



TECHNISCHE UNIVERSITÄT
CHEMNITZ

**Philosophische Fakultät
Fachbereich Internationale Politik**

Jens Wetzel

**Unlösbare Zielkonflikte im Raum der Freiheit, der Sicherheit
und des Rechts? – Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und
die Terrorismusbekämpfung der Europäischen Union nach
dem 11. September 2001**

**Magisterarbeit zur Erlangung des akademischen Grades
MAGISTER ARTIUM (M. A.)**

Chemnitz, Dezember 2006

Erstgutachterin: Prof. Dr. Beate Neuss
Zweitgutachter: PD Dr. habil. Wolfgang S. Heinz

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen	3
1 Einleitung	4
1.1 Thematische Einführung	4
1.2 Problemstellung und Relevanz des Themas.....	6
1.3 Aufbau der Arbeit und Vorgehensweise	7
1.4 Literaturlage und Forschungsstand	9
2 Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	11
2.1 Rechtliche Grundlagen	11
2.2 Politische Konzeption.....	16
2.3 Dimensionen des Raumes.....	19
3 Menschenrechtliche und rechtsstaatliche Normen in der EU	22
3.1 Die Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in den Verträgen	22
3.2 Rechtssprechung des EuGH	25
3.3 Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und EMRK	28
3.4 Charta der Grundrechte in der Europäischen Union	31
3.5 Bedeutung für die europäische Justiz- und Innenpolitik.....	35
4 Die Herausforderungen des internationalen Terrorismus	37
4.1 Die EU und der internationale Terrorismus	37
4.2 Unmittelbare Reaktionen der EU auf den 11. September 2001.....	41
4.2.1 Schlussfolgerungen und Erklärungen	41
4.2.2 Aktions- und Fahrplan zur Terrorismusbekämpfung	43

5 Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung im Spiegel menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Erfordernisse	46
5.1 Die Definition des Begriffes “terroristische Handlung“	46
5.2 Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus	50
5.2.1 Rechtsgrundlagen	50
5.2.2 Menschenrechtliche und rechtsstaatliche Bedenken	53
5.3 Europäischer Haftbefehl	57
5.4 Verarbeitung personenbezogener Daten.....	64
5.4.1 Der Datenschutz als europäisches Grundrechte	64
5.4.2 Datenverarbeitung zur Bekämpfung des Terrorismus	67
5.5 Verstärkte Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA im Bereich der inneren Sicherheit	70
6 Schlussbetrachtung – Sicherheit vs. Freiheit?	74
6.1 Zusammenfassung der Ergebnisse.....	74
6.2 Sicherheit vs. Freiheit? – Ein Beitrag zur Debatte mit Blick auf die europäische Terrorismusbekämpfung.....	77
7 Literaturverzeichnis	80
7.1 Primärquellen	80
7.2 Sekundärquellen.....	85
8 Anhang	95

Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

BverfG	Bundesverfassungsgericht
CTC	Counter-Terrorism Committee
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	EG-Vertrag (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften)
EMRK / ECHR	Europäische Menschenrechtskonvention / European Convention on Human Rights
EP	Europäisches Parlament
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ETA	Euzkadi Ta Askatasuna
EU	Europäische Union
EuG	Gericht Erster Instanz
EuGH / ECJ	Europäischer Gerichtshof / European Court of Justice
EuHb / EAW	Europäischer Haftbefehl / European Arrest Warrant
EuHbG	Europäisches Haftbefehlsgesetz
EÜK	Europol-Übereinkommen
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	EU-Vertrag (Vertrag über die Europäische Union)
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
GKI	Gemeinsame Kontrollinstanz
NGOs	Non Governmental Organizations / Nichtregierungsorganisationen
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PNR	Passenger Name Record
Real IRA	Real Irish Republican Army
RFSR / AFSJ	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts / Area of Freedom, Security and Justice
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
TREVI	Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNO	United Nations Organization
US	United States
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
VO	Verordnung
ZBJI	Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres

1 Einleitung

1.1 Thematische Einführung

Am Morgen des 11. September 2001 wurden im Luftraum über der amerikanischen Ostküste vier Passagierflugzeuge entführt. Wenig später rasten zwei der Maschinen in das World Trade Center in New York. Ein drittes Flugzeug stürzte in das Pentagon in Washington, D.C. Die vierte entführte Maschine zerschellte auf einem Feld im US-Bundesstaat Pennsylvania. Mehr als dreitausend Menschen kamen bei diesen Terrorattacken ums Leben. Mit dieser schrecklichen Tat führten die Attentäter der Weltbevölkerung deutlicher denn je vor Augen, dass terroristische Anschläge "keine humanitären Konventionen [respektieren]; sie setzen sich gezielt über alle moralischen und rechtlichen Restriktionen hinweg und zeichnen sich oft durch besondere Willkür, Unmenschlichkeit und Brutalität aus."¹ Die körperliche und geistige Unversehrtheit oder gar das Leben der Opfer hat für die Terroristen keine Bedeutung.²

Durch die Androhung oder die Anwendung von Gewalt und die hiermit verbundene Verbreitung von Angst und Unsicherheit beraubt der Terrorismus³ die Menschen einer ihrer grundlegendsten Freiheiten – der Freiheit von Furcht⁴ – und stellt somit ohne Zweifel einen Angriff auf die fundamentalsten Regeln der internationalen Gemeinschaft dar.⁵ Aufgrund ihrer Schwere erfüllen die Terroranschläge vom 11. September 2001 gar den Tatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit.⁶ Folgerichtig verurteilte der UN-Sicherheitsrat in seinen *Resolutionen 1368* und *1373* vom September 2001 die Terrorattacken auf New York und Washington als eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit und rief die Staaten dazu auf, ihre Bemühungen zur Prävention und Unterdrückung terroristischer Anschläge zu verstärken und alle erforderlichen Maßnahmen hierfür zu ergreifen.⁷

Unabhängig hiervon ergibt sich für die Staaten aber bereits aus verschiedenen völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtsabkommen die Pflicht, die Bevölkerung vor Terrorismus zu

¹ Waldmann, Peter (2005): Terrorismus. Provokation der Macht, 2. Auflage, Hamburg, S. 14.

² Vgl. ebd., S. 13.

³ Unter Terrorismus wird hier die Gewaltandrohung bzw. die Gewaltanwendung seitens nicht-staatlicher Organisationen oder Gruppen gegen eine bestehende politische Ordnung unter Ausnutzung von Angst verstanden. Vgl. Hoffman, Bruce (2001): Terrorismus – der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt, 2. Auflage, Frankfurt/M., S. 55 f.; vgl. auch Waldmann (2005), S. 12.

⁴ In einer Rede vor dem US-Kongress im Jahr 1941 erklärte der damalige amerikanische Präsident Franklin D. Roosevelt die Freiheit von Furcht zu einer der grundlegenden "vier Freiheiten" – neben der Meinungs-, der Glaubens- und der Freiheit von Not – für eine zukünftige friedliche Weltordnung. Diese vier Freiheiten fanden in den folgenden Jahrzehnten Eingang in die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*, den *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* sowie den *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* und bilden eine wichtige Grundlage des internationalen Menschenrechtsschutzes.

⁵ Vgl. Walzer, Michael (2004): Was ist falsch am Terrorismus?, in: Mittelweg 36, Jg. 13, 6/2004, S. 79; vgl. auch Dunne, Tim (2002): After 9/11: What next for Human Rights?, in: The International Journal of Human Rights, Band 6, 2/2002, S. 98.

⁶ Vgl. Bruha, Thomas (2002): Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus. Bericht und Beiträge zu einem Arbeitsgespräch am 19. April 2002 im Französischen Dom / Berlin-Mitte, Berlin, S.12.

⁷ Vgl. United Nations Security Council (2001a): Resolution 1368 (2001); vgl. auch United Nations Security Council (2001b): Resolution 1373 (2001).

schützen, da ihnen die Hauptverantwortung für den Schutz der Menschenrechte zukommt.⁸ Nach allgemeiner Auffassung beinhaltet beispielsweise Artikel 6 des *Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte*, welcher das Recht auf Leben festschreibt, eine gesetzgeberische Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Bürgern.⁹ Die Staaten müssen der terroristischen Bedrohung daher entschieden entgegenzutreten, um ihrer Bevölkerung ein Höchstmaß an Sicherheit gewährleisten zu können.¹⁰ Dabei sind sie aber nicht völlig frei, denn durch eben jene völkerrechtlichen Verträge sind sie selbst an menschenrechtliche und rechtsstaatliche Normen gebunden. Sie unterliegen einer so genannten "Pflichtentrias", wonach sie zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Menschenrechte aufgerufen sind.¹¹ So "[ist] Freiheit im liberalen Rechtsstaat eine kategoriale Zielbestimmung: Staatliches Handeln ist diesem Ziel normativ verpflichtet."¹²

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Rechtsgüter Sicherheit und Freiheit zweifellos in einem spannungsvollen Verhältnis zueinander stehen, welches in den vergangenen Jahrzehnten zu zahlreichen Diskussionen führte. So sehen verschiedene Wissenschaftler die Staaten in einer Art Dilemma, in dem sie sich schließlich für eine der beiden Seiten entscheiden müssen.¹³ Seit dem 11. September 2001 ist in dieser Debatte um die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit eine grundlegende Änderung erkennbar. So stellt etwa Dunne fest, "that the context within which the human rights agenda is debated has changed significantly."¹⁴ Nach den Anschlägen in den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) rückte die Sicherheitspolitik in den Vordergrund der öffentlichen Aufmerksamkeit.¹⁵ "Politisch gilt die Vorgabe: Ohne Sicherheit gibt es keine Freiheit. Rechtlich ist damit die klassische Frage nach dem Verhältnis von Sicherheit und rechtsstaatlicher Freiheit aufgeworfen."¹⁶ In vielen Staaten kam es unter dem Hinweis auf die Bedrohung durch den Terrorismus und die Notwendigkeit diesen zu bekämpfen zur Einschränkung bzw. Verletzung von

⁸ Vgl. Frowein, Jochen Abr. (2004): Terrorismus als Herausforderung für den Menschenrechtsschutz, in: Nolte, Georg / Schreiber, Hans-Ludwig (Hrsg.): *Der Mensch und seine Rechte*, Göttingen, S. 53; vgl. auch Bielefeldt, Heiner (2004b): *Freiheit und Sicherheit im demokratischen Rechtsstaat*, Berlin, S. 11 f.

⁹ Vgl. Schilling, Theodor (2004): *Internationaler Menschenrechtsschutz. Universelles und europäisches Recht*, Tübingen, S. 42 ff.

¹⁰ Vgl. Heinz, Wolfgang S. / Arend, Jan-Michael (2004): *Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte. Entwicklungen 2003/2004*, Berlin, S. 8.

¹¹ Vgl. Bielefeldt (2004b), S. 11 f.

¹² Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine (2005): *Gefährdet der Terrorismus den liberalen Verfassungsstaat?*, in: Knop, Katharina u. a. (Hrsg.): *Countering Modern Terrorism. History, Current Issues and Future Threats. Proceedings of the Second International Security Conference Berlin 15-17 December 2004*, Bielefeld, S. 276.

¹³ Beispielhaft aufzuführen wäre hier die Diskussion um die Absolutheit des Folterverbotes im Angesicht terroristischer Bedrohung. Siehe hierzu Brugger, Winfried (2000): *Vom unbedingten Verbot der Folter zum bedingten Recht auf Folter?*, in: *JuristenZeitung*, 55. Jg., 4/2000, S. 165 – 173; siehe hierzu auch Dershowitz, Alan M. (2002): *Why Terrorism Works. Understanding the threat, responding to the challenge*, New Haven, S. 131 - 165; siehe hierzu auch Bielefeldt, Heiner (2004a): *Das Folterverbot im Rechtsstaat*, Berlin.

¹⁴ Dunne (2002), S. 95.

¹⁵ Vgl. Frowein, Jochen Abr. (2005): *Sicherheitsstaat und Menschenrechte*, in: *Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2006*, Frankfurt/M., S. 17; vgl. auch Calliess, Christian (2002): *Sicherheit im freiheitlichen Rechtsstaat. Eine verfassungsrechtliche Gratwanderung mit staatstheoretischem Kompass*, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 35. Jg., 1/2002, S. 2.

¹⁶ Ebd., S. 2.

