamen Räume« Russlands und der EU. Wunschbild oder Wirklichkeit?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2005 (S 34/05), S. 1–25 (13–14).

Länder des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses, die dem Europäischen Wirtschaftsraum angehörenden EFTA-Länder Island und Liechtenstein sowie die Ukraine und die Republik Moldau haben sich im März 2006 darauf verpflichtet, ihre innerstaatlichen Anti-Terrorpolitiken an die EU-Politik anzugleichen.²⁴

In der Europäischen Nachbarschaftspolitik werden unter dem Aspekt »Schutz« und »Verfolgung« in den länderspezifischen Aktionsplänen²⁵ eine stärkere technische Zusammenarbeit, strengere Grenz- und Transportsicherung und verbesserte technische Hilfestellungen für Drittstaaten in den Vordergrund gestellt. Die Unterstützung des Aufbaus der ukrainischen Stelle für Geldwäsche-Verdachtsanzeigen ist ein Beispiel für eine gelungene institutionelle Reform, die von der Kommission unterstützt wurde und dazu beigetragen hat, dass die Ukraine von der Geldwäsche-Liste der Arbeitsgruppe »Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche« (FATF) gestrichen werden konnte. Ferner sind Verhandlungen über ein Abkommen mit Eurojust geplant. Durch das Meda-Programm werden zusätzlich Projekte unterstützt, in Marokko beispielsweise Twinning-Projekte im Bereich der Geldwäsche und in Jordanien Projekte zum Thema Justiz.

Wie im Barcelona-Prozess bereits vorgesehen, zielt die EU auch in der südlichen Nachbarschaftspolitik auf die Förderung einer verantwortungsvollen Staatsführung und Demokratie als Teil des Dialogs und des Bündnisses zwischen den Kulturen, Religionen und Zivilisationen. Auf dem euro-mediterranen Gipfeltreffen wurde hierzu Ende November 2005 ein Verhaltenskodex zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet.²⁶ Die Umsetzung vielversprechender Absichtserklärungen

zur Terrorismusabwehr wird jedoch durch verschiedene Faktoren erschwert, insbesondere durch politische Krisen in der Nachbarschaftspolitik im Mittleren und Nahen Osten sowie durch politische Unsicherheiten im Umgang mit der Hamas,²⁷ die die Regierungsverantwortung in den palästinensischen Gebieten trägt, von der EU aber als Terrororganisation gelistet ist. Durch die intensiviertere GASP ist die EU inzwischen besser in der Lage, in wichtigen außenpolitischen Fragen Position zu beziehen. Zudem hat die Einbeziehung der Kommission zur besseren Abstimmung mit der Gemeinschaftspolitik beigetragen.

Entwicklung kollektiver Fähigkeiten

Die Terrorismusbekämpfung der EU hat sich zu einer säulenübergreifenden Querschnittsaufgabe in den vier Arbeitsfeldern der EU-Strategie entwickelt: Die einzelnen Maßnahmen berühren Bereiche der GASP (2. Säule EUV), der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (3. Säule EUV), aber auch der Gemeinschaftszuständigkeit (1. Säule) (vgl. Tabelle, S. 20). Mangelnde Zusammenarbeit zwischen den EU-Organen, die den unterschiedlichen Pfeilerinternen Entscheidungsprozessen unterliegen, erschwert jedoch den Aufbau einer kollektiven Handlungsfähigkeit der EU in der Terrorismusbekämpfung. Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen einigen wenigen Mitgliedstaaten ist daher als institutionelle Reaktion auf die schwerfälligen EU-internen Entscheidungsprozesse unter den 25 Mitgliedstaaten zu verstehen. Gleichzeitig vernetzen die Mitgliedstaaten ihre Sicherheitsbehörden außerhalb des EU-Rahmens.

Nach den Anschlägen von Madrid wurde – auf Vorschlag der irischen Ratspräsidentschaft und des Hohen Repräsentanten für die GASP, Javier Solana – der frühere Innenminister der Niederlande und langjährige Vorsitzende der liberalen Fraktion im Europaparlament, Gijs de Vries, zum Persönlichen Beauftragten für die Terrorismusbekämpfung ernannt. Er residiert im Generalsekretariat des Rates und ist für die Umsetzung der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung und des dazugehörigen Aktionsplans verantwort-

²⁴ Rat der Europäischen Union, Erklärung des Vorsitzes im Namen der Europäischen Union, über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, 6473/06 (Presse 49), Brüssel, 31.3.2006, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/cfsp/89121.pdf>.

²⁵ Aktionspläne mit einer umfassenden JI-Komponente wurden mit der Ukraine, Moldau, Marokko, Tunesien, Israel, Jordanien und der Palästinensischen Autonomiebehörde vereinbart; für Ägypten, Libanon, Armenien, Aserbaidschan und Georgien werden Aktionspläne ausgearbeitet.

²⁶ Council of the European Union, 10th Anniversary Euro-Mediterranean Summit Barcelona, 27 and 28 November 2005. Euro-Mediterranean Code of Conduct on Countering Terrorism, 15075/05 (Presse 328), Brüssel, 28.11.2005, S. 1–4; vgl. Fernando Reinares, *The Mediterranean Region and International Terrorism: A New Framework for Cooperation?*, Madrid: Real Instituto Elcano, 11.1.2006 (Análisis del Real Instituto Elcano [ARI], ARI Nr. 149/2005, translated from Spanish), S. 1–5, <<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/882.asp>>.

²⁷ Vgl. Muriel Asseburg, *Nach den palästinensischen Parlamentswahlen. Wie mit der Hamas umgehen?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2006 (SWP-Aktuell 8/06), <http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?id=1570>.

Tabelle

Ausdifferenzierung der für EU-Terrorabwehr zuständigen Institutionen

<i>Erste Säule EUV</i>	<i>Zweite Säule EUV</i>	<i>Dritte Säule EUV</i>
Fachräte	Allgemeiner Rat	Justiz- und Innenminister
← Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) (säulenübergreifend) → ← Clearing House (säulenübergreifend) →		
	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK)	»Artikel 36«-Ausschuss
	GASP-Ratsarbeitsgruppe »Terrorismus (internationale Aspekte)« (COTER)	Terrorism Working Group (TWG)
	Hoher Repräsentant für die GASP, EU-Terrorbeauftragter, Situation Centre (SitCen), Nachrichtendienstliche Zelle (NDZ)	Task Force Police Chiefs (TFPC)
(außerhalb EUV, Ratsbeschluss als Grundlage)	European Union Satellite Centre (EUSC)	Europol Eurojust Frontex
Flexible Zusammenarbeit in der EU (außerhalb des EUV)		

lich. Der Beauftragte verfügt weder über Initiativ- und Entscheidungsbefugnisse noch über ein Budget. Im Grunde erfüllt er die Funktion eines Pressesprechers des Hohen Repräsentanten bzw. die eines »Netzwerkadministrators« in der EU-Terrorismusbekämpfung. Er ist ebenso wie der Direktor des Gemeinsamen Lagezentrums (SitCen) direkt dem Hohen Repräsentanten für die GASP unterstellt.