Freiheitsrechten. Und auch auf dem europäischen Kontinent zeigte sich „eine gewisse Bereitschaft, den Zielwert Freiheit zur Disposition zu stellen.“¹⁷

1.2 Problemstellung und Relevanz des Themas

Auch die Europäische Union (EU) und deren Mitgliedstaaten wurde durch die Terroranschläge von New York und Washington vor bisher unbekannte Herausforderungen gestellt. Um diesen entgegenzutreten verabschiedete der Europäische Rat am 21. September 2001 einen umfangreichen Maßnahmenkatalog zur Terrorismusbekämpfung. Die darin aufgeführten Schritte lassen sich allen voran der gemeinsamen europäischen Justiz- und Innenpolitik zuordnen, welche laut dem *EU-Vertrag* (EUV) zum Aufbau bzw. zur Weiterentwicklung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) beitragen soll, in dem den Menschen unter Beachtung menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Erfordernisse ein Höchstmaß an Sicherheit gewährt werden kann.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich die vorliegende Arbeit mit den Reaktionen der Union auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 im Bereich der Justiz- und Innenpolitik, um anhand des Beispiels der Terrorismusbekämpfung zu untersuchen, inwieweit das Ziel des Aufbaus eines RFSR erfüllt werden konnte. Mit Blick auf die Diskussionen um das Spannungsverhältnis zwischen der Gewährleistung von Sicherheit und der Achtung von Freiheitsrechten soll dabei folgende Leitfrage erörtert werden: Werden die von der EU formulierten menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Ziele im Rahmen des RFSR bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus gewahrt, oder ergeben sich zwischen sicherheitspolitischen Schritten und menschenrechtlichen Verpflichtungen Kollisionen, welche letztendlich einen Zielkonflikt zwischen Freiheitsgewährung einerseits und Sicherheitsgewährleistung andererseits offenbar werden lassen?

Wie später noch näher ausgeführt wird, sind die drei im Rahmen des Raumes angestrebten Ziele „aufeinander bezogen und prägen einander sowohl inhaltlich als auch instrumentell.“¹⁸ Dieses symbiotische Verhältnis zwischen Freiheit, Sicherheit und Recht muss mit Blick auf die weiter voranschreitende europäische Integration, allen voran die Debatte um eine Europäische Verfassung, auch im Rahmen der Terrorismusbekämpfung aufrechterhalten werden. Denn „die Europäische Union gründet sich auf und definiert sich durch ihre Bindung an die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit.“¹⁹ Hieraus ergibt sich die Verpflichtung demokratische und rechtsstaatliche Erfordernisse – etwa den Schutz der Grundrechte, die Transparenz von Entscheidungen, den Rechtswegeschutz – zu gewährleisten und diese durch Maßnahmen der Terrorismusabwehr nicht in den Schatten zu drängen. So stellte auch der damalige deutsche Außenminister Joschka Fischer in einer Rede auf

¹⁷ Hoffmann-Riem, Wolfgang (2002): Freiheit und Sicherheit im Angesicht terroristischer Anschläge, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 35. Jg., 12/2002, S. 498.

¹⁸ Gusy, Christoph (2004): Geheimdienstliche Aufklärung und Grundrechtsschutz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 44/2004, S. 15.

¹⁹ Rat der Europäischen Union (2004d): EU Jahresbericht zur Menschenrechtslage 2004, Luxemburg, S. 7.

der 58. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission im Jahr 2002 fest, dass "es ein fataler Rückschlag [wäre], wenn die Terroristen uns dazu bringen würden, unsere eigenen Werte in Frage zu stellen. Unter keinen Umständen darf es zu einer Aushebelung von menschenrechtlichen Grundnormen unter dem Deckmantel von Terrorismusbekämpfung kommen."²⁰

Hieraus ergibt sich die Relevanz des Themas der vorliegenden Arbeit. Die Weiterentwicklung des RFSR ist heute ein zentrales Integrationsprojekt der europäischen Einigung, welches zudem tiefgreifend in den Alltag der Menschen eingreift.²¹ Die Verletzung von Grundrechten und die Relativierung rechtsstaatlicher Prinzipien würde, so die zentrale These der Arbeit, einen Grundpfeiler der europäischen Einigung – die Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit – in ihren Grundfesten erschüttern und die Legitimität der Unionspolitik in Zweifel ziehen. Gleichzeitig gilt, dass die EU, als rechtsstaatlich verfasster Staatenverbund, bei der Terrorismusbekämpfung ihre Glaubwürdigkeit nur wahren und so das Vertrauen der Unionsbürger gewinnen kann, wenn sie konsequent an ihren Grundwerten festhält. Und "dieses *Vertrauen* [...] erweist sich auf lange Sicht als die wichtigste Stütze im Kampf gegen den Terrorismus."²²

1.3 Aufbau der Arbeit und Vorgehensweise

Den Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit bildet eine ausführliche Betrachtung der Rahmenbedingungen des RFSR. Dabei stellt sich zuvorderst die Frage, welche rechtlichen Grundlagen zu dessen Aufbau bzw. Weiterentwicklung in den vergangenen Jahren im Rahmen des EUV und des *EG-Vertrages* (EGV) sowie des Sekundärrechts²³ geschaffen wurden? Daran anschließend soll die politische Konzeption, welche sich hinter der Etablierung dieses Integrationsprojektes verbirgt, erörtert werden. Hier werden folgende Fragestellungen im Zentrum der Untersuchung stehen: Wo liegen die Gründe für die immer weitgehendere Integration im Bereich der inneren Sicherheit, einem Kernbereich staatlicher Souveränität? Welche politischen Interessen stehen hinter diesem Integrationsprojekt? Darüber hinaus wird in Kapitel 2.3 untersucht, wie sich die einzelnen Dimensionen des Raumes – Freiheit, Sicherheit und Recht – gestalten und in welchem Verhältnis sie zueinander stehen.

Kapitel 3 widmet sich der detaillierten Betrachtung des Freiheits- und des Rechtsaspektes. Diese spiegeln im RFSR einerseits die Achtung vor menschenrechtlichen Normen, andererseits vor rechtsstaatlichen Bestimmungen wider. Grundlegend soll untersucht werden, inwieweit die Verträge zur Gründung der EU bzw. zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EG) Aussagen zu den Menschenrechten und dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit treffen. Im folgenden

²⁰ Zitiert nach Deile, Volkmar (2004): Kein Antiterrorrabatt bei Menschenrechtsverletzungen?, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2005, Frankfurt/M., S. 93.

²¹ Vgl. Kraus-Vonjahr, Martin (2002): Der Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa. Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union nach Amsterdam und Nizza, Frankfurt/M., S. 320.

²² Bielefeldt (2004a), S. 11. (Hervorhebung im Original).

²³ Der EUV und der EGV bilden das Primärrecht der EU. Das Sekundärrecht umfasst schließlich sämtliche Rechtsakte, welche auf dem Vertragsrecht basieren.

Schritt muss die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) bezüglich der Bedeutung der Grundrechte für die europäische Politik sowie der Bindungswirkung internationaler Menschenrechtsverträge gegenüber der EU untersucht werden. Daran anschließend wird erörtert, wie sich das Verhältnis zwischen dem Gemeinschafts- bzw. dem Unionsrecht und der *Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)*, als einem der wichtigsten Instrumente des Menschenrechtsschutzes auf dem europäischen Kontinent, darstellt. Schließlich untersucht die vorliegende Arbeit den Einfluss der im Jahr 2000 verabschiedeten *Charta der Grundrechte in der Europäischen Union (Grundrechtecharta)* auf die EU-Politik. Abschließend ist, in einer Art Zwischenfazit, eine Betrachtung der Bedeutung der Menschenrechte für die europäische Justiz- und Innenpolitik erforderlich.

Das folgende Kapitel erörtert, welche Herausforderungen der internationale Terrorismus an die EU stellt und wie diese damit umgeht. Nachdem das Verhältnis zunächst aus einer eher historischen Perspektive betrachtet wird, untersuchen die Kapitel 4.2.1 und 4.2.2 die unmittelbaren Reaktionen der Union auf den 11. September 2001. Hier müssen einerseits Schlussfolgerungen und Erklärungen der einzelnen Organe und Institutionen analysiert und andererseits der Aktionsplan²⁴ und der Fahrplan²⁵ zur Terrorismusbekämpfung vorgestellt werden. Diese beiden Dokumente bildeten in der Folge der Anschläge auf New York und Washington die zentrale Grundlage für die europäische Strategie zur Bekämpfung terroristischer Aktivitäten.

In Kapitel 5 folgt eine ausführliche Betrachtung ausgewählter Antiterrorismusmaßnahmen der EU im Rahmen der Justiz- und Innenpolitik. Neben der inhaltlichen Betrachtung dieser Maßnahmen, werden diese einer Analyse aus menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Sicht unterzogen, wobei die *Grundrechtecharta*, die *EMRK* und verschiedene Sekundärrechtsakte den Analyserahmen bilden. Im einzelnen sind die ausgewählten Bereiche die Definition des Begriffes "terroristische Handlung", die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, der Europäische Haftbefehl, die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung von Daten durch europäische Institutionen sowie die Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA im Bereich der inneren Sicherheit. Diese Auswahl spiegelt nach Auffassung des Verfassers die zentralen Schritte der EU zur Bekämpfung des Terrorismus nach dem 11. September 2001 wider. Schließlich folgt in Kapitel 6 die Schlussbetrachtung, welche einerseits die herausgearbeiteten Ergebnisse zusammenfassen und abschließend bewerten, andererseits aber auch einen Beitrag zur Debatte um das Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit mit Blick auf die Unionspolitik leisten soll.

²⁴ Europäischer Rat (2001b): Außerordentliche Tagung am 21. September 2001. Schlussfolgerungen und Aktionsplan, in: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/85097.pdf (16. Februar 2006).

²⁵ Rat der Europäischen Union (2001c): Koordinierung und Umsetzung des Aktionsplanes zur Terrorismusbekämpfung, in: Deutscher Bundestag. Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union (Hrsg.): Terrorismusbekämpfung und innere Sicherheit in Europa nach dem 11. September 2001, Berlin 2001, S. 45 – 67.

1.4 Literaturlage und Forschungsstand

Zur Beantwortung der Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit war eine ausführliche Analyse einer Vielzahl von Rechtsdokumenten der EU notwendig. So erforderte die Betrachtung des RFSR neben der Auseinandersetzung mit den primärrechtlichen Vorgaben des EUV und des EGV eine Erörterung des *Wiener Aktionsplans*²⁶, der Schlussfolgerungen des Gipfels von Tampere²⁷ sowie des *Haager Programms*²⁸.

Grundlegend für die Untersuchung der Reaktionen der Union auf den 11. September 2001 waren der vom Europäischen Rat verabschiedete Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung sowie dessen Operationalisierung durch den Fahrplan des Rates, auf deren Bedeutung oben bereits hingewiesen wurde. Darüber hinaus wurden eine Reihe von Rechtsakten der EU zur Umsetzung der Ziele der Antiterrorismusstrategie analysiert, so etwa der *Gemeinsame Standpunkt über die Bekämpfung des Terrorismus*²⁹, der *Gemeinsame Standpunkt über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus*³⁰, die *Verordnung Nr. 2580/2001*³¹, der *Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten*³², der *Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung*³³ sowie die *Richtlinie 2006/24/EG*³⁴. Zudem werden in Kapitel 5.5 verschiedene Verträge bzw. Übereinkommen zwischen der Union und den USA erörtert.

Aufgrund dem der Arbeit zugrunde liegendem Thema machte es sich erforderlich sowohl politikwissenschaftliche, als auch juristische Sekundärliteratur in die Analyse einzubeziehen. Alles in allem ist festzustellen, dass die Literaturlage zum Forschungsthema als unbefriedigend einzuschätzen ist. Der Frage nach der Wahrung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit bei der Terrorismusbekämpfung auf europäischer Ebene wird in der sozial- und rechtswissenschaftlichen Forschung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nach Auffassung des Verfassers wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Und auch Schorlemer beschreibt die Beziehung zwischen Menschenrechten

²⁶ Rat der Europäischen Union / Europäische Kommission (1998): Action Plan on how best to implement the Provisions of the Treaty of Amsterdam an Area of Freedom, Security and Justice, in: OJ 1999 C 019/1.

²⁷ Europäischer Rat (1999b): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Tampere am 15./16. Oktober 1999), in: <http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99.htm> (16. Februar 2006).

²⁸ Rat der Europäischen Union (2005a): Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, in: OJ 2005 C 53/1.

²⁹ Rat der Europäischen Union (2001d): Gemeinsamer Standpunkt vom 27. Dezember 2001 über die Bekämpfung des Terrorismus, in: OJ 2001 L 344/90.

³⁰ Rat der Europäischen Union (2001e): Gemeinsamer Standpunkt vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: OJ 2001 L 344/93.

³¹ Rat der Europäischen Union (2001f): Verordnung Nr. 2580/2001 vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: OJ 2001 L 344/70.

³² Rat der Europäischen Union (2002d): Rahmenbeschluss vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, in: OJ 2002 L 190/1.

³³ Rat der Europäischen Union (2002e): Rahmenbeschluss vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung, in: OJ 2002 L 164/3.

³⁴ Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2006): Richtlinie 2006/24/EG vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, in: OJ 2006 L 105/54.

und Terrorismus als “a relationship which has so far received little attention in scholarly writing.”³⁵ Die wenigen expliziten Studien zur Bekämpfung des Terrorismus durch die EU etwa von Reckmann³⁶ oder Kleine³⁷ beschäftigen sich mit Aspekten, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit nur eine nebengeordnete Rolle spielen. Bei Abetz³⁸ oder auch Kraus-Vonjahr³⁹ steht die Terrorismusbekämpfung im Rahmen des europäischen RFSR dagegen nicht im Mittelpunkt, sondern dient der Veranschaulichung der jeweils untersuchten Themenbereiche.

In den Jahren 2003⁴⁰ und 2004⁴¹ legte das Deutsche Institut für Menschenrechte zwei Studien zum Thema Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte vor, doch spielt die Politik der EU in beiden eher eine untergeordnete Rolle. Eine wichtige Grundlage für die vorliegende Arbeit bildet dagegen der von amnesty international veröffentlichte Bericht “Human Rights Dissolving at the Borders? Counter-terrorism and the EU Criminal Law”⁴².

Darüber hinaus konnte bei der Erstellung der Arbeit auf eine Reihe verschiedener Aufsätze über die europäische Terrorismusbekämpfung zurückgegriffen werden, die sich in Teilen auch mit menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Aspekten beschäftigen. Hervorzuheben sind hier Grabbe “Breaking new ground in internal security”⁴³, Monar “Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Herausforderung des internationalen Terrorismus”⁴⁴ sowie “The Problems of Balance in EU Justice and Home Affairs and the Impact of 11 September”⁴⁵, Muguruza “The European Union’s reaction to the terrorist attacks on the United States”⁴⁶ und Vennemann “Country Report on the European Union”⁴⁷.

Als eine zweite Schwierigkeit neben der unbefriedigenden Literaturlage erwies sich die Tatsache, dass in vielen Quellen, die sich mit dem Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit bei der Terrorismusbekämpfung der EU beschäftigten, eine zumeist unbegründete Selektion der Maßnahmen vorgenommen wurde. So werden menschenrechtliche Bedenken gegenüber dem Europäischen Haftbefehl in nahezu allen einschlägigen Publikationen analysiert, während

³⁵ Schorlemer, Sabine (2003): Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War Against Terrorism, in: *The European Journal of International Law*, 14/2003, S. 266.

³⁶ Reckmann, Jan (2004): Außenpolitische Reaktionen der Europäischen Union auf die Terroranschläge vom 11. September 2001, Münster.

³⁷ Kleine, Mareike (2004): Die Reaktion der EU auf den 11. September. Zu Kooperation und Nicht-Kooperation in der inneren und äußeren Sicherheit, Münster.

³⁸ Abetz, Marie-Claire (2005): Justizgrundrechte in der Europäischen Union, Frankfurt/M.

³⁹ Kraus-Vonjahr (2002).

⁴⁰ Heinz, Wolfgang S. u. a. (2003): Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte (Oktober 2001 – April 2003), Berlin.

⁴¹ Heinz / Arend (2004).

⁴² amnesty international (2005): Human Rights Dissolving at the Borders? Counter-terrorism and the EU Criminal Law, in: [http://web.amnesty.org/library/pdf/IR610132005ENGLISH/\\$File/IOR6101305.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/IR610132005ENGLISH/$File/IOR6101305.pdf) (10. Juli 2006).

⁴³ Grabbe, Heather (2001): Breaking new ground in internal security, in: Bannerman, Edward u. a.: *Europe after 11th*, London, S. 63 – 75.

⁴⁴ Monar, Jörg (2002a): Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Herausforderung des internationalen Terrorismus, in: *INTEGRATION*, 25. Jg., 3/2002, S. 171 – 186.

⁴⁵ Monar, Jörg (2002b): The Problems of Balance in EU Justice and Home Affairs and the Impact of 11 September, in: Anderson, Malcolm / Apap, Joanna (Hrsg.): *Police and Justice Co-operation and the new European Borders*, Den Haag, S. 165 – 182.

⁴⁶ Muguruza, Cristina Churruca (2001): The European Union’s reaction to the terrorist attacks on the United States, in: *Humanitäres Völkerrecht*, 4/2001, S. 234 – 243.

⁴⁷ Vennemann, Nicola (2004): Country Report on the European Union, in: Walter, Christian u. a. (Hrsg.): *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Berlin, S. 217 – 266.

etwa die Speicherung und Verarbeitung personenbezogener Daten durch die EU nur von einem kleinen Forscherkreis erörtert wurde.

Darüber hinaus ist hier auf die Literatur zu den Einzelaspekten der Arbeit hinzuweisen. Sowohl zum RFSR als auch zum Thema Grundrechte in der EU liegt umfangreiche Literatur vor. Zum Aufbau des RFSR sind die Dissertation von Kraus-Vonjahr und eine Reihe von Aufsätzen von Monar⁴⁸ hervorzuheben. Einen hervorragenden Überblick zum Thema Menschenrechte in der Unionspolitik gibt der Aufsatz "An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights"⁴⁹ von Alston und Weiler sowie das Buch "EU Human Rights Policies. A Study in Irony"⁵⁰ von Williams. Darüber hinaus betrachten eine Reihe weiterer Publikationen die einzelnen Aspekte des Kapitel 3.

2 Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

2.1 Rechtliche Grundlagen

Die europäische Integration, welche 1950 mit der Vorlage des Schuman-Plan ihren Anfang nahm, beschränkte sich für viele Jahre auf wirtschaftspolitische Bereiche. Andere Politikfelder, etwa die Außen- oder die Innenpolitik waren zunächst nicht Bestandteil des Einigungsprozesses. Mit der Unterzeichnung des *Vertrages von Maastricht* 1992 wurde dann aber die politische Einigung Europas vorangetrieben. Neben der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – der zweiten Säule der EU – wurde die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI) in das Vertragswerk der EU aufgenommen und als Dritte Säule der Union festgeschrieben. Die intergouvernementale Zusammenarbeit der EG-Staaten zu Fragen der inneren Sicherheit, welche bisher vor allem in informellen Arbeitsgruppen, der so genannten TREVI-Kooperation⁵¹, außerhalb des Rechtsrahmens der EG stattfand, erhielt hierdurch eine vertragliche Grundlage.⁵² In Titel VI sah der Unionsvertrag eine umfassende zwischenstaatliche Kooperation im Bereich der Justiz- und Innenpolitik vor. So wurden beispielsweise die Asyl- und Einwanderungspolitik, die justizielle sowie die polizeiliche Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen zu Angelegenheiten des gemeinsamen

⁴⁸ Monar, Jörg (2000): Die Entwicklung des "Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts": Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam und dem Europäischen Rat von Tampere, in: INTEGRATION, 23. Jg., 1/2000, S. 18 – 33; Monar, Jörg (2003): Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag: Der Reformbedarf der Innen- und Justizpolitik der Union, in: INTEGRATION, 26. Jg., 1/2003, S. 31 – 47; Monar, Jörg (2005): Die politische Konzeption des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Vom Amsterdamer Vertrag zum Verfassungsentwurf des Konvents, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden, S. 29 – 41.

⁴⁹ Alston, Philip / Weiler, Joseph H. H. (1999): An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights, in: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990101.html> (4. Mai 2006).

⁵⁰ Williams, Andrew (2004): EU Human Rights Policies. A Study in Irony, Oxford.

⁵¹ Auf dem europäischen Gipfel in Rom vom 1./2. Dezember 1975 stimmte der Europäische Rat einem von Großbritannien unterbreitetem Vorschlag zur Einrichtung einer ministeriellen Arbeitsgruppe, welche sich allen voran der Bekämpfung des Terrorismus widmen sollte, zu. Ein halbes Jahr später, im Juni 1976, traten die Justiz- und Innenminister der EG-Staaten zur konstituierenden Sitzung zusammen. Diese so genannte TREVI-Kooperation stand außerhalb des Rahmens der EG. TREVI steht dabei für "Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International". Vgl. Knelangen, Wilhelm (2001): Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Opladen, S. 90 ff.

⁵² Vgl. Kraus-Vonjahr (2002), S. 16; vgl. auch Schlichting, Jan Muck (2005): Haager Programm für Justiz und Inneres, in: http://www.bundestag.de/bic/analysen/2005/2005_09_30.pdf (9. Juni 2006), S. 1.

Interesses erklärt.⁵³ “Die Einfügung der ZBJ in den EU-Vertrag [stellt] einen **Meilenstein** in der Entwicklung einer europäischen Justiz- und Innenpolitik dar.”⁵⁴

Die Regierungskonferenz von 1996, die am 29. März ihre Arbeit in Turin aufnahm, wurde mit der Revision der Bestimmungen des Unionsvertrages beauftragt. Dabei stand auch die vertragliche Weiterentwicklung der ZBJ im Zentrum der Diskussionen. In der Debatte um eine Vertiefung der Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit wurden eine Reihe von Reformvorschlägen laut, so zum Beispiel eine vollständige Vergemeinschaftung, eine Effektivierung der Rechtsetzung, die Einführung eines grundsätzlichen Initiativrechtes der Kommission, eine größere Teilhabe des Europäischen Parlamentes (EP) sowie eine umfassende Zuständigkeit des EuGH.⁵⁵

Die Regierungskonferenz 1996 mündete schließlich in der Unterzeichnung des *Amsterdamer Vertrages* am 2. Oktober 1997. Zu den bedeutendsten Neuerungen dieses Vertragswerkes, welches am 1. Mai 1999 in Kraft trat, gehört die Einführung des RFSR.⁵⁶ Die Staats- und Regierungschefs der EU verankerten in Art. 2 EUV “die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität der freie Personenverkehr gewährleistet ist”⁵⁷ als ein grundlegendes Ziel europäischer Politik. Die Entwicklung einer gemeinsamen Justiz- und Innenpolitik wurde somit als fundamentale Wegmarke der Integration festgeschrieben. Dieses Vorhaben kommt aufgrund der Stellung im Vertrag gar der Bedeutung einer Staatszielbestimmung nahe.⁵⁸

Der RFSR ist nahezu identisch mit der bisherigen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres.⁵⁹ Allerdings ist der Rechtsrahmen für diesen Raum seit Amsterdam von einer durchgehenden Spaltung zwischen der Ersten und der Dritten Säule der EU gekennzeichnet.⁶⁰ Die durch den Vertrag von Maastricht eingeführte Säulenkonstruktion wurde sowohl in Amsterdam, als auch später in Nizza aufrechterhalten. Gleichzeitig überführte die Regierungskonferenz 1996 weite Teile der ZBJ aus der Dritten in die Erste Säule und vergemeinschaftete diese somit. Hierzu gehören mit der Ausländer-, der Asyl- und der Einwanderungspolitik, der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen sowie der Zusammenarbeit im Zollwe-

⁵³ Vgl. Europäische Gemeinschaften (1992): Vertrag über die Europäische Union, Luxemburg, S. 131 ff.; vgl. auch Theobald, Volkmar (1997): Von der Europäischen Union zur “Europäischen Sicherheitsunion”? – Die Gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit in der EU, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur “Europäischen Sicherheitsunion”? Die Gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit in der EU, Berlin, S. 8.

⁵⁴ Kraus-Vonjahr (2002), S. 18. (Hervorhebung im Original).

⁵⁵ Vgl. Meng, Werner (1997): Die Dritte Säule und Maastricht II – Perspektiven der Gemeinsamen Innen- und Rechtspolitik in der Regierungskonferenz 1996, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur “Europäischen Sicherheitsunion”? Die Gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit in der EU, Berlin, S. 175 f. sowie S. 191 f.