Belgiens Ministerpräsident Verhofstadt hatte nach den Anschlägen von Madrid gefordert, eine europäische Koordinierungsstelle für den Informationsaustausch von Geheimdiensten einzurichten. Die Österreicher verfolgten sogar die Idee, eine Art europäischen CIA zu gründen.²⁸ Ein Ergebnis der einschlägigen Diskussion war der Ausbau der Informationsstelle Situation Center (SitCen), die bereits seit 1999 im Generalsekretariat des Ministerrates angesiedelt ist. Im Februar 2002 wurde zudem eine Nachrichtendienstliche Zelle (NDZ) eingerichtet, welche die nachrichtendienstliche Berichterstattung des SitCen wahrnimmt. Sie besteht aus Vertretern der Nachrichtendienste Großbritanniens, Frankreichs, Spaniens, der Niederlande, Italiens, Schwedens,

Deutschlands, Sloweniens, Polens, Finnlands und Ungarns.²⁹ Regionale Themenschwerpunkte sind der Balkan, die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, der Nahe und Mittlere Osten, Nordafrika, Asien und Lateinamerika. Außerdem gibt es zwei thematische Arbeitseinheiten mit den Schwerpunkten Internationaler Terrorismus und Proliferation. Das SitCen ist ein Grundpfeiler des europäischen Nachrichtenwesens der GASP. Daneben existiert das Satellitenzentrum im spanischen Torrejon sowie die Intelligence-Abteilung innerhalb des Militärstabes der Westeuropäischen Union.³⁰ Das SitCen ist rund um die Uhr besetzt und

²⁹ Frankreich, Deutschland, Italien, Großbritannien, Spanien und Belgien haben zusätzlich Mitarbeiter von Inlandsnachrichtendiensten entsandt.

³⁰ Das seit 2002 einsatzfähige Satellitenzentrum der Europäischen Union (EUSC) wird zur »zivilen« Frühwarnung und Krisenüberwachung im Rahmen der GASP eingesetzt. Es untersteht der Aufsicht des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK). Die Intelligence-Abteilung des EU-Militärstabes ist für den Austausch und die Weiterentwicklung militärischer Intelligence im Rahmen der ESVP zuständig; vgl. Anna Daun, »Intelligence – Strukturen für die multilaterale Kooperation europäischer Staaten«, in: *integration*, 28 (2005) 2, S. 136–149 (138–139); Björn Müller-Wille, *For Our Eyes Only? Shaping an Intelligence Community within the EU*,

²⁸ Keohane, »The EU and International Terrorism« [wie Fn. 3], S. 30.

erhält offene und verschlüsselte Nachrichten aus den Außen- und Innenministerien der Mitgliedstaaten. Die zahlreichen Informationen, die mittlerweile im SitCen eingehen, schöpfen aus den Ressourcen der Kommissionsdelegationen, der ESVP-Missionen, der Sonderbeauftragten und der Monitoring Missions. Seit Oktober 2005 findet ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen Europol und dem SitCen statt.

Die Analysen des SitCen bieten den einzelnen Mitgliedstaaten insofern einen Mehrwert, als sie Informationen aus allen Mitgliedstaaten bündeln und zusätzlich noch auf eigene Untersuchungen aufbauen können. Beispielsweise machen die sich stets wandelnden Methoden zur Terrorismusfinanzierung eine kontinuierliche Überprüfung der Modi operandi erforderlich. Für eine zentralisierte Bewertung existieren aber in einigen Mitgliedstaaten keine Verfahren, weshalb das SitCen eine wesentliche Rolle in der Aufklärungsarbeit übernehmen kann.

Dagegen ist der Informationsaustausch zwischen dem SitCen und den unterschiedlichen Ratsarbeitsgruppen, die jeweils in allen drei Säulen angesiedelt sind, nur unzureichend entwickelt. Die EU hat – zumindest offiziell – kein in Brüssel angesiedeltes Gremium, das sich kontinuierlich mit sämtlichen (säulenübergreifenden) Aspekten der Terrorismusbekämpfung beschäftigt. Inoffiziell existiert ein Clearing House, das dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) untergeordnet und für Querschnittsaufgaben der Terrorismusbekämpfung verantwortlich ist. Momentan werden auf EU-Ebene im Clearing House Maßnahmen gegen die Terrorismusfinanzierung koordiniert. Hier einigen sich die aus den unterschiedlichen EU-Gremien und Sicherheitsbehörden entsandten Hohen Beamten unter anderem auf die Listung von Terrororganisationen und auf entsprechende Sanktionen. Die Ergebnisse werden dem AStV zugeleitet.

In der Regel treten aber je nach Arbeitsgebiet der Terrorismusbekämpfung (z.B. im Bereich der Prävention) verschiedene Fachministerräte auf EU-Ebene zusammen. Im Bereich der zweiten Säule koordiniert das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) und in der dritten Säule der »Artikel-36-Ausschuss« (Innen- und Justizpolitik) die Arbeiten der Ratsgruppen. Während sich in der GASP-Ratsarbeitsgruppe »Terrorismus (internationale Aspekte)« (COTER) die Vertreter der 25 Außenministerien versammeln,

findet die polizeiliche Kooperation bei der Terrorbekämpfung in der dritten Säule über die Terrorismus Working Group (TWG) statt. In der TWG arbeiten Vertreter aus polizeilichen und zum Teil aus nichtpolizeilichen Nachrichtendiensten der EU-Länder mit Europol zusammen. Zu den Sitzungen von TWG und COTER fliegen die Vertreter aus den EU-Staaten ein und beschäftigen sich dann auch nur mit ihrem jeweiligen Spezialgebiet, ohne sich zum Beispiel mit themenverwandten Aspekten der Sicherheits- oder Nachbarschaftspolitik auseinanderzusetzen. Voraussetzung für die Entwicklung der kollektiven Handlungsfähigkeit in der EU-Terrorismusbekämpfung ist eine stärkere institutionelle Öffnung zwischen den Ratsarbeitsgruppen TWG, COTER und Europol.

Das Europäische Polizeiamt (Europol) hat im Juli 1999 seine Arbeit aufgenommen. Europol richtet bedarfsorientierte Analysedateien (Analytic Work Files) zur Unterstützung laufender und zur Initiierung neuer Ermittlungen ein. Darüber hinaus wird eine engere Kooperation zwischen Europol und Eurojust angestrebt. Beide Behörden gehen auf einen Ratsbeschluss im Rahmen der dritten Säule der EU zurück. Eurojust wurde im Februar 2002 mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Koordinierung der Ermittlungen von Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zu erleichtern, unter anderem bei der Verfolgung terroristischer Straftäter. Ferner soll Eurojust die Zusammenarbeit bei der Rechtshilfe verbessern sowie die nationalen Behörden darin unterstützen, ihre grenzüberschreitenden Strafverfolgungsmaßnahmen effektiver zu gestalten. Europol und Eurojust als europäische Stellen zur Koordinierung von Polizei- und Strafverfolgungsangelegenheiten der Mitgliedstaaten gewinnen auch in der Terrorismusbekämpfung immer mehr an Bedeutung. Seit April 2000 treffen sich bereits die Leiter der Polizeibehörden der EU-Staaten in einer Task Force der europäischen Polizeichefs (TFPC), um strategische Vorfeldinformationen über Polizeiaktionen auszutauschen.

Um den Datenaustausch im polizeilichen Bereich schneller als im Verbund der 25 Mitgliedstaaten intensivieren zu können, wurde auf Initiative Deutschlands Ende Mai 2005 der Prümmer Vertrag mit den Beneluxstaaten, Frankreich, Spanien und Österreich unterzeichnet. Dieses Sieben-Länder-Abkommen zielt auf eine Vertiefung der länderübergreifenden Zusammenarbeit zur Bekämpfung grenzüberschreitender Krimi-

nalität.³¹ Der Prümmer Vertrag wird den Informationsaustausch zum Zwecke der Verhinderung und Verfolgung von Straftaten beschleunigen, da er erstmalig die Möglichkeit eines Direktzugriffs auf die Datenbanken eines anderen Vertragsstaates vorsieht.³² Im März 2003 einigten sich die fünf großen EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien (G 5) darüber hinaus auf eine verstärkte geheimdienstliche Zusammenarbeit. Im März 2005 beschlossen die G 5, eine gemeinsame Datenbank zu errichten, die sowohl Daten zu Personen enthalten soll, die der Verbindung zu terroristischen Organisationen verdächtig sind, als auch Informationen über den Verlust oder Diebstahl explosiver Stoffe und Waffen.³³ Im März 2006 vereinbarten die Innenminister der nunmehr G 6 (plus Polen) auf dem Gipfeltreffen in Heiligendamm (Deutschland), gemeinsame Ermittlungsgruppen im Bereich der Organisierten Kriminalität und eine Rapid Reaction European Anti-Terrorist Police Force einzurichten.