⁵⁶ Vgl. Monar (2005), S. 29; vgl. auch Müller, Thorsten (2003): Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union. Eine Analyse der Integrationsentwicklung, Opladen, S. 146.

⁵⁷ Zitiert nach Läufer, Thomas (Hrsg.) (2002): Vertrag von Nizza. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, deutsche Begleitgesetze, Bonn, S. 24.

⁵⁸ Vgl. Monar (2003), S. 32.

⁵⁹ Vgl. Kraus-Vonjahr (2002), S. 2.

⁶⁰ Vgl. Müller-Graff, Peter-Christian (2005): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Der primärrechtliche Rahmen, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden, S. 20.

sen ausschließlich Politiken, welche einen unmittelbar ersichtlichen Zusammenhang mit dem Binnenmarkt aufweisen. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) verblieb in der intergouvernementalen Dritten Säule.⁶¹ Bei der Betrachtung der Rechtsgrundlagen des RFSR muss somit zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem Unionsrecht differenziert werden, da sich sowohl im EGV⁶² als auch im EUV⁶³ entsprechende Bestimmungen finden.

“Das *Gravitationszentrum* des zu betrachtenden Raums“⁶⁴ bilden zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Regelungen der Art. 61 ff. EGV. So wird in Art. 61 EGV festgeschrieben:

“Zum schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erlässt der Rat

- a) [...] Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs nach Artikel 14 in Verbindung mit unmittelbar damit zusammenhängenden flankierenden Maßnahmen in bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, Asyl und Einwanderung nach Artikel 62 Nummern 2 und 3, Artikel 63 Nummer 1 Buchstabe a und Nummer 2 Buchstabe a sowie Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität nach Artikel 31 Buchstabe e des Vertrages über die Europäische Union;
- b) sonstige Maßnahmen in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Schutz der Rechte von Staatsangehörigen dritter Länder nach Artikel 63;
- c) Maßnahmen im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen nach Artikel 65;
- d) geeignete Maßnahmen zur Förderung und Verstärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungen nach Artikel 66;
- e) Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die durch die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität in der Union nach dem Vertrag über die Europäische Union auf ein hohes Maß an Sicherheit abzielen.“⁶⁵

Die Bestimmungen dieses Artikels unter den Buchstaben a) und e) schaffen durch den Verweis auf die ergänzenden Festlegungen des EUV, allen voran der Art. 29 ff., eine funktionale Verknüpfung zwischen der Ersten und der Dritten Säule.⁶⁶ Dennoch kann mit Blick auf den vertraglichen Rahmen des RFSR von einer “weitgehende[n] Rechtszersplitterung“⁶⁷ gesprochen werden. Dies wird besonders deutlich bei der Betrachtung der Rechtssetzungsverfahren und des Systems der gerichtlichen Kontrolle nach Titel IV des 3. Teils des *EG-Vertrages* bzw. Titel VI des *EU-Vertrages*.

Für die in das Gemeinschaftsrecht überführten Politiken gelten seit dem *Vertrag von Amsterdam* die Rechtsinstrumente der Gemeinschaft: Richtlinie, Verordnung und Beschluss. Rechtsakte im Sekundärrecht, welche auf diesen Grundlagen erlassen werden, sind für die Mitgliedstaaten

⁶¹ Vgl. Kraus-Vonjahr (2002), S. 121; vgl. auch Ludwig, Christian H. (2002): Die Rolle des Europäischen Gerichtshofes im Bereich Justiz und Inneres nach dem Vertrag von Amsterdam, Baden-Baden, S. 51 f.

⁶² Der EGV regelt in Titel IV des 3. Teils die Bereiche Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politik betreffend den freien Personenverkehr. Siehe hierzu Läufer (2002), S. 81 – 86.

⁶³ Der EUV regelt in Titel VI Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Siehe hierzu Läufer (2002), S. 39 – 47.

⁶⁴ Müller-Graff (2005), S. 11. (Hervorhebungen im Original).

⁶⁵ Läufer (2002), S. 81 f.

⁶⁶ Vgl. ebd., S. 81 f.; vgl. auch Kraus-Vonjahr (2002), S. 123.

⁶⁷ Hobbing, Peter (2002): Der neue Rechtsrahmen für Justiz und Inneres nach dem Vertrag von Amsterdam, in: Cullen, Peter / Jund, Sarah (Hrsg.): Criminal Justice Co-operation in the European Union after Tampere, Köln, S. 17.

verbindlich, gelten unmittelbar und gehen dem nationalen Recht vor.⁶⁸ Mit Blick auf die Verfahren in Kapitel IV des 3. Teils des EGV ließen die Bestimmungen des *Amsterdamer Vertrages* noch starke Bezüge zum bisherigen intergouvernementalen Charakter dieser Politiken erkennen. Während einer Übergangszeit von fünf Jahren beschloss der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission oder eines Mitgliedstaates und nach Anhörung des EP. Nach Ablauf der fünfjährigen Frist erhielten die Brüsseler Kommissare das alleinige Initiativrecht, müssen aber dennoch alle Vorschläge der Mitgliedstaaten prüfen.⁶⁹ Durch einen einstimmigen Beschluss des Rates vom 22. Dezember 2004 finden seit dem 1. Januar 2005 die Bestimmungen des Art. 251 EGV Anwendung auf einzelne Artikel des Kapitel IV des 3. Teils EGV. Hier wurde das Entscheidungsverfahren in das Mehrheitsprinzip überführt und dem EP eine Mitentscheidungskompetenz eingeräumt.⁷⁰

Die gerichtliche Kontrolle im Bereich der Justiz- und Innenpolitik im Rahmen des EGV wird durch Art. 220 ff. EGV festgeschrieben, allerdings sieht Art. 68 EGV erhebliche Einschränkungen der Kompetenzen des EuGH vor. So verfügt Luxemburg beispielsweise über keine Entscheidungskompetenz in Fragen, welche die innere Sicherheit und die öffentliche Ordnung betreffen,⁷¹ was mit Blick auf die Terrorismusbekämpfung zu einem mangelndem Rechtsschutz führen könnte.

Neben der Vergemeinschaftung weiter Teile der ZBJI hat der *Vertrag von Amsterdam* auch die Struktur der Dritten Säule erheblich reformiert.⁷² Laut Art. 34 EUV ist der Rat ermächtigt einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission oder eines Mitgliedstaates gemeinsame Standpunkte, Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse anzunehmen sowie Übereinkommen zu verabschieden. Mit Hilfe Ersterer legt die Union die Leitlinien ihres gemeinsamen Vorgehens in bestimmten Fragen fest. Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse besitzen keine unmittelbare Wirkung auf die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten. Sie definieren ein verbindliches Ziel für die EU-Staaten und setzen somit Mindestanforderungen, gewähren ihnen allerdings eine freie Wahl der Mittel bei der Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen. Während Rahmenbeschlüsse der Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften dienen, werden Beschlüsse in jenen Angelegenheiten verwandt, in denen keine Harmonisierung vorgesehen ist. Das Instrument des Übereinkommens stellt eine Empfehlung des Rates an die Mitgliedstaaten dar.⁷³

Das Parlament muss beim Erlass von Rechtsakten nach dem Unionsrecht angehört werden, dennoch bleibt es trotz der neu eingeführten Anhörungspflicht vergleichsweise schwach. Zudem ist ein Anhörung bei der Verabschiedung eines gemeinsamen Standpunktes nicht vorgesehen. Daher sind die Bestimmungen des Titel VI EUV aufgrund der fehlenden Entscheidungskompetenz der Parlamentarier und einem daraus folgendem Mangel an parlamentarischer Kontrolle

⁶⁸ Vgl. Müller (2003), S. 162.

⁶⁹ Vgl. Harings, Lothar (1998): Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, in: EUROPARECHT, Beiheft 2/1998, S. 86 f.; vgl. auch Müller-Graff (2005), S. 23.

⁷⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union (2004c): Beschluss vom 22. Dezember 2004 über die Anwendung des Verfahrens des Artikels 251 der Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Bereiche, die unter Titel IV des Dritten Teils dieses Vertrages fallen, in: OJ 2004 L 396/45; vgl. auch Läufer (2002), S. 180 ff.

⁷¹ Vgl. ebd., S. 85; vgl. auch Harings (1998), S. 87 f.

⁷² Vgl. ebd., S. 88.

⁷³ Vgl. Müller (2003), S. 160 f.; vgl. auch Knelangen (2001), S. 285 f.

sowie der Dominanz der Exekutive im sensiblen Bereich der inneren Sicherheit aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten zu kritisieren.⁷⁴

Die Kontrollrechte des EuGH wurden im Vergleich zum *Maastrichter Vertrag* deutlich gestärkt, so erhielten die Luxemburger Richter durch die Vertragsrevision von Amsterdam eine generelle Zuständigkeit im Bereich der PJZS. Dennoch unterliegt die Gerichtsbarkeit einer Reihe von Einschränkungen. So entscheidet der Gerichtshof lediglich im Wege der Vorabentscheidung, wodurch ihm nach wie vor eine direkte Rechtskontrolle über die Rechtsakte im Rahmen der Dritten Säule entzogen ist. Gleichzeitig sind die Mitgliedstaaten nicht an die Beachtung der EuGH-Entscheidungen gebunden. So erklärt Art. 35 Abs. 2 EUV, dass "jeder Mitgliedstaat durch eine bei der Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam oder zu jedem späteren Zeitpunkt abgegebene Erklärung die Zuständigkeit des Gerichtshofs für Vorabentscheidungen [...] anerkennen [kann]."⁷⁵ Diese "kann-Bestimmung" erscheint hinsichtlich eines ausreichenden Rechtsschutzes bedenklich. Darüber hinaus sind die Luxemburger Richter nicht zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit polizeilicher oder anderer Strafverfolgungsmaßnahmen nationaler Behörden berechtigt, wenn diese dem Schutz der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit dienen.⁷⁶

Der Vertrag von Nizza veränderte oder ergänzte die Bestimmungen im Bereich der Innen- und Justizpolitik nur im geringen Maße.⁷⁷ Hervorzuheben ist dabei sicherlich die Einführung von Eurojust zur Stärkung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen.⁷⁸ Der *Vertrag über eine Verfassung für Europa* hingegen beschreibt weitreichende Reformen für den RFSR. So fasst dieser die einzelnen, momentan in den Titeln IV des 3. Teils EGV und VI EUV geregelten Bereiche des Raumes zu einem einheitlichen Kapitel zusammen. Dieser wird zugleich zu einem Hauptziel der EU erklärt, welches fortan denselben Rang wie die Verwirklichung des Binnenmarktes einnimmt.⁷⁹ So bestimmt Art. I-3 (2) des Verfassungsvertrages: "Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen und einen Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb."⁸⁰ Nach Art. 13 der Verfassung gilt für die weitere Verwirklichung des RFSR eine geteilte Zuständigkeit. Zukünftig können sowohl die Union, als auch die Mitgliedstaaten Regelungen in diesem Bereich erlassen. Zudem sollen die politische und die gerichtliche Kontrolle dieses Politikfeldes verstärkt werden.⁸¹

⁷⁴ Vgl. Glaeßner, Gert-Joachim / Lorenz, Astrid (2005a): Europa und die Politik der inneren Sicherheit, in: Glaeßner, Gert-Joachim / Lorenz, Astrid (Hrsg.): Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden, S. 27; vgl. auch Müller (2003), S. 156 ff.

⁷⁵ Läufer (2002), S. 43.

⁷⁶ Vgl. Müller (2003), S. 156 ff.

⁷⁷ Vgl. ebd., S. 166.

⁷⁸ Vgl. Läufer (2002), S. 40 f.

⁷⁹ Vgl. Müller-Graff (2005), S. 13.

⁸⁰ Zitiert nach Läufer (2002), S. 132.

⁸¹ Vgl. Gusy, Christoph / Schewe, Christoph S. (2004a): Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn, S. 353 f.

Auch wenn Townsend die Neuerungen durch den Verfassungsvertrag im Bereich der Justiz- und Innenpolitik als nicht ausreichend zur Verwirklichung des RFSR bewertet,⁸² ist mit Blick auf die Integrationsgeschichte festzustellen, dass es während des gesamten europäischen Einigungsprozesses keinen Politikbereich gab, der sich mit Blick auf die vertraglichen Grundlagen in ähnlich schneller und umfangreicher Weise entwickelt hat, wie die Justiz- und Innenpolitik.⁸³ Gleichzeitig ergeben sich mit Blick auf die mangelnde parlamentarische und die stark eingeschränkte gerichtliche Kontrolle – sowohl in der Ersten, als auch in der Dritten Säule – rechtsstaatliche Bedenken. Die Wahrung der Grundrechte im Rahmen der europäischen Justiz- und Innenpolitik, welche dieser Kontrollinstrumente bedarf, scheint bereits mit Blick auf die rechtlichen Grundlagen des RFSR nicht umfassend möglich.