Förderung der Zusammenarbeit außerhalb der EU

Außerhalb des EU-Rahmens genießt die nachrichtendienstliche Kooperation Priorität.³⁴ Seit Jahrzehnten treffen sich Vertreter der Inlandsgeheimdienste der 25 Mitgliedstaaten sowie Norwegens und der Schweiz im informellen Rahmen des Berner Clubs. Im September 2001 wurde innerhalb des Clubs eine Gruppe zur

31 Vgl. Thierry Balzacq u.a., *Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), Januar 2006 (CEPS Working Document, Nr. 234), S. 1–23.

32 Eine kritische Bewertung hinsichtlich der Kohärenz-erfordernisse liefern Daniela Kietz/Andreas Maurer, *Von Schengen nach Prüm. Sogwirkungen verstärkter Kooperation und Anzeichen der Fragmentierung in der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2006 (SWP-Aktuell 24/06), S. 2, <http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?id=1672>.

33 Keohane, »The EU and International Terrorism« [wie Fn. 3], S. 31.

34 Seit Februar 2003 existiert Zeitungsberichten zufolge im Geheimdienstbereich eine informelle Arbeitsgruppe »Camolin«, an der Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Amerika, Kanada und Australien beteiligt sind, deren Existenz aber offiziell dementiert wird. Vgl. Geord Mascolo/Holger Stark, »Die im Dunkeln. In Paris arbeiten europäische Nachrichtendienste mit der CIA in einem Anti-Terror-Zentrum zusammen – das Projekt ist ebenso heikel wie geheim«, in: *Der Spiegel*, 14.11.2005, S. 204.

Koordinierung der Arbeit ihrer Anti-Terrorexperten gegründet, die Counter-Terrorism Group (CTG). Auftrag der CTG ist die Erstellung von Bedrohungsanalysen (*Threat Assessments*) zum islamistischen Terrorismus, die den diversen Einrichtungen der EU und den nationalen Innenministerien zur Verfügung gestellt werden. Der Vorsitz, der parallel mit dem jeweiligen EU-Vorsitz wechselt, nimmt allein organisatorische Funktionen wahr. Die Heads of Services, das Steuerungsgremium der CTG, treffen sich halbjährlich. Für die Umsetzung ist das Gremium der Heads of Units verantwortlich, das vierteljährlich oder zu Sondertreffen zusammentritt. Eine formelle Verbindung zur EU besteht nicht. Polizeivertreter sind weder an der CTG noch am Berner Club beteiligt. Eine institutionelle Brücke zur EU könnte mit der Aufnahme von Europol in den Club von Bern geschlagen werden. Insgesamt ist die EU bemüht, eine stärkere Verknüpfung der Arbeit der Institutionen zwischen Europol, TWG, COTER und Berner Club voranzutreiben.

Weitere Beispiele für regionale Kooperationsformen außerhalb des EU-Rahmens sind die Salzburg-Gruppe (Österreich, Tschechien, Polen, Slowakei, Slowenien) und die Baltic Sea Task Force der Ostseeanrainer. Im Rahmen der Stabilisierungs- und Assoziierungspolitik fördert die EU die Zusammenarbeit der südosteuropäischen Staaten mit Europol und Eurojust sowie den Aufbau eines regionalen Zentrums zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität (SECI) und eines Netzes von Verbindungsbeamten. Mit diesen Maßnahmen verfolgt die EU das Ziel, ihre Instrumente in der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit bei schweren Kriminalitätsformen im westlichen Balkan besser nutzen zu können.

Bei der Terrorismusbekämpfung resultieren die Defizite der kollektiven Handlungsfähigkeit und die mangelnde institutionelle Kohärenz zwischen den verschiedenen Handlungsebenen aus zwei Faktoren: Zum einen zögern die Mitgliedstaaten, die polizeiliche und nachrichtendienstliche Zusammenarbeit in den EU-Rahmen zu integrieren; zum anderen organisieren die Mitgliedstaaten ihre verstärkte Zusammenarbeit nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb des EU-Rahmens. Demzufolge birgt die verstärkte Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung zwei Entwicklungsmöglichkeiten:

1. Sicherstellung der Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen, um die EU-Ziele unter Wahrung der Weiterentwicklung des gemeinsamen Besitzstandes zu erreichen.

2. Gefahr der Fragmentierung von EU-Politik, indem die kollektiven Strukturen und Instrumente zur Terrorismusbekämpfung von den Mitgliedstaaten systematisch unterlaufen werden.

Stärkung der nationalen Fähigkeiten

Die umfassende EU-Strategie beruht auf der Prämisse, dass für die Terrorismusbekämpfung vorrangig die Mitgliedstaaten zuständig sind. Der bundesdeutsche Ansatz zur Terrorismusbekämpfung³⁵ diente als Vorlage zur Ausarbeitung der EU-Strategie unter der britischen Ratspräsidentschaft 2005 und weist deshalb de facto eine hohe Kompatibilität mit der EU-Strategie auf. Tatsächlich geht die Umsetzung der vertikalen Kohärenz aber mit institutionellen und normativen Hindernissen einher, die die Prävention in der Terrorabwehr erheblich schwächen.

Das Verhältnis zwischen Polizei und Nachrichtendiensten in der EU ist von zwei Strukturmerkmalen geprägt, die eine vertikale Zusammenarbeit erschweren. So bestehen in den Mitgliedstaaten unterschiedliche kulturelle und rechtliche Traditionen und Erfahrungen.³⁶ In den Mitgliedstaaten arbeiten nicht nur klassische Polizeibehörden, die in einigen Staaten zentral und in anderen wie in Deutschland föderal organisiert sind. Daneben gibt es Auslands-, Inlands- und Militärnachrichtendienste. In Deutschland gilt das sogenannte Trennungsgebot: eine strikte Trennung zwischen Informationsbeschaffung durch die Nachrichtendienste auf der einen Seite und Ermittlungstätigkeiten der Strafverfolgungsbehörden, inklusive der Organe der Staatsanwaltschaft, auf der anderen Seite.³⁷ Den meisten EU-Mitgliedstaaten ist ein solches Trennungsgebot fremd. So wird in der EU und im nationalen Rahmen zwischen Polizei und Nachrichtendiensten auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlicher Intensität kooperiert.

³⁵ Vgl. »Bekämpfung des Terrorismus«. Bundesdeutsche Leitlinien der Terrorismusbekämpfung, 25.1.2006, <http://www.bmi.bund.de/cln_012_165104> [heruntergeladen am 25.1.2006], S. 1–2.

³⁶ Als innenpolitische Antwort auf die Anschläge am 11. September 2001 sind in allen EU-Mitgliedstaaten Gesetze zur Terrorismusbekämpfung erlassen worden. Vgl. Gert-Joachim Glaeßner/Astrid Lorenz (Hg.), *Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus*, Wiesbaden 2005.

³⁷ Vgl. Christoph Gusy, »Geheimdienstliche Aufklärung und Grundrechtsschutz«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 54 (2004) B44, S. 14–20.