2.2 Politische Konzeption

Wie eben dargestellt, schaffte der *Vertrag von Amsterdam* mit dem RFSR ein neues grundlegendes Integrationsprojekt, dessen Ziel "ein hohes Maß an Freiheit und Rechtsstaatlichkeit bei gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit [ist]."⁸⁴ Mit diesem Projekt

"schufen die Vertragsparteien ein kohärentes Gesamtkonzept, um den Herausforderungen im Bereich der inneren Sicherheit und der justiziellen Zusammenarbeit wirksam begegnen zu können. Damit wurde die gemeinschafts- und unionsrechtliche Zielsetzung um die Gewährleistung von Freiheit, Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit als grundlegende Aufgaben eines jeden Staates erweitert."⁸⁵

Dies ist ein deutlicher Ausdruck dafür, dass die EU und deren Mitgliedstaaten heute einen ungleich größeren politischen Anspruch an den europäischen Integrationsprozess stellen, als zu Beginn der Einigung.⁸⁶ Erkennbar ist dies allen voran an der Bereitschaft der EU-Staaten weitere Kompetenzen auf die Union zu übertragen, auch im Bereich der inneren Sicherheit, welcher zum Kernbereich staatlicher Souveränität gehört. Diese begründet sich in der Einsicht, dass

"to guarantee freedom and justice while enhancing security, member-states will have to co-ordinate their justice and home affairs policies, and in some areas grant the EU wide-ranging powers. These include: power to make national criminal laws more similar, make national police forces and prosecutors work together more effectively [...] and guarantee the rights of individuals."⁸⁷

⁸² Vgl. Townsend, Adam (2003): Can the EU achieve an area of freedom, security and justice?, in: http://www.cer.org.uk/opinion_at_jhaoct.pdf (21. Juni 2006), S. 2.

⁸³ Vgl. Monar (2002b), S. 165.

⁸⁴ Müller (2003), S. 146.

⁸⁵ Ludwig (2002), S. 24.

⁸⁶ Vgl. Monar (2005), S. 33.

⁸⁷ Townsend (2003), S. 1.

Die Gründe für den Integrationsschub im Bereich der inneren Sicherheit, welchen Monar auch als "an exceptional 'carrer'"⁸⁸ beschreibt, sind allen voran in der zunehmenden grenzüberschreitenden Kooperation der organisierten Kriminalität und dem steigenden Migrationsdruck zu suchen. Der wachsende Handlungsbedarf in diesen Bereichen machte deutlich, dass die EU-Staaten nur gemeinsam effektiv gegen diese Phänomene vorgehen können. Kein Land Europas kann etwa den Herausforderungen des internationalen Terrorismus allein begegnen, sondern es bedarf eines gemeinschaftlichen Vorgehens. Diese Einsicht ermöglichte eine enge zwischenstaatliche bzw. gar supranationale Zusammenarbeit im Bereich der Justiz- und Innenpolitik. Vor allem mit Blick auf die Verwirklichung eines Binnenmarktes wurde deutlich, dass eine gemeinsame Kriminalitätsprävention und -bekämpfung erforderlich ist. So setzt etwa die Freiheit des Personenverkehrs Ausgleichsmaßnahmen an den Außengrenzen der Union voraus.⁸⁹ "Die Mitgliedstaaten sahen sich im Bereich der Innen- und Justizpolitik inneren und äußeren Herausforderungen gegenüber, die sie zwangen, die europäische Integration auf diesem Gebiet voranzutreiben, damit die EU auch weiterhin ein Garant für Frieden und Wohlstand bleibt."⁹⁰

Die Bestimmungen des *Amsterdamer Vertrages* zum Vorgehen beim Aufbau des RSFR waren wenig konkret und bedurften einer Systematisierung. Im Auftrag des Europäischen Rates von Cardiff verabschiedete der Rat 1998 daher den *Wiener Aktionsplan*, welcher die vagen Regelungen des *Vertrages von Amsterdam* inhaltlich konkretisieren sollte. Ziel war die Strukturierung des Vorgehens der EU bei der Weiterentwicklung des Raumes. Das für die EU-Staaten verbindliche Dokument beschreibt einen umfassenden Maßnahmenkatalog zur Gewährleistung von Grundrechten, zur effektiven Kriminalitätsverhütung bzw. -bekämpfung sowie zur Angleichung der nationalen Rechtssysteme.⁹¹ So ruft der Aktionsplan u. a. zu einer umfassenden Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und Europol auf, um die polizeiliche Kooperation zu stärken. Gleichzeitig wird festgestellt, dass eine engere Verknüpfung der europäischen Justizbehörden zur effektiven Bekämpfung der organisierten Kriminalität notwendig ist.⁹²

Bereits im Vorfeld der Verabschiedung des Aktionsplanes von Wien wurde allerdings deutlich, dass dieser die Erwartungen der Kommission, des EP und einiger Mitgliedstaaten nicht erfüllen würde. Jacques Santer, damaliger Kommissionspräsident, verkündete daher im Oktober 1998 vor dem Parlament die Idee eines Sondergipfels, welcher auf der Basis des *Amsterdamer Vertrages* effektive Maßnahmen zur Verwirklichung des RSFR beschließen sollte. Auf der Tagung der Staats- und Regierungschefs im Pörtlach vom 24./25. Oktober 1998 wurde dieser Gedanke

⁸⁸ Monar (2002b), S. 165. (Hervorhebung im Original).

⁸⁹ Vgl. Schelter, Kurt (1997): Kooperation und Integration in der Europäischen Union im Bereich der Inneren Sicherheit, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur "Europäischen Sicherheitsunion"? Die Gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit in der EU, Berlin, S. 16; vgl. auch Pastore, Ferruccio (2001): Reconciling the Prince's two 'Arms'. Internal-external security policy coordination in the European Union, in: <http://www.iss-eu.org/occasion/occ30.pdf> (27. Februar 2006), S. 1 f.

⁹⁰ Kraus-Vonjahr (2002), S. 20.

⁹¹ Vgl. Gusy, Christoph / Schewe, Christoph S. (2003): Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, Berlin, S. 185; vgl. auch Gläßner / Lorenz (2005a), S. 29.

⁹² Vgl. Rat der Europäischen Union / Europäische Kommission (1998).

vom spanischen Premier Aznar aufgenommen und schließlich durch die österreichische Präsidentschaft in einen formellen Beschluss umgesetzt. Darin wird die künftige finnische Präsidentschaft zur Vorbereitung eines Gipfels mit dem thematischen Schwerpunkt Justiz- und Innenpolitik beauftragt.⁹³

Auf jenem Europäischen Gipfel, welcher am 15./16. Oktober 1999 in Tampere stattfand, machten die Staats- und Regierungschefs deutlich, dass sie dem Aufbau des RFSR eine große Bedeutung beimessen. So wurde in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes erklärt: "Für den Europäischen Rat wird dieses Ziel (der Aufbau und die Weiterentwicklung des RFSR, Anm. d. Verf.) ein absolut prioritärer Punkt auf der politischen Agenda sein und auch bleiben."⁹⁴ Der Gipfel von Tampere verfolgte "the aim [...] to give substance to the idea of an area of freedom, security and justice as set out in the Treaty of Amsterdam, so that as a result, EU citizens would feel the benefit of increased co-operation in the field of law and order, and a greater and simplified access to justice."⁹⁵ Zu diesem Zwecke legten die Staats- und Regierungschefs politische Orientierungen bzw. Prioritäten fest, welche klare Aufträge an den Rat und die Kommission einschlossen. Diese Prämissen wurden dabei in drei Körbe unterteilt: (1) eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik, (2) einen echten europäischen Rechtsraum und (3) eine unionsweite Kriminalitätsbekämpfung.⁹⁶ Der Europäische Rat erklärte etwa, dass zukünftig das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung die Grundlage für die justizielle Zusammenarbeit zwischen den EU-Staaten darstellen solle.⁹⁷

Neue Herausforderungen wie die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus oder die Erweiterung der EU im Jahr 2004 sowie der Wunsch die bisher nicht umgesetzten Vorhaben im Bereich der inneren Sicherheit zu verwirklichen, führten zur Annahme des *Haager Programms* am 5. November 2004 durch die Staats- und Regierungschefs.⁹⁸ Aufbauend auf den Schlussfolgerungen von Tampere setzt das neue Fünfjahresprogramm seine Schwerpunkte in den Bereichen Einwanderungspolitik, Asylrecht und PJZS. Dabei untergliedert es sich in vier Abschnitte: Stärkung der Freiheit, Stärkung der Sicherheit, Stärkung des Rechts sowie Einbeziehung der Politikbereiche Justiz und Inneres in die Außenbeziehungen der EU.⁹⁹ In der Einleitung des Dokumentes stellt der Rat fest:

"Ziel des Haager Programms ist die Verbesserung der gemeinsamen Fähigkeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Grundrechte, der Mindestnormen für Verfahrensgarantien

⁹³ Vgl. Monar (2000), S. 27; vgl. auch Aalto, Pekka (2002): Outcome of the Tampere European Council: Birth of a New Project for Europe?, in: Cullen, Peter / Jund, Sarah (Hrsg.): Criminal Justice Co-operation in the European Union after Tampere, Köln, S. 11.

⁹⁴ Europäischer Rat (1999b).

⁹⁵ Jakobi, Stephen / Mas, Sarah (2002): Achieving Balance among Liberty, Security and Justice: An Agenda for Europe, in: Cullen, Peter / Jund, Sarah (Hrsg.): Criminal Justice Co-operation in the European Union after Tampere, Köln, S. 88.

⁹⁶ Vgl. Kraus-Vonjahn (2002), S. 129; vgl. auch Elsen, Charles (2005): Die Politik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der sich erweiternden Europäischen Union, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden, S. 44 f.

⁹⁷ Vgl. Europäischer Rat (1999b).

⁹⁸ Vgl. Gusy, Christoph / Schewe, Christoph S. (2006): Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, Berlin, S. 185.

⁹⁹ Vgl. Schlichting (2005), S. 2.

und des Zugangs zur Justiz [...], zur Regulierung von Wanderungsbewegungen und zur Kontrolle der Außengrenzen der Union, zum Kampf gegen organisierte grenzüberschreitende Kriminalität und zur Bekämpfung der Bedrohung durch den Terrorismus, zur Realisierung des Potenzials von Europol und Eurojust, zur Weiterentwicklung der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsentscheidungen [...] sowie zur Beseitigung rechtlicher und gerichtlicher Hindernisse.“¹⁰⁰

Eine Konkretisierung erfuhr das *Haager Programm* durch einen Aktionsplan der Kommission, welcher im Juni 2005 durch den Rat gebilligt wurde.¹⁰¹ Diese beiden Dokumente “werden die europäische Politik im Bereich Justiz / Inneres in den kommenden Jahren beherrschen und stellen richtungsweisende Weichen für einen europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.“¹⁰²

Die EU-Staaten haben somit in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um das Integrationsprojekt des RFSR rechtlich und politisch auszufüllen.¹⁰³ Sowohl mit Blick auf verabschiedete Rechtsakte als auch mit Blick auf die Errichtung neuer Institutionen zur Umsetzung der politischen Ziele ist eine Menge geschehen. Nach wie vor konnten nicht alle Vorhaben umgesetzt werden und erscheinen nicht alle erreichten Ergebnisse befriedigend. So erklärte etwa die Kommission in einer Mitteilung an den Rat und das EP, dass es seit dem Gipfel von Tampere viele Erfolge zu verzeichnen gab, mahnte allerdings an, dass es noch erheblicher Anstrengungen bedarf, um den Raum zu vollenden.¹⁰⁴ Nichts desto trotz “[ist] die Entwicklung des 'Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts' eines der bedeutendsten Integrationsprojekte seit dem Beginn des europäischen Einigungswerkes.“¹⁰⁵

2.3 Dimensionen des Raumes

Problematisch erscheint allerdings, dass in den vertraglichen Grundlagen bisher eine umfassende und zielgeleitete Definition des RFSR fehlt. Auch der Verfassungsvertrag, welcher den Raum als ein grundlegendes Ziel der Union festschreibt, benutzt den Begriff als offenes Ziel.¹⁰⁶ Gründe hierfür sind allen voran in der Reich- bzw. Tragweite der einzelnen Dimensionen des Raumes zu suchen. Monar stellt hierzu fest: “Das Bedeutungsvolumen der Trias der grundlegenden öffentlichen Güter 'Freiheit', 'Sicherheit' und 'Recht' ist so umfassend, dass eine genauere Definition unweigerlich mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre.“¹⁰⁷ Doch ist eine solche Begriffsbestimmung

¹⁰⁰ Rat der Europäischen Union (2005a).