Nach dem 11. September 2001 wurden durch die EU-Vorgaben in einzelnen Mitgliedstaaten zentrale Anti-Terror-Koordinierungsstellen eingerichtet. Das Anti-Terror-Paket, das der Deutsche Bundestag beschlossen hatte, eröffnete dem Auswärtigen Amt und dem Innenministerium die Möglichkeit, Strukturen zu schaffen, die die internationale Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung vereinfachen. In Deutschland wurde die Stelle eines Beauftragten für Internationale Terrorismusbekämpfung und Prävention eingerichtet, dem ein Arbeitsstab nachgeordnet ist. Ferner wurde das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) als neues nationales Kooperationsforum zur Integration der Polizei und Nachrichtendienste von Bund und Ländern eingerichtet.³⁸ Das GTAZ hat zweifellos Fortschritte in der Terrorismusbekämpfung gebracht: So konnte das Fachwissen gebündelt, die Reaktionsfähigkeit bei konkreten Gefahren und die Identifikation von Netzwerkstrukturen bereits im Vorfeld von Anschlagspannungen verbessert werden. Doch ist das GTAZ zugleich ein Beispiel für die Probleme, die durch diese Form des Informationsaustausches entstehen können: Erstens wird auf nationaler Ebene durch eine zunehmende institutionalisierte Kooperation zwischen Polizei und Nachrichtendiensten, die insbesondere von der EU gefordert wird, das Trennungsgebot für Polizei und Nachrichtendienste unterlaufen. Zweitens gerät das bundesdeutsche Trennungsgebot durch die europäischen Vorgaben zusätzlich unter Druck.

Vertikale Kohärenzprobleme treten bei der Terrorismusbekämpfung auch im Bereich der Umsetzung von Rechtsvorschriften der EU auf. Im Dezember 2001 verabschiedeten 14 Mitgliedstaaten – mit Ausnahme Italiens – den Europäischen Haftbefehl, der im Januar 2004 in Kraft getreten ist. Die Regelungen enthalten eine »Positivliste« mit 32 Straftatbeständen, die eine Auslieferung nach sich ziehen. Der Europäische Haftbefehl konnte die Auslieferungsverfahren in der EU beschleunigen. Im Juli 2005 erklärte das Bundesverfassungsgericht das deutsche Gesetz über den Europäischen Haftbefehl indes für nichtig, da es die Ansprüche auf Schutz der Grundrechte seiner Bürger nicht hinreichend berücksichtigt. Der EU-Rahmenbeschluss, auf den sich das deutsche Gesetz bezieht,

³⁸ Zu den Arbeitsschwerpunkten des im Dezember 2004 in Berlin eingerichteten GTAZ gehören der Informationsaustausch, die Bewertung von Gefährdungserkenntnissen in Echtzeit und gemeinsame Analysen des islamistischen Terrorismus. Derzeit arbeiten im GTAZ Vertreter von fast 40 Behörden zusammen.

wurde jedoch nicht beanstandet.³⁹ In Arbeit ist ebenfalls ein Rahmenbeschluss über die Beweisanordnung (EBA). Bei einer EBA handelt es sich um eine Anordnung, die von einer Justizbehörde in einem Mitgliedstaat erlassen und von einer Justizbehörde in einem anderen Mitgliedstaat unmittelbar anerkannt wird. Dadurch soll ein Mechanismus eingeführt werden, der die Beschaffung von Beweismitteln in grenzüberschreitenden Rechtssachen auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung erleichtert. Wie beim Europäischen Haftbefehl zeichnen sich aber auch im Falle der Europäischen Beweisanordnung bereits Umsetzungsschwierigkeiten ab.

Ein weiteres grundlegendes Problem der vertikalen Zusammenarbeit ist der Einsatz des Militärs im Innern. Seit dem Sevilla-Gipfel im Juni 2002 ist die ESVP in die Terrorabwehr einbezogen. Mit dem Solidaritätsprogramm vom Dezember 2004 und mit der Erklärung über die Einbeziehung der ESVP in die Terrorismusbekämpfung vom November 2004 wird die Anwendung militärischer Mittel im Bereich des ABC-Schutzes, des Schutzes von Streitkräften und Bürgern im EU-Ausland oder im Bereich der Ausrüstungshilfe für andere EU-Staaten nicht mehr ausgeschlossen. Die EU bemüht sich um die Einrichtung einer Datenbank, in der militärische Kapazitäten erfasst werden, die sich für den Schutz der Zivilbevölkerung vor den Folgen von Terroranschlägen verwenden lassen. Ferner wird eine intensivere operative Zusammenarbeit mit der Nato angestrebt. Mit dem Beschluss über die Zulässigkeit von Militäreinsätzen im Innern – das heißt nicht nur auf bundesdeutschem Hoheitsgebiet, sondern auch EU-weit – ist ein Weg eingeschlagen worden, dessen Auswirkungen für die gesamteuropäische Debatte noch nicht absehbar sind. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch mit dem Urteil vom Februar 2006 dem Einsatz militärischer Mittel im Bundesgebiet Grenzen gesetzt.⁴⁰ Die Konsequenz hieraus ist, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Rechtsordnungen im Europarecht und damit auch der vertikalen Kohärenz in der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten rechtlich nicht unbeschränkt gilt.

³⁹ Vgl. Robert Chr. Van Ooyen, »(K)ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts? – zum Europäischen Haftbefehls-gesetz-Urteil des BverfG«, in: *Die Polizei*, (2005) 11, S. 325–330.

⁴⁰ Vgl. *Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*. Vorläufige Fassung, 28.4.2006, S. 42.

Aufgaben für die EU-Teamratspräsidentschaft 2007/2008

Die Bemühungen der EU um eine horizontale, institutionelle und vertikale Vernetzung der mitgliedstaatlichen Außen- und Innenpolitiken in der Terrorismusbekämpfung stoßen auf starke nationale Souveränitätsvorbehalte. Die Rolle der EU bei der europäischen Terrorismusbekämpfung ist daher begrenzt; sie konzentriert sich im wesentlichen auf eine bessere Vernetzung der mitgliedstaatlichen Politiken einerseits und der Politiken der EU, der Mitgliedstaaten, Drittstaaten und internationalen Organisationen andererseits. Hauptinteresse der europäischen Terrorismusbekämpfung ist es, »den Netzwerken des Terrors Netzwerke gegen den Terror« gegenüberzustellen. Die EU meint dieses Ziel am besten durch die Umsetzung ihrer umfassenden Strategie zur Terrorismusbekämpfung erreichen zu können, die der Europäische Rat im Dezember 2005 gebilligt hat. Der zugehörige Aktionsplan wurde zuletzt im Februar 2006 angeglichen.

Wie in dieser Studie gezeigt wurde, liegt die spezifische Bedeutung der EU-Strategie darin, dass sie die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Arbeitsfeldern Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion in der internationalen, europäischen, kollektiven Zusammenarbeit besser zu vernetzen und die 25 einzelstaatlichen Politiken zu stärken sucht. Das EU-Recht in den genannten Arbeitsfeldern wird zum Referenzpunkt für die mitgliedstaatlichen Außen- und Innenpolitiken und zum Teil des nationalen Rechts. Die Folge ist nicht eine Vergemeinschaftung der Terrorismusbekämpfung. Statt dessen bildet sich eine Netzwerkpolitik heraus: Dabei bleiben die europäischen Regierungen zwar die tragenden Säulen, doch müssen sie aufgrund der Komplexität des Politikbereichs stärker als bisher zusammenarbeiten. Die nationalen Regierungen sind auf den Mehrwert, den die EU im außenpolitischen, polizeilichen und nachrichtendienstlichen Bereich bei der Koordinierung der 25 Politiken generiert, immer dringlicher angewiesen. In diesem Prozess der europäischen Vernetzung wird die Außenpolitik eines Staates zur Innenpolitik in anderen Staaten oder der EU insgesamt. Gleichzeitig entwickelt die EU in der externen Dimension der Terrorismusbekämpfung eine eigenständige Handlungskompetenz für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen.

Im Juni 2006 verabschiedete der Europäische Rat die Kommissionsmitteilung »Europa in der Welt – Praktische Vorschläge für mehr Kohärenz, Effizienz und Sichtbarkeit« (Anhang Nr. 20, S. 33). Dieser sogenannte Cutileiro-Bericht ist eine Reaktion auf das informelle Treffen der Staats- und Regierungschefs vom Oktober 2005 in Hampton Court. Dort wurde beschlossen, dass die EU ungeachtet der Rückschläge bei der Ratifizierung des Europäischen Verfassungsvertrags Schritte unternehmen sollte, um ihr außenpolitisches Handeln zu verstärken und dabei eine engere Verknüpfung zwischen EU-interner und -externer Politik herzustellen. In der Mitteilung heißt es ausdrücklich, dass unter anderem bei der Terrorismusbekämpfung »die Fortentwicklung der internen Politik natürlicherweise eine aktivere Rolle der EU in der Außenpolitik nach sich gezogen hat.« Der Rat, der Hohe Vertreter für die GASP und die Kommission sind aufgefordert, auf der Grundlage der bestehenden Verträge auch die Maßnahmen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung zu prüfen, um die Kohärenz zwischen den verschiedenen außenpolitischen Instrumenten der Union, die Zusammenarbeit der EU-Organen untereinander und zwischen den EU-Organen und den Mitgliedstaaten zu verbessern.

Welche Aufgaben ergeben sich daraus für das Arbeitsprogramm der Teamratspräsidentschaft 2007/2008? Die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung sieht folgendes Vorgehen vor: Unter jedem Vorsitz und vor der Überprüfung der Fortschritte durch den Europäischen Rat sollten der Rat, die Kommission und das Europäische Parlament ein Mal zu einem politischen Dialog auf hoher Ebene zusammenkommen, um die Kohärenz der Strategie zu überprüfen und dem EU-Ansatz zur Terrorismusbekämpfung mehr Ausgewogenheit in seiner horizontalen, institutionellen und vertikalen Dimension zu verleihen.

Horizontale Strategieplanung

Horizontale Kohärenz in der Terrorismusbekämpfung verlangt eine koordinierte Reaktion der Innen- und Außenpolitik entlang der vier Arbeitsfelder der EU-Strategie. Doch eine solche Politik kann nur dann

Graphik 3
Aufgaben zentraler EU-Institutionen bei der Terrorismusbekämpfung



einen nachhaltigen Effekt haben, wenn sie von ernsthaften institutionellen Reformen begleitet wird. Ihr Erfolg hängt zuallererst davon ab, ob die Mitgliedstaaten sich darauf einigen, welche politischen Ziele – jenseits der zentralen Handlungsprioritäten einzelner Arbeitsfelder – über die EU bei der Terrorismusbekämpfung erreicht werden sollen. Fehlt dieses Verständnis, besteht die Gefahr, dass sich die EU-Politik in der Terrorabwehr zunehmend sektoral und institutionell fragmentiert und die Mitgliedstaaten die Rolle der EU auf eine Quasi-Alibifunktion reduzieren. Bei der horizontalen Strategieplanung bietet sich daher an, dass die Teamratspräsidentschaft ihre Bemühungen auf das Arbeitsfeld Prävention konzentriert:

1. Die Terrorismusbekämpfung ist inhaltlich und konzeptionell in den Kontext der Europäischen Sicherheitsstrategie und anderer EU-Strategien mit einem starken Bezug zur Terrorismusbekämpfung zu stellen (z.B. EU-Strategie zur Bekämpfung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen). Um Synergieeffekte europäischer Politik zu erzielen, sollten die Strategien der vier Arbeitsfelder, die der umfassenden EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung untergeordnet sind, stärker aufeinander abgestimmt werden.

2. Der Europäische Rat hat im Dezember 2004 beschlossen, eine Strategie und einen Aktionsplan auszuarbeiten, um das Problem der Radikalisierung und der Anwerbung für den Terrorismus anzugehen. Die daraufhin erstellte Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung wurde im November

2005 vorgestellt. Bei genauerer Prüfung zeigt sich, dass diese Strategie einer präziseren Definition von Grenzen und Möglichkeiten der Prävention sowie einer systematischen Unterscheidung der verschiedenen Arten von Terrorismus bedarf. Erst auf einer solchen Grundlage werden gezieltere Politikansätze und Maßnahmen in den unterschiedlichen Arbeitsfeldern möglich. Um die Komplementarität der verschiedenen präventiven Maßnahmen zu stärken und die Prioritäten der einzelnen Arbeitsfelder miteinander in Einklang zu bringen, wäre die Erarbeitung eines umfassenden, ganzheitlichen Präventionsansatzes sinnvoll. Prävention als Querschnittsaufgabe verlangt zudem eine interdisziplinäre Kooperation. Um Radikalisierung und Rekrutierung zu unterbinden, sind sprachliche und kulturspezifische Kompetenzen für die Transkription von Botschaften notwendig. Um gegen die Nutzung des Internet für radikale Botschaften vorzugehen, sind die einschlägigen Internetseiten in den unterschiedlichsten Sprachen zunächst auszuwerten und gegebenenfalls zu blockieren. Dies erfordert eine arbeitsteilige Auswertung von Internetauftritten in der EU unter Einbeziehung von Europol.

3. Es ist dringend notwendig, die Medienkommunikation in der EU zu verbessern. Dies zeigte sich zum Beispiel bei den gewalttätigen Protesten wegen der Veröffentlichung der Mohammed-Karikaturen im Frühjahr 2006, aber auch beim Streit zwischen Europäern und Amerikanern um CIA-Flüge und geheime

Gefangenenlager inner- und außerhalb Europas. Eine EU-Medienkommunikationsstrategie würde sich insofern auszahlen, als ein offener Informationsaustausch entscheidend zur Gefahrenabwehr beiträgt. Ferner führt eine Verbreiterung der Informationsbasis und deren Integrität bzw. eine verbesserte Datenzuverlässigkeit zur Verringerung potentieller Fehlerquellen oder kulturell bedingter Fehlinterpretationen. Im Rahmen der Terrorismusbekämpfung sollten deshalb klare Werte, Ziele und Grundsätze zur unmissverständlichen Darstellung in den Medien durch den Europäischen Rat vorgegeben werden.

Institutionelle Kohärenzanforderungen

Die horizontale Vernetzung entlang der Arbeitsfelder der EU-Terrorabwehr erfordert eine verstärkte säulenübergreifende Kooperation in der EU. Spätestens mit der Einführung des Beauftragten zur Terrorismusbekämpfung im März 2004 und der im Dezember 2005 verabschiedeten umfassenden EU-Strategie ist die Terrorismusbekämpfung als Querschnittsaufgabe der zweiten Säule zugeordnet. Dies soll gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten die tragenden Akteure bei der Vernetzung ihrer Politiken bleiben. Zugleich ist es möglich, Maßnahmen der ersten und dritten Säule über die zweite Säule zu koordinieren. Für die institutionelle Kohärenz im außenpolitischen Handeln sind Rat und Kommission gleichermaßen zuständig:

1. Gemeinschaftszuständigkeiten für Verhandlungen mit Drittstaaten könnten im Falle der Europäischen Nachbarschaftspolitik ausgebaut werden. Damit die Programmplanung in der Nachbarschaftspolitik und im akuten Krisenmanagement (Stabilitätsinstrument) gezielter realisiert werden kann, sollte bei der Festlegung von Kriterien zur Auswahl relevanter Kooperationspartner die Notwendigkeit berücksichtigt werden, flexibel auf bestimmte Bedrohungen reagieren zu können. Organisationen, die auf der sogenannten EU-Terroristenliste stehen, sollten unter bestimmten Bedingungen auch wieder von ihr gestrichen werden können. Außenpolitische Rechenschaftsberichte über verhängte Sanktionsmaßnahmen in der Terrorismusbekämpfung sind unerlässlich.