¹⁰¹ Vgl. Schlichting (2005), S. 2.

¹⁰² Ebd., S. 3.

¹⁰³ Vgl. Monar (2000), S. 23.

¹⁰⁴ Vgl. Europäische Kommission (2004d): Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven, in: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0401de01.pdf (16. Februar 2006), S. 17.

¹⁰⁵ Monar (2000), S. 32. (Hervorhebung im Original).

¹⁰⁶ Vgl. Müller-Graff (2005), S. 14.

¹⁰⁷ Monar (2005), S. 29. (Hervorhebungen im Original).

unumgänglich, „denn die Begriffe Freiheit, Sicherheit und Recht sind Abstrakta, die keineswegs aus sich selbst heraus verständlich sind.“¹⁰⁸

Der *Wiener Aktionsplan* zur Umsetzung der Bestimmungen des *Amsterdamer Vertrages* im Bereich der Justiz- und Innenpolitik unternahm den bisher weitgehendsten Versuch zur Definition der Dimensionen des Raumes. Dort bekennt sich der Rat zu einem umfassenden Begriff der Freiheit, welcher über den bloßen freien Personenverkehr innerhalb der EU hinausgeht und stellt fest,

„[freedom] is also to live in a law-abiding environment in the knowledge that public authorities are using everything in their individual and collective power [...] to combat and contain those who seek to deny or abuse that freedom. Freedom must also be complemented by a full range of fundamental human rights, including protection from any form of discrimination.“¹⁰⁹

Dies verdeutlicht, dass der Raum der Freiheit auch den Schutz der Grundrechte sowie den Schutz der Bürger vor Diskriminierung umfasst. Daneben betont der Rat ausdrücklich das Recht auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten als Teil des Raumes der Freiheit. So ist es nach seiner Auffassung von höchster Bedeutung bei der Speicherung von Personendaten die richtige Balance zwischen öffentlicher Sicherheit und individueller Freiheit zu finden.¹¹⁰

Ziel des Raumes der Sicherheit, welcher ausschließlich die innere Sicherheit umfasst, ist die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, des Drogen- und des Waffenhandels sowie des Menschenhandels.¹¹¹ Dies bedeutet keineswegs, dass die Verantwortung der Nationalstaaten zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung negiert wird, sondern diese soll durch ein gemeinsames europäisches Vorgehen auf dem Gebiet der justiziellen und polizeilichen Kooperation verstärkt und effektiviert werden, um den Bürgern ein Höchstmaß an Sicherheit gewähren zu können.¹¹²

Der Raum des Rechts wurde durch den *Wiener Aktionsplan* im Vergleich zum *Vertrag von Amsterdam* inhaltlich erweitert. So strebt dieser nun einen gemeinsamen Sinn für Recht und Gerechtigkeit in der Union und einen verbesserten rechtlichen Schutz der Bürger an.¹¹³ Kraus-Vonjohr definiert den Raum des Rechts als einen gemeinsamen Rechtsraum, welcher dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit unterliegt. Dies bedeutet aber keinesfalls die vollständige Harmonisierung der nationalen Rechtssysteme, sondern zielt allen voran auf deren verbesserte Zusammenarbeit ab.¹¹⁴

Grundlegend festzustellen ist, dass jedes der Ziele des Raumes zu den fundamentalen Zielen eines modernen demokratischen Staates gehört.¹¹⁵ Allerdings lässt sich aus der Formulierung

¹⁰⁸ Müller-Graff (2005), S. 14.

¹⁰⁹ Rat der Europäischen Union / Europäische Kommission (1998).

¹¹⁰ Vgl. ebd.; vgl. auch Monar (2000), S. 26.

¹¹¹ Vgl. Pache, Eckhard (2005): Die EU – ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, in: Pache, Eckhard (Hrsg.): Die Europäische Union – Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, Baden-Baden, S. 10; vgl. auch Kraus-Vonjohr (2002), S. 32.

¹¹² Vgl. Rat der Europäischen Union / Europäische Kommission (1998).

¹¹³ Vgl. ebd.; vgl. auch Monar (2000), S. 26.

¹¹⁴ Vgl. Kraus-Vonjohr (2002), S. 37.

¹¹⁵ Monar (2005), S. 33.

des Art. 2 EUV keine Verpflichtung zu einer gleichwertigen Verwirklichung dieser drei Ziele ableiten.¹¹⁶ Der Rat stellt im *Wiener Aktionsplan* bezüglich der Gewichtung der drei grundlegenden Güter des Raumes allerdings fest: "These three inseparable concepts (freedom, security and justice; Anm. d. Verf.) have one common denominator 'people' and one cannot be achieved in full without the other two. Maintaining the right balance between them must be the guiding thread for Union action."¹¹⁷ Mit Blick auf die weiteren Ausführungen ist dem gegenüber aber festzustellen, dass der Schwerpunkt bei der Ausgestaltung des Raumes eindeutig beim Aspekt der Sicherheit liegt. "Nicht nur ist der dem RFSR zugrunde liegende Freiheitsbegriff bereits teilweise ein sicherheitsbezogener, sondern auch das 'Recht' ist durch die starke Betonung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und grenzüberschreitender Strafverfolgung teilweise vom Ziel der inneren Sicherheit geleitet."¹¹⁸

Monar stellt darüber hinaus fest, dass sich bereits in den Verträgen die einseitige Betonung des Sicherheitsaspektes widerspiegelt. So ist es auch nicht verwunderlich, dass die größten Fortschritte zur Verwirklichung des RFSR im Bereich der Sicherheit erreicht wurden.¹¹⁹ Gleichzeitig bilanziert er:

"Ultimately both the credibility and legitimacy of the AFSJ as a political project will depend on whether all three of the essential public goods 'freedom', 'security' and 'justice' will be developed in balance with each other, with the freedom and justice dimension not being overshadowed in any way by the security rationale, however legitimate the latter may be."¹²⁰

Dieser Befund ist mit Blick auf das Thema der vorliegenden Arbeit von besonderer Bedeutung. Die Verwirklichung des RFSR kann in Zeiten des Kampfes gegen den Terrorismus nur gelingen, wenn bei der Verabschiedung, als auch bei der Umsetzung entsprechender Antiterrorismusmaßnahmen die Grundrechte der Menschen geachtet und die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit gewahrt werden. Sowohl der *Wiener Aktionsplan*, als auch das *Haager Programm* rufen die Union und die EU-Staaten zu einer Gleichgewichtung der drei Güter des Raumes auf. Doch darf diese nicht lediglich eine Versprechung mit empfehlenden Charakter bleiben, sondern muss das dem RFSR immanente Ziel darstellen. Nur so kann es schließlich vermieden werden, einen Zielkonflikt zwischen Freiheit und Sicherheit offenbar werden zu lassen.

¹¹⁶ Vgl. Monar (2003), S. 32.

¹¹⁷ Rat der Europäischen Union / Europäische Kommission (1998). (Hervorhebung im Original).

¹¹⁸ Monar (2005), S. 34. (Hervorhebung im Original).

¹¹⁹ Vgl. Monar (2002b), S. 167.

¹²⁰ Ebd., S. 168. (Hervorhebungen im Original).

3 Menschenrechtliche und rechtsstaatliche Normen in der EU

3.1 Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in den Verträgen

Der Wunsch einen Raum zu etablieren, in dem die Menschen den Schutz ihrer Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit genießen, verdeutlicht dass die Menschenrechte¹²¹ eine besondere Rolle in den Vorstellungen europäischer Politik einnehmen. Alston und Weiler stellen fest: "A strong commitment to human rights is one of the principal characteristics of the European Union."¹²² Gleichzeitig führt die Ausweitung der Kompetenzen der EU, etwa auch im Bereich der Justiz- und Innenpolitik, zu einer zunehmenden Verdrängung des nationalen Grundrechtsschutzes. Hieraus folgend erwächst die Verpflichtung einer Kompensation auf europäischer Ebene.¹²³ In den folgenden Kapiteln soll nun analysiert werden, welchen Stellenwert menschenrechtliche und rechtsstaatliche Normen im Rahmen der europäischen Politik einnehmen.

Die Gründungsverträge der EG sahen mit Ausnahme der Warenverkehrs-, der Dienstleistungs-, der Kapitalverkehrs- und der Niederlassungsfreiheit sowie dem Diskriminierungsverbot aufgrund der Nationalität oder des Geschlechtes keine positiv-rechtlichen Grundrechtsverbürgungen vor.¹²⁴ So ist festzustellen, dass "in the treaties during the 1950s that lay at the origin of the present EU, there was no mention of human rights."¹²⁵ Anders als die letztendlich gescheiterten Vertragsentwürfe zur Schaffung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG), sahen die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) keine Regelungen zu den Menschenrechten oder zum Rechtsstaatsprinzip vor. Die Gründungsväter der EG verwiesen bei dieser Entscheidung auf den nationalen Grundrechtsschutz, welcher nicht überlagert werden sollte und als ausreichend angesehen wurde.¹²⁶ "Protections of individual rights were deemed to be the domain of nation-state."¹²⁷ Ein weiterer Grund für das Fehlen eines eigenen Grundrechtskataloges in den Verträgen war die Tatsache, dass die EG von Beginn an nicht auf den Schutz individueller Rechte, sondern vielmehr im Sinne der Erreichung gemeinsamer vor allem wirtschaftlicher Ziele ausgerichtet waren. Die Einfügung menschenrechtlicher Normen in die Vertragswerke schien nicht erforderlich, da Grundrechtsverletzungen aufgrund der rein ökonomischen Integration nicht erwar-

¹²¹ Die Begriffe "Menschenrechte" und "Grundrechte" werden in der vorliegenden Arbeit trotz ihres unterschiedlichen Anwendungsbereiches hinsichtlich juristischer Personen synonym verwendet.

¹²² Alston / Weiler (1999).

¹²³ Vgl. Abetz (2005), S. 132.

¹²⁴ Vgl. Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine (2002): Die Entwicklung des Schutzes der Grundrechte in der EU, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 8/2002, 35. Jg., S. 329; vgl. auch Warnken, Petra (2002): Das Verhältnis der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Hamburg, S. 15.

¹²⁵ Forsythe, David P. (2000): Human Rights in International Relations, Cambridge, S. 122.

¹²⁶ Vgl. Abetz (2005), S. 68; vgl. auch Hummer, Waldemar (2002): Der Status der "EU-Grundrechtecharta": Politische Erklärung oder Kern einer europäischen Verfassung?, Berlin, S. 24.