2. Die Umsetzung der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung bedarf regelmäßiger strategischer Vorgaben durch den Rat »Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen«. Da die Formulierung prioritärer Ziele in der Terrorismusbekämpfung nicht die einzige Dimension des auswärtigen Handelns dar-

stellt, ist es Aufgabe des Rates, diese Ziele gegen andere Interessen der EU und der Mitgliedstaaten in ihren Außenbeziehungen abzuwägen. Es erscheint wünschenswert, dass die Außenminister ebenso wie die für Justiz und Inneres zuständigen Minister einen Beitrag dazu leisten. Aus diesen parallelen Beratungen könnte dann ein Politikpapier über die bestehenden Optionen hervorgehen, das dem Rat als Grundlage für die Festlegung von Prioritäten dienen kann. Der Rat würde somit in die Lage versetzt, die frühzeitige Koordinierung mit internationalen Organisationen und Drittstaaten zu fördern.

3. Die Rolle der Kommissionsmitgliedergruppe »Außenbeziehungen« (Erweiterung, Handel, Entwicklung etc.) ist zu stärken, wobei der Hohe Vertreter für die GASP und der Beauftragte zur Terrorismusbekämpfung zu den Arbeiten der Gruppe hinzugezogen werden sollten. Auch wäre eine Überführung des EU-Koordinators für die Terrorismusbekämpfung in die Kommission denkbar. Alle sechs Monate sollten der jeweils antretende Präsident des Europäischen Rates und sein Außenminister zur Strategieplanung mit dem Präsidenten der EU-Kommission, dem für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglied und dem Hohen Vertreter zusammentreffen, um ihre Positionen zur Terrorabwehr aufeinander abzustimmen. Mehr Kompetenzen und Initiativbefugnisse des Hohen Vertreters würden automatisch das SitCen stärken, das – mit Unterstützung der Mitgliedstaaten, von EU-Kommission, Europol, Eurojust und der Europäischen Grenzagentur – aussagekräftige Bedrohungsanalysen erarbeiten könnte. Um Fragen im Kontext der Terrorismusbekämpfung auszuleuchten, sollten EU-Missionen stärker genutzt werden.

4. Institutionelle Kohärenz setzt voraus, dass Instrumente des JI-Bereichs auch im externen Bereich der Terrorismusbekämpfung zum Einsatz kommen. Neben dem konventionellen Instrumentarium in den Außenbeziehungen (politischer Dialog, Sonderbeauftragte der EU, technische Hilfe oder Einschaltung internationaler Organisationen) stehen spezielle JI-Instrumente zur Verfügung (z.B. operative Zusammenarbeit im Rahmen von Europol, Eurojust oder Europäische Grenzagentur, Verbindungsbeamte, Abstimmung der Mitgliedstaaten und Annahme Gemeinsamer Standpunkte). Damit verbunden ist die Idee, dass die für Justiz und Inneres zuständigen Minister wie auch die Außenminister einen Beitrag zu dieser Politik als Teil der gesamten EU-Außenpolitik leisten. Der ASTV hätte die Aussprachen in den verschiedenen Ratsformationen vorzubereiten. Er sollte die wichtig-

ste Rolle bei dem Bemühen spielen, die JI-Anliegen und die Aspekte der Außenpolitik gegeneinander abzuwägen, und den Rat dabei unterstützen, mehr Einfluss auf Drittländer und Organisationen zu nehmen.

5. Institutionelle und letztlich auch vertikale Kohärenz ließe sich auch erzielen, indem Europol direkte Beziehungen mit polizeilichen und nachrichtendienstlichen Anti-Terror-Einheiten der Mitgliedstaaten aufbaut. Die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden in der EU verfügen über eine Vielzahl von Datenbeständen, deren Nutzung durch Polizei- und Strafverfolgungsbehörden anderer Mitgliedstaaten und durch Europol im Rahmen seines Mandatsbereichs die kollektive Handlungsfähigkeit steigern würde. Europol müsste entsprechend einen unmittelbaren Zugriff auf nationale Datenbanken haben. Alternativ könnten nationale Datenbanken in bestehende EU-Informationssysteme übertragen werden. Als zentrale Koordinierungsstelle wäre Europol für die Bündelung und Auswertung der Daten zuständig. Dies setzt jedoch einen Ratsbeschluss der 25 Mitgliedstaaten über den präventiven Austausch von Informationen über sogenannte Gefährder voraus. Schließlich wäre der »Terrorism Situation and Trend Report« zu überarbeiten. Das Mandat dafür sollte Europol erhalten. Bisher dient der Bericht dazu, das Europäische Parlament über den Terrorismus in den Mitgliedstaaten zu informieren. Der überarbeitete Bericht sollte um die außen- und innenpolitischen Aspekte der Terrorabwehr erweitert werden und zur Information des Parlaments, des Rates und der Öffentlichkeit dienen. Dies wäre ein wesentlicher Beitrag von EU und Mitgliedstaaten, die Aufklärungsarbeit der Untersuchungsausschüsse des Europarates, des Europäischen Parlaments und des Bundestages zu unterstützen.

Beziehungen zu den Mitgliedstaaten

Aus den terroristischen Anschlägen der Vergangenheit sind nicht nur Lehren für eine bessere Anpassung von EU- und nationalem Recht zu ziehen. Zu verbessern ist auch die Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen ihnen und der EU:

1. In der vertikalen Zusammenarbeit zwischen den EU-Organen und Mitgliedstaaten bietet die Schaffung des europäischen Informationsverbundes (SIS, VIS und EURODAC) gute Möglichkeiten, allen betroffenen mitgliedstaatlichen Polizei- und Sicherheitsbehörden hilfreiche Dienste im Anti-Terrorkampf zur Verfügung zu stellen. Hierzu müssen die Mitgliedstaaten ihre natio-

nen Informationssysteme anderen Mitgliedstaaten in erforderlichem Umfang zugänglich machen.

2. So könnte auch das sogenannte BdL-Netz (Bureau de Liaison) reaktiviert werden. Dabei handelt es sich um einen Verbund der nationalen Lagezentren oder anderer Stellen der Mitgliedstaaten, der dazu dienen kann, vertrauliche Informationen über terroristische Ereignisse EU-weit auszutauschen. Alle 25 Mitgliedstaaten sowie Rat, Kommission und Europol sind angeschlossen. Ziel sollte sein, das bestehende Instrument intensiver zu nutzen. Gleichzeitig erscheint es unerlässlich, dass die nachrichtendienstliche Kooperation außerhalb des EU-Rahmens enger an die Strukturen der EU gebunden wird.

3. Zur Verbesserung der vertikalen Kohärenz könnte die EU, wie in den Vorschlägen der Kommission vom Juni 2006 vorgesehen, stärker auf die vorhandenen Einrichtungen der Mitgliedstaaten (Botschaften, Verbindungsbeamte etc.) zurückgreifen. Insbesondere könnte sie ein intensiviertes Personalaustauschprogramm mit den diplomatischen Vertretungen der Mitgliedstaaten und dem Ratssekretariat auflegen. Die Vertreter der Mitgliedstaaten in den Leitungsgremien multilateraler Organisationen sollten sich auf geeigneter Ebene mit den EU-Organen abstimmen, um Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse in EU-Standpunkte umzuwandeln. Auch ist bei der konsularischen Hilfe die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten auszubauen, vor allem bei der Reaktion auf Krisen mit terroristischem Hintergrund.

Über diese institutionellen Empfehlungen für das achtzehnmonatige Arbeitsprogramm der Teamratspräsidentschaft 2007/2008 hinaus sollte die Ratspräsidentschaft zwei gewichtige Aspekte nicht außer acht lassen, die zugleich eine Verbesserung der Kohärenz im Sinne der Zielsetzung der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung erleichtern: Erstens sind die Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung stets mit dem Gebot der Verhältnismäßigkeit in Einklang zu bringen. Nicht jede Außen- und Innenpolitik der EU sollte mit Blick auf die Terrorismusbekämpfung neu definiert werden. Zweitens kann die EU nur dann als kohärenter und damit glaubwürdiger Akteur auftreten, wenn sie und ihre Mitgliedstaaten bei der Terrorismusbekämpfung demokratiepolitische und menschenrechtliche Standards einhalten.

Anhang

Übersicht der wichtigsten Dokumente zur EU-Terrorabwehr (Dezember 2003 bis Juni 2006)

Nr.	Datum	Rechtsakt, Dokumententyp ▶ Federführende Akteure der Beschlussfassung	Quellenangaben	Inhaltliche Schwerpunkte
1.	12.12.2003	Europäische Sicherheitsstrategie ▶ Europäischer Rat	http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf	Grundsatzdokument über die sicherheitspolitische Ausrichtung der EU. Zur Bekämpfung des Terrorismus ist eine Kombination aus Aufklärungsarbeit sowie polizeilichen, justiziellen, militärischen und sonstigen Mitteln erforderlich.
2.	25.03.2004	Grundsatzdokument über die Terrorismusbekämpfung ▶ Europäischer Rat	http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/st10/st10913-re06.de03.pdf Dokumentenummer: 10913/6/03 vom 23.10.2003 und 11858/02 vom 18.11.2002	Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus und Verständigung über die Solidaritätsklausel mit Bezug auf Artikel 42 des Verfassungsvertrages. Die Entwicklung einer Strategie zur Prävention, der Beitrag der ESVP und die Ernennung eines EU-Koordinators für die Terrorismusbekämpfung sowie sieben Empfehlungen für die Fortschreibung des Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung werden festgeschrieben: Verstärkung der internationalen Anstrengungen; Eindämmung des Zugangs von Terroristen zu finanziellen Ressourcen; Maximierung der Kapazitäten der EU und ihrer Mitgliedstaaten zur Ermittlung und Verfolgung von Terroristen; Gewährleistung der internationalen Verkehrssicherheit und wirksame Grenzkontrollsysteme; Stärkung der Fähigkeiten der EU-Mitgliedstaaten zur Bewältigung der Folgen eines Terroranschlags; Untersuchung der Faktoren, die Radikalisierung und die Rekrutierung von Terroristen begünstigen; Ausrichtung der außenpolitischen EU-Maßnahmen auf prioritäre Drittländer, in denen die Kapazitäten und die Bereitschaft zur Terrorismusbekämpfung gestärkt werden sollten.
3.	20.10.2004	Mitteilung ▶ EU-Kommission	http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2004/com2004_0698de01.pdf Dokumentenummer: KOM(2004) 698 endgültig	Vorschlag für einen integrierten Ansatz zur Terrorprävention sowie zur Reaktion auf Terroranschläge in der Gemeinschaft.
4.	05.11.2004	Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der EU ▶ Europäischer Rat	http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st16/st16054.de04.pdf Dokumentenummer: 16054/04	Das mehrjährige Arbeitsprogramm (2005–2010) des Haager Programms legt die neuen Ziele im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht fest. Es berücksichtigt den der Kommission vorgelegten Abschlussbericht zum Tampere-Programm und die Ergebnisse der Bürgerkonsultation von Juli/August 2004.

5.	18.11.2004	Konzeptrahmen für die ESVP-Dimension der Terrorismusbekämpfung ► AStV, Rat der EU, Vorlage Europäischer Rat (Dezember 2004)	http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st14/st14797.de04.pdf Dokumentennummer: 14797/04	Einbeziehung von militärischen Aspekten in die Terrorabwehr bei Prävention, Schutz und akutem Krisenmanagement. Sechs grundlegende Prinzipien gelten: Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten, freiwillige Beiträge der Mitglieder, klares Verständnis für terroristische Bedrohung und Bedrohungsanalysen, säulenübergreifende Koordination im Kampf gegen Terrorismus, Kooperation mit internationalen Partnern und der komplementäre Beitrag der ESVP zur Terrorismusbekämpfung.
6.	14.12.2004	EU-Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung ► Fortschreibung Rat der EU	http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st16/st16090.en04.pdf Referenz: 16090/04	Bei der ersten halbjährlichen Fortschreibung des EU-Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung handelt es sich um eine Mängelliste der von den Mitgliedstaaten noch nicht implementierten Maßnahmen. Die Fortschreibung erfolgt entlang sieben strategischer Ziele (siehe Nr. 2).
7.	01.12.2004	EU-Solidaritätsprogramm zu den Folgen terroristischer Bedrohungen und Anschläge ► Rat der EU	http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/15480EU_Solidarity_Programme.pdf Dokumentennummer: 15480/04	Erweiterung und Revidierung des CBRN-Programms 2002 zur Verbesserung der EU-Fähigkeiten, die Folgen chemischer, biologischer, radiologischer oder nuklearer terroristischer Bedrohungen zu begrenzen. Elemente sind: Risikoabschätzung; Schutz kritischer Infrastrukturen; Mechanismen zur Identifizierung terroristischer Bedrohungen und zur Alarmierung von Einsatzkräften und Öffentlichkeit; Abwehrbereitschaft und Kapazitäten im Krisenmanagement; Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten im Katastrophenschutz; internationale Zusammenarbeit.
8.	02./03.06.2005	Annahme des Aktionsplans zur Umsetzung des Haager Programms ► EU-Kommission, verabschiedet durch den Europäischen Rat	http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st09/st09778-re02.de05.pdf Dokumentennummer: 9778/2/05	Weiterentwicklung des Gesamtkonzepts für die Terrorismusbekämpfung und weitere Durchführung des EU-Aktionsplans. Zeitplan zur fristgerechten Umsetzung der angenommenen Rechtsakte.
9.	13.07.2005	Erklärung des Rates zur Reaktion der EU auf die Bombenanschläge von London	http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st11/st11158.de05.pdf Referenz: 11158/05	Der Entwicklung eines soliden EU-Rahmens für Terrorismusbekämpfung wird oberste Priorität eingeräumt. Ziel ist es, einen verbesserten Aktionsplan vorzulegen.
10.	12.10.2005	Vorschlag der EU-Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen	http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0490de01.pdf Dokumentennummer: KOM(2005) 490 endgültig	Konzept für den Austausch von strafverfolungsrelevanten Informationen auf der Basis der gesetzlichen Regelung zum »Verfügbarkeitsgrundsatz«, der am 1.1.2008 in Kraft treten soll. Relevanz des »Verfügbarkeitsgrundsatzes« ergibt sich insbesondere für die Verhütung, Aufklärung und Ermittlung.

Übersicht der wichtigsten Dokumente zur EU-Terrorabwehr (Dezember 2003 bis Juni 2006), Forts.