¹²⁷ Dunkerley, David u. a. (2002): Changing Europe. Identities, nations and citizens, London, S. 104.

tet wurden.¹²⁸ Zudem hätte ein Grundrechtskatalog den Verträgen einen Anschein einer staatstragenden Verfassung geben und so wirtschaftliche Ziele politisch belasten können.¹²⁹

“Bald nach der Gründung der drei Gemeinschaften stellte sich jedoch das Problem, dass durch Gemeinschaftsrechtsakte bzw. auf deren Grundlage vermehrt in Grundrechte eingegriffen wurde. Mit dem kontinuierlichen Zuwachs an europäischer Hoheitsgewalt zeigten sich immer mehr Reibungsflächen mit individuellen Grundrechtspositionen.“¹³⁰

Vor allem die Rechtsauslegung und die Rechtssprechung des EuGH zeigten deutlich, dass die fortschreitende Integration im ökonomischen und sozialen Bereich entgegen den Erwartungen der EG-Gründungsväter menschenrechtliche Probleme aufwarf.¹³¹ Der Vorrang des Gemeinschaftsrechtes gegenüber dem nationalen Recht und dessen hiermit verbundene unmittelbare Wirkung auf den Bürger, machten einen Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene erforderlich.¹³²

Seit den siebziger Jahren gab es verschiedene Versuche der EG-Organe, diesem Erfordernis Geltung in der Politik der Gemeinschaft zu verschaffen. So verpflichteten sich das EP, der Rat und die Kommission am 5. April 1977 in einer feierlich verkündeten gemeinsamen Erklärung zur Achtung der Grundrechte bei der Ausübung ihrer Kompetenzen und bei der Verfolgung der Ziele der EG.¹³³ Doch erlangte dieses Bekenntnis zu den Menschenrechten zu keiner Zeit einen rechtsverbindlichen Charakter, sondern stellte lediglich eine Selbstbindung der Organe dar, welche keiner außenstehenden Kontrolle unterlag und somit nur ein sehr geringes Schutzniveau bot.¹³⁴ Der Schutz der Grundrechte fand dann 1986 mit der Verabschiedung der *Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)*, welche neben der Vollendung des Binnenmarktes auch den Wunsch nach einer verstärkten politischen Integration festschrieb, erstmals Eingang in das Primärrecht der EG. In der Präambel dieser ersten grundlegenden Vertragsrevision bekannten sich die EG-Staaten zur Achtung der Menschenrechte.¹³⁵

Ein weiterer wichtiger Schritt hin zu einem europäischen Grundrechtsschutz wurde durch die Verabschiedung des *Vertrages von Maastricht* zur Errichtung der EU 1992 vollzogen. Auch dieser enthält keinen expliziten Katalog von Grundrechten. In Artikel F Abs. 2 wird allerdings erklärt, dass “die Union [...] die Grundrechte, wie sie in der [...] Europäischen Konvention zum

¹²⁸ Vgl. Hummer (2002), S. 17 f.; vgl. auch Bogdandy, Armin (2000): The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union, in: Common Market Law Review, 37. Jg., S. 1308.

¹²⁹ Vgl. Warnken (2002), S. 18; vgl. auch Hummer (2002), S. 25.

¹³⁰ Abetz (2005), S. 68.

¹³¹ Vgl. Wallrab, Annette (2004): Die Verpflichteten der Gemeinschaftsgrundrechte. Umfang und Grenzen der Bindung der Europäischen Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten an die Grundrechte des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Baden-Baden, S. 23. Siehe zur Rechtssprechung des EuGH auch Kapitel 3.2.

¹³² Vgl. Abetz (2005), S. 70.

¹³³ Vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Gemeinschaften / Europäische Kommission (1977): Gemeinsame Erklärung vom 5. April 1977 über die Grundrechte, in: <http://europa.eu.int/eur-lex/de/accesible/treaties/de/livre602.htm> (24. Mai 2006).

¹³⁴ Vgl. Abetz (2005), S. 69.

¹³⁵ Vgl. Kübler, Johanna (2002): Die Säulen der Europäischen Union: einheitliche Grundrechte? Zur Grundrechtsdivergenz zwischen der ersten und der dritten Säule am Beispiel des Datenschutzes, Baden-Baden, S. 139; vgl. auch Wallrab (2004), S. 27.

Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben [achtet].“¹³⁶ Die grundlegenden Rechte des Menschen wurden so endgültig im Primärrecht der Union verankert. Nach den Revisionen der Verträge durch den *Vertrag von Amsterdam* und den *Vertrag von Nizza* schreibt der EUV in Art. 6 fest:

“(1) Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.

(2) Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.“¹³⁷

Nach Art. 6 EUV gehört somit der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit zu den grundlegenden Pfeilern, auf denen die Union ruht. Bei der Ausübung hoheitlicher Gewalt sind die europäischen Institutionen daraus folgend an dieses Prinzip gebunden. Die Grundrechte, welche den jeweiligen Institutionen Grenzen setzen, sind dabei die wichtigste Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips. Durch die Anerkennung der *EMRK* und der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechtes, erfahren auch internationale Menschenrechtsnormen, wie sie beispielsweise in den Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen niedergeschrieben sind, eine Positivierung, sind in dieser Form allerdings nicht justiziabel.¹³⁸ Zudem ist festzustellen, dass es den Begriff “Grundrechte“ nach wie vor lediglich im Vertragswerk der EU gibt. Im EG-Vertrag wird noch immer ausschließlich von Diskriminierungsverboten und Wirtschaftsfreiheiten gesprochen.¹³⁹

Neben der Festschreibung der Grundrechte und der Rechtsstaatlichkeit als leitende Prinzipien der europäischen Politik gibt der *EU-Vertrag* den Institutionen der Union zudem ein Instrument in die Hand, um Menschenrechtsverletzungen im Hoheitsgebiet der EU zu ahnden. Laut Art. 7 EUV ist es dem Rat auf begründeten Vorschlag des EP, eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Kommission möglich, Sanktionen gegen Mitgliedstaaten auszusprechen, welche die Menschenrechte missachten oder verletzen. Gleichzeitig finden sich in diesem Paragraphen keine Mechanismen zur Überwachung der EU-Politik.¹⁴⁰

¹³⁶ Europäische Gemeinschaften (1992), S. 9.

¹³⁷ Zitiert nach Läufer (2002), S. 26.

¹³⁸ Vgl. Nicolaysen, Gert (2004): Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn, S. 110 ff.

¹³⁹ Vgl. Wolf, Joachim (2002): Vom Grundrechtsschutz “in Europa“ zu allgemeinverbindlich geltenden europäischen Grundrechten – Wege der Grundrechtssicherung unterhalb der Ebene europäischer Verfassungsgebung, in: Bröhmer, Jürgen (Hrsg.): Der Grundrechtsschutz in Europa, Baden-Baden, S. 13.

¹⁴⁰ Vgl. Läufer (2002), S. 26 f.; vgl. auch Williams, Andrew (2004): EU Human Rights Policies. A Study in Irony, Oxford, S. 96 f.

Der *Vertrag über eine Verfassung für Europa*, welcher am 29. Oktober 2004 in Rom durch die Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten unterzeichnet wurde, stellt einen weiteren Meilenstein auf dem Weg zu einem umfassenden europäischen Grundrechtsschutz dar. Ähnlich den bisherigen Vertragsregelungen erklärt Art. 1-2 die Achtung der Menschenwürde und die Wahrung der Menschenrechte zu jenen Werten, auf denen die EU beruht.¹⁴¹ Die entscheidende Änderung des Primärrechtes im Bereich des Menschenrechtsschutzes ist die Einfügung der *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, welche in der Folge des Inkrafttretens der EU-Verfassung einen unionsrechtlich verbindlichen Grundrechtskatalog darstellen würde, in das Vertragswerk.

Das Rechtsstaatsprinzip und der Menschenrechtsschutz erfuhren in den vergangenen Jahren eine immer tiefergreifende Verankerung im Primärrecht der Union. Seit der erstmaligen Erwähnung in der Präambel der *EEA* wurden die entsprechenden Vertragsbestimmungen bei den folgenden Vertragsrevisionen nach und nach inhaltlich erweitert. Die Organe sind mit Blick auf Art. 6 EUV zur Anerkennung menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Normen verpflichtet.

3.2 Rechtsprechung des EuGH

Wie oben bereits dargestellt wurde, waren es allen voran Entscheidungen und Urteile des EuGH, die die Notwendigkeit eines Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene aufzeigten. Daher soll im Folgenden die Rechtsprechung der Luxemburger Richter bezüglich der Rechtskraft internationaler und nationaler Menschenrechtsverbürgungen im Rahmen der EG- bzw. EU-Politik näher erörtert werden.

Der EuGH entstand 1957 im Zuge der Fusion des bereits bestehenden Gerichtshofes der EGKS und den neu gegründeten Gerichtshöfen der EWG und der EURATOM. Seine Aufgabe besteht gemäß Art. 220 EGV in der "Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung"¹⁴² der Verträge. Dabei wurden und werden dem Gerichtshof im *EG-Vertrag* keine ausdrücklichen Kompetenzen in Grundrechtsfragen zugestanden.¹⁴³ Hieraus folgend bestritten die Richter in Luxemburg zunächst eine Kompetenz in Fragen der Menschenrechte. Dies leiteten sie aus dem Fehlen einer ausdrücklichen Grundrechtsgarantie im Primärrecht ab. So stellt etwa Leutheusser-Schnarrenberger fest: "Folgerichtig hat es der *EuGH* in mehreren seiner frühen Entscheidungen auch wegen mangelnder Zuständigkeit abgelehnt, europäische Rechtsakte am Maßstab nationaler Grundrechtsverbürgungen zu überprüfen."¹⁴⁴ Doch konnte diese Haltung aufgrund des supranationalen Charakters der EG nicht beibehalten werden, da diese eine Befugnis zum Erlass von Rechtsakten mit unmittelbarer Wirkung auf die EG-Bürger besitzt.¹⁴⁵ Die Annahme, der Grundrechtsschutz könne auch weiterhin im ausreichendem Maße durch nationale Gerichte gesichert werden, erwies sich

¹⁴¹ Vgl. Läufer, Thomas (Hrsg.) (2005): *Verfassung der Europäischen Union. Verfassungsvertrag vom 29. November 2004, Protokolle und Erklärungen zum Vertragswerk*, Bonn, S. 34.

¹⁴² Zitiert nach Läufer (2005), S. 167.

¹⁴³ Vgl. Warnken (2002), S. 15 sowie S. 25.

¹⁴⁴ Leutheusser-Schnarrenberger (2002), S. 330. (Hervorhebung im Original).

¹⁴⁵ Vgl. Warnken (2002), S. 19; vgl. auch Wallrab (2004), S. 23.

mit Blick auf die Spruchpraxis des EuGH als trügerisch. Eine lediglich mittelbare Wirkung der Gemeinschaftsgesetzgebung durch die Legislativgewalt der Mitgliedstaaten war nach Überzeugung der Luxemburger Richter in vielen Bereichen der europäischen Politik nicht gegeben.¹⁴⁶ „Um den Vorrang des Gemeinschaftsrechts durchzusetzen, war der Gerichtshof [...] gezwungen, Grundrechte zu entwickeln.“¹⁴⁷ Und so begann der EuGH, trotz einer fehlenden vertragsrechtlichen Grundlage, Ende der sechziger Jahre den Schutz der Grundrechte in seine Rechtsprechung aufzunehmen. Grundrechtswidrige Rechtsakte der Gemeinschaft wurden in der Folge für nichtig erklärt.¹⁴⁸

In der Rechtssache Stauder¹⁴⁹ von 1969 erkannte der EuGH erstmals ungeschriebene Gemeinschaftsgrundrechte als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechtes an und ermöglichte so eine Überprüfung des EG-Rechtes anhand menschenrechtlicher Normen. In seinem Urteil zur Rechtssache Internationale Handelsgesellschaft¹⁵⁰ von 1970 erklärte der Gerichtshof dann nochmals ausdrücklich, dass „die Beachtung der Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat [gehört].“¹⁵¹ Die Anerkennung gemeinsamer mitgliedstaatlicher Verfassungsüberlieferungen im Sinne allgemeiner Rechtsgrundsätze des europäischen Rechtes führte in der Folge zur Erarbeitung spezifischer Gemeinschaftsgrundrechte.¹⁵²

Neben den Verfassungen der EG-Staaten als zentrale Rechtserkenntnisquellen stützte und stützt sich der EuGH bei seinen Entscheidungen bezüglich der Grundrechte auch auf die von allen Mitgliedstaaten ratifizierten völkerrechtlichen Menschenrechtsabkommen, allen voran den Konventionsrechten der *EMRK*.¹⁵³ In seinem Urteil zur Rechtssache Nold¹⁵⁴ vom 14. Mai 1974 stellte der EuGH fest, dass „auch die internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an de-

¹⁴⁶ Vgl. Hummer (2002), S. 25.

¹⁴⁷ Warnken (2002), S. 24.

¹⁴⁸ Vgl. Alston / Weiler (1999).

¹⁴⁹ Stauder / Stadt Ulm: Die Entscheidung 69/71 gewährte den EG-Staaten die Möglichkeit, Butter zu herabgesetzten Preisen an bedürftige Bürger abzugeben. In der deutschen Fassung dieser Entscheidung war zwingend vorgesehen, dass der Käufer verbilligter Butter dem Verkäufer seinen Namen preisgeben musste. In anderen Staaten waren jedoch auch andere Identifikationsmöglichkeiten vorgesehen. Der in Ulm lebende U. Stauder war berechtigt vergünstigte Butter zu beziehen, sah aber in der Pflicht, beim Kauf seinen Namen offenbaren zu müssen, eine Verletzung seiner Grundrechte. Vgl. Pechstein, Matthias / Koenig, Christian (Hrsg.) (2003): Entscheidungen des EuGH. Studienauswahl, 2. Auflage, Tübingen, S. 44.