Nr.	Datum	Rechtsakt, Dokumententyp ► Federführende Akteure der Beschlussfassung	Quellenangaben	Inhaltliche Schwerpunkte
11.	21.11.2005	Halbjahresbericht – Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ► Koordinator für die Terrorismusbekämpfung	http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14744.en05.pdf Dokumentennummer: 14744/05	Überprüfung der Umsetzung der Strategie gegen die Terrorismusfinanzierung, die der Europäische Rat am 16./17.12.2004 angenommen hat. Koordinator präsentiert konkrete Verbesserungsvorschläge zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung (z.B.: Rückverfolgbarkeit und Transparenz von Vermögensbewegungen, Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen Gremien).
12.	24.11.2005	Strategie zur Bekämpfung der Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus ► Präsidentschaft (GB) für den AStV/Rat	http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14781-re01.en05.pdf Dokumentennummer: 14781/1/05	Präzisierung der Gefahrenminimierung durch Stärkung des Präventionsansatzes der Anti-Terrorstrategie. Die Bekämpfung liegt in erster Linie bei den Mitgliedstaaten, jedoch stellt die EU-Ebene einen wichtigen Bezugsrahmen dar. Im Visier ist der Terrorismus von al-Qaida und von Extremisten, die sich an al-Qaida orientieren, neben der Verhinderung der Anwerbung von Terroristen.
13.	29.11.2005	Mitteilung ► EU-Kommission	http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0620de01.pdf Dokumentennummer: KOM(2005) 620 endgültig	Prävention und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung durch bessere Koordinierung auf nationaler Ebene und größere Transparenz des gemeinnützigen Sektors.
14.	29.11.2005	Durchführung des Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus ► verabschiedet durch den Rat am 1.12.2005	http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14734-re01.en05.pdf Dokumentennummer: 14734/1/05	Bericht seitens des Koordinators für die Terrorismusbekämpfung über die erzielten Fortschritte zur Durchführung des im Juni 2005 verabschiedeten Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung. Folgende Dossiers werden unter anderem behandelt: <i>Peer Evaluation</i> der nationalen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung; gemeinsame Normen für Personalausweise; gestohlene Sprengstoffe; Europäische Außengrenzagentur (Frontex); Task Force der Polizeichefs.
15.	30.11.2005	Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung ► verabschiedet durch den Europäischen Rat am 1.12.2005	http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14781-re01.en05.pdf Dokumentennummer: 14781/1/05	Durch strategisches Engagement der EU soll die Vernetzung mitgliedstaatlicher Politiken in der Terrorabwehr vorangetrieben werden, in vier Arbeitsfeldern (Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion) sowie auf vier Wegen (Förderung der internationalen Partnerschaft, Entwicklung kollektiver Fähigkeiten, Förderung der europäischen Zusammenarbeit, Stärkung der nationalen Fähigkeiten).

16.	06.12.2005	Strategie zur Außen- dimension des Raumes der Sicherheit, der Frei- heit und des Rechts ► Initiative der EU-Kom- mission vom 12.10.2005	http://europa.eu.int/eur-lex/lex/ LexUriServ/site/de/com/2005/ com2005_0491de01.pdf Dokumentennummer: KOM(2005) 491 endgültig, 12.10.2005	Implementierungsvorschläge für die Ausdehnung des »Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts«: Skizzierung der wichtigsten außenpolitischen Herausforderungen, Vorschläge für die Vertiefung der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Drittstaaten. Politische Schwerpunkte sind unter anderem: Stärkung der Institutionen und verantwortungsvolle Staatsführung; Grenzverwaltung; Terrorismusbekämpfung; Organisierte Kriminalität; Wirtschaftsförderung und Finanzkriminalität; Cyberkriminalität. Umsetzungsinstrumente sind: Bilaterale Abkommen; Erweiterung; europäische Nachbarschaftspolitik; regionale und operative Zusammenarbeit; Institutionenaufbau etc.
17.	13.02.2006	EU-Aktionsplan zur Ter- rorismusbekämpfung ► Vorsitz und Koordi- nator zur Terrorismus- bekämpfung	http://register.consilium.eu.int/pdf/ en/06/st05/st05771-re01.en06.pdf Dokumentennummer: 5771/1/06	Aktualisierter Entwurf des EU-Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung bezieht sich auf die EU-Strategie, die die Maßnahmen nach den Feldern Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion ordnet. Der Anhang beinhaltet Angaben darüber, welcher Mitgliedstaat welche der gesetzgebenden Instrumente implementiert hat, die im Grundsatzdokument über Terrorismus vom 25.3.2004 des Europäischen Rates festgesetzt wurden.
18.	19.05.2006	Durchführung des Ak- tionsplans zur Bekämp- fung des Terrorismus ► Koordinator für die Terrorismusbekämp- fung und Rat	http://register.consilium.europa.eu/ pdf/en/06/st09/st09589.en06.pdf Anhang: http://register. consilium.europa.eu/pdf/en/06/ st09/st09589-ad01.en06.pdf	Zusammenfassung der seit Dezember 2005 erzielten Fortschritte bei der Um- setzung des Aktionsplans. Kurze Auflistung der bisher umgesetzten Maßnahmen in den vier Arbeitsfeldern der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung. Ein dazu- gehöriger Anhang listet die einzelnen Rechtsvorschriften auf und den Stand der rechtlichen Implementierung durch die Mitgliedstaaten.
19.	29.05.2006	Gemeinsamer Stand- punkt 2005/936/GASP ► Rat	http://eur-lex.europa.eu/ LexUriServ/site/en/oj/2006/l_144/ l_14420060531en00250029.pdf Dokumentennummer: 2006/231/GASP	Aktualisierung des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP: Liste der Per- sonen, Vereinigungen und Körperschaften, für die im Rahmen der Terrorismus- bekämpfung restriktive Maßnahmen gelten (Einfrieren von Geldern und anderer Vermögenswerte oder wirtschaftlicher Ressourcen und polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten).
20.	08.06.2006	Mitteilung der Kommission ► verabschiedet durch den Europäischen Rat am 15./16.6.2006	Dokumentennummer: KOM(2006) 278 endg., 8.6.2006	Strategiepapier »Europa in der Welt – Praktische Vorschläge für mehr Kohärenz, Effizienz und Sichtbarkeit der EU bei ihrem außenpolitischen Handeln«, enthält Vorschläge zur Strategieplanung, Zusammenarbeit zwischen Kommission und Ratssekretariat sowie zu den Beziehungen zu den Mitgliedstaaten.

Abkürzungsverzeichnis

ABC	Atomar, Biologisch, Chemisch	TFPC	Task Force Police Chiefs (Task Force der europäischen Polizeichefs)
Abl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale
API	Advanced Passenger Information	TTIU	Terrorist Threat Intelligence Unit (Nato)
Asean	Association of South-East Asian Nations	TWG	Terrorism Working Group (ZIJ-Arbeitsgruppe »Terrorismus«)
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter	VIS	Visa-Informationssystem
AWACS	Airborne Warning and Control System	VN	Vereinte Nationen
CBRN	Chemical, Biological, Radiological, Nuclear	ZIS	Zoll-Informationssystem
CIA	Central Intelligence Agency	ZJI	Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik
COTER	GASP-Arbeitsgruppe »Terrorismus«		
CTG	Counter-Terrorism Group		
EBA	Europäische Beweisordnung		
EFTA	European Free Trade Association		
ECT	European Convention on the Suppression of Terrorism		
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik		
EPCIP	European Programme for Critical Infrastructure Protection (Europäisches Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen)		
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie		
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik		
EUISS	European Union Institute for Security Studies		
EURODAC	Automatisches Fingerabdruck-Identifizierungs- System aller EU-Mitgliedstaaten		
Europol	Europäisches Polizeiamt		
Eurojust	Europäische Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörde		
EUSC	European Union Satellite Centre (Satellitenzentrum der Europäischen Union)		
EUV	Vertrag über die Europäische Union		
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering (Internationale Arbeitsgruppe »Finanzielle Maß- nahmen gegen die Geldwäsche«)		
Frontex	Europäische Grenzschutzagentur		
G 5	Gruppe von fünf EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien)		
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten + Russland)		
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik		
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum		
HR	Hoher Repräsentant für die GASP		
Ji	Justiz und Inneres		
Meda	Verordnung über die finanziellen und technischen Begleitmaßnahmen der Partnerschaft Europa-Mittelmeer		
Mercosur	Mercado Común del Sur		
MIC	Monitoring and Information Centre der Europäischen Kommission		
Nato	North Atlantic Treaty Organization		
NDZ	Nachrichtendienstliche Zelle im SitCen		
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development		
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee		
SECI	Southeast European Cooperation Initiative		
SIS	Schengener Informationssystem		
SitCen	Situation Centre – Gemeinsames Lagezentrum der EU		