¹⁵⁰ Internationale Handelsgesellschaft mbH / Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel: Basierend auf der Verordnung Nr. 120/67 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide erhielt die in Frankfurt/M. ansässige Internationale Handelsgesellschaft mbH gegen Hinterlegung einer entsprechenden Kautions eine Ausfuhrlizenz über 20000 Tonnen Mais. Diese Lizenz wurde bis zum 31. Dezember 1967 befristet. Während der Geltungsdauer wurde diese aber nur teilweise ausgenutzt, so dass die zuständige Behörde die Kautions für verfallen erklärte. Das durch die Internationale Handelsgesellschaft mbH angerufene Verwaltungsgericht Frankfurt/M. ersuchte den EuGH um eine Vorabentscheidung zur Rechtmäßigkeit verschiedener Verordnungspassagen. Das Verwaltungsgericht selbst vertrat die Auffassung, dass Gemeinschaftsverordnungen die durch das deutsche Grundgesetz garantierten Grundrechte achten müssen, anderenfalls müsse der Vorrang des Gemeinschaftsrechtes gegenüber dem nationalen Recht negiert werden. Vgl. Hummer, Waldemar / Vedder, Christoph (2005): Europarecht in Fällen. Die Rechtsprechung des EuGH, des EuG und deutscher und österreichischer Gerichte, 4. Auflage, Baden-Baden, S. 35.

¹⁵¹ Zitiert nach Hummer / Vedder (2005), S. 36.

¹⁵² Vgl. Wolf (2002), S. 13 ff.

¹⁵³ Vgl. ebd., S. 18.

¹⁵⁴ Nold / Kommission: Aufgrund der Tatsache, dass er nicht in der Lage war, die erforderliche Mindestmenge Kohle abzunehmen, wurde der Kohlehändler Nold von der Direktbelieferung durch die Ruhrkohle AG ausgeschlossen. Entsprechende Regelungen wurden durch die Kommission verabschiedet. Durch diese Entscheidung sah Nold seine Firma gefährdet und machte eine Verletzung seiner Eigentumsgrundrechte und seiner Berufsfreiheit geltend. Vgl. Pechstein / Koenig (2003), S. 46.

ren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind, Hinweise geben [können], die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen sind.“¹⁵⁵ Hieraus folgt, dass internationale Menschenrechtsabkommen durch die Unterzeichnung aller EG-Staaten zu einer Grundlage des Gemeinschaftsrechts werden.¹⁵⁶ Gleichzeitig ist festzustellen, dass trotz der Tatsache, dass der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung eine materielle Bindung der Gemeinschaft an die *EMRK* bestätigte, er zu keiner Zeit grundsätzlich erklärte, dass die EG an die Konventionsgarantien gebunden sei.¹⁵⁷

“Im Verlauf der etwa 30-jährigen Grundrechtsrechtsprechung gelang es dem EuGH [...] Urteile zu wesentlichen Grundrechtsbereichen zu fällen und die entsprechenden Grundrechte auch europarechtlich zu konstituieren, das heißt, in das Gemeinschaftsrecht zu inkorporieren.“¹⁵⁸ Unter Berufung auf die *EMRK* und die Verfassungstraditionen der Mitgliedsstaaten und gestützt auf seine Kompetenz zur Wahrung des Rechts hat der Gerichtshof u. a. die Menschenwürde, das Eigentumsrecht, die Vereinigungsfreiheit, die Unverletzlichkeit der Wohnung und den Schutz der Privatsphäre als “europäische Grundrechte“ anerkannt. Darüber hinaus etablierte er rechtsstaatliche Prinzipien wie den Vertrauensschutz oder die Verhältnismäßigkeit.¹⁵⁹ “The European Court of Justice (ECJ) has in fact established a robust line of case law to substantiate the limitation.“¹⁶⁰ Allerdings besitzen diese grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Verbürgungen lediglich einen Abwehrcharakter gegenüber der Hoheitsgewalt der EG bzw. der EU und begründen keine Schutzpflichten der Gemeinschaftsorgane gegenüber den Bürgern. Hieraus ergibt sich, dass die Kommission, der Rat und das EP entsprechend der Verträge über keine Befugnisse zum Erlass von Vorschriften im Bereich des Menschenrechtsschutzes verfügen.¹⁶¹

In der bereits oben erwähnten gemeinsamen Erklärung vom 5. April 1977 erkannten der Ministerrat, das Parlament und die Kommission die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundrechten trotz der fehlenden vertragsrechtlichen Grundlagen als verbindliche Vorgabe für das Handeln der EG an.¹⁶² Aber erst der Unionsvertrag in der Fassung von Amsterdam erkennt in Art. 6 Abs. 2 basierend auf dessen Formulierung die Rechtsprechung des EuGH im Bereich des Grundrechtsschutzes in den vorangegangenen Jahrzehnten förmlich an.¹⁶³ Der *Vertrag von Amsterdam* wies dem EuGH zudem nachträglich eine vertragliche Kompetenz in Fragen des Grundrechtsschutzes zu. Diese ist in Art. 46 d) EUV geregelt. Hiernach besitzt der Gerichtshof die Befugnis Rechtsakte

¹⁵⁵ Zitiert nach Hummer / Vedder (2005), S. 303 f.

¹⁵⁶ Vgl. Williams (2004), S. 82.

¹⁵⁷ Vgl. Busch, Andrej Victor Mykola Wasyl (2003): Die Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention für den Grundrechtsschutz in der Europäischen Union. Grundrechtskontrolle des EGMR über das Recht der EU, Baden-Baden, S. 26. Siehe zum Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und *EMRK* auch Kapitel 3.3.

¹⁵⁸ Leutheusser-Schnarrenberger (2002), S. 330.

¹⁵⁹ Vgl. Abetz (2005), S. 71 f.

¹⁶⁰ Williams (2004), S. 81.

¹⁶¹ Vgl. Nicolaysen, Gert (2003): Die gemeinschaftsrechtliche Begründung von Grundrechten, in: *EUROPARECHT*, 5/2003, 38. Jg., S. 723 f.

¹⁶² Vgl. Wallrab (2004), S. 26.

¹⁶³ Vgl. Kübler (2002), S. 140 f.

der EG bzw. der EU auf ihre Grundrechtsvereinbarkeit hin zu beurteilen, soweit in den jeweiligen Vertragsbestimmungen keine anderen Regelungen vorgesehen sind.¹⁶⁴

Die Luxemburger Richter haben, wie eben ausgeführt, bis heute einen gewissen Grundrechtsstandard für die EG bzw. die EU formuliert, welcher auf den gesamteuropäischen Rechtstraditionen beruht. Auf diesen kann sich jeder Einzelne gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaftsorgane berufen. Doch stellt die bisherige Rechtsprechung des EuGH noch keinen abschließenden Grundrechtskatalog dar. Dies begründet sich vor allem darin, dass dessen Ausgestaltung unmittelbar abhängig von konkreten Verfahren ist, in deren Zusammenhang der Gerichtshof Inhalte und Schranken einzelner Grundrechte klären muss.¹⁶⁵ Gleichzeitig ist festzustellen, dass diese Rechtsprechung in Einzelfällen zu einem unübersichtlichen und komplexen Fundus an Grundrechten führte.¹⁶⁶

3.3 Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und EMRK

Aus den Trümmern des zerstörten Europas entstand am 5. Mai 1949 der Europarat. Basierend auf den Unrechtserfahrungen während des Zweiten Weltkrieges proklamierte dieser beruhend auf der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* am 4. November 1950 die *Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten*. In diesem völkerrechtlich verbindlichen Vertrag verpflichteten sich die Vertragsstaaten gegenseitig zur Einhaltung menschenrechtlicher Mindeststandards. Der Grundrechtskatalog der *EMRK* gewährleistet elementare Menschenrechte, Justizgrundrechte und Freiheitsrechte. So umfasst dieser etwa das Verbot der Folter, das Recht auf Leben, das Recht auf persönliche Freiheit, das Diskriminierungsverbot, die Meinungsfreiheit oder den Schutz der Privatsphäre. Daneben werden auch rechtsstaatliche Verfahrensgarantien wie etwa der Rechtswegeschutz gewährt. Dieser Kanon wurde seit der Unterzeichnung der Konvention durch 13 Zusatzprotokolle¹⁶⁷ inhaltlich erweitert.¹⁶⁸ „Die EMRK stellt [...] heute eine *Bill of Rights* für den gesamten europäischen Kontinent [...], die einen 'gemeineuropäischen Grundrechtsfreiraum' geschaffen hat, dar.“¹⁶⁹

Zur Überwachung der in diesem Übereinkommen niedergeschriebenen Rechte wurde der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) etabliert. Seine Einrichtung beruht auf der Überzeugung, dass neben der reinen (verfassungs-)rechtlichen Verankerung der Grundrechte deren Überprüfung und Durchsetzung durch unabhängige Gerichte von hoher Bedeutung für ihre Geltung ist. Der europäische Menschenrechtsgerichtshof mit Sitz in Straßburg kann von jeder Per-

¹⁶⁴ Vgl. Läufer (2002), S. 49 f.; vgl. auch Dunkerley u. a. (2002), S. 104.

¹⁶⁵ Vgl. Nicolaysen (2004), S. 112.

¹⁶⁶ Vgl. Hummer (2002), S. 28.

¹⁶⁷ Ein 14. Zusatzprotokoll wurde im Mai 2004 unterzeichnet, ist allerdings zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht in Kraft getreten.

¹⁶⁸ Vgl. Herdegen, Matthias (2005): *Europarecht*, 7. Auflage, München, S. 14; vgl. auch Warnken (2002), S. 1 f.

¹⁶⁹ Polakiewicz, Jörg (2003): *Europäischer Menschenrechtsschutz zwischen Europarat und Europäischer Union. Zum Verhältnis von EMRK und EU-Grundrechtecharta*, in: Marauhn, Thilo (Hrsg.): *Die Rechtsstellung des Menschen im Völkerrecht*, Tübingen, S. 41. (Hervorhebungen im Original).

son in Europa angerufen werden, die sich in ihren in der Konvention verbrieften Menschenrechten verletzt sieht. Die Entscheidungen des EGMR besitzen einen lediglich feststellenden Charakter und heben somit nationale, gegen Grundrechte verstoßende Rechtsakte nicht auf, sondern verpflichten den jeweiligen Staat völkerrechtlich zur Abstellung des Verstoßes.¹⁷⁰ Das System des Menschenrechtsschutzes des Europarates ist heute "a part of the cultural self-definition of European civilization."¹⁷¹

Alle EU-Mitgliedstaaten sind zugleich Vertragsstaaten der *EMRK*. Somit ergibt sich für deren Bürger die Möglichkeit aufgrund nationaler Verstöße gegen die in der Konvention niedergeschriebenen Rechte vor dem EGMR zu klagen. Mit Blick auf die zunehmende Kompetenzübertragung der EU-Staaten auf die Union als Nicht-Vertragspartner der Konvention und der Tatsache, dass die EU nicht nur Rechtsakte erlässt, sondern darüber hinaus Exekutivgewalt besitzt, stellt sich die Frage, ob die Unionsbürger noch immer im vollem Umfang den Schutz der *EMRK* genießen können.¹⁷² Nach Überzeugung von Milke "[kommt] schon in der Formulierung »die Union *achtet* die Grundrechte, *wie* sie in der *EMRK* *gewährleistet* sind« der Wille zum Ausdruck, die Union rechtlich zur Einhaltung sämtlicher in der *EMRK* enthaltener Grundrechte zu verpflichten."¹⁷³ Allerdings wird im Folgenden noch deutlich werden, dass dieser These in der wissenschaftlichen Debatte nicht umfassend zugestimmt wird.

In den vergangenen Jahrzehnten gab es verschiedene Ansätze, die EG-Politik an das Menschenrechtsschutzregime des Europarates zu binden. So stellte beispielsweise die Kommission mit Blick auf die verstreute Rechtsprechung des EuGH bezüglich der Grundrechte bereits Ende der siebziger Jahre fest, dass es einer Systematisierung der Grundrechte in der EG bedürfe. In einem Memorandum vom 4. April 1979 schlug die Kommission daher den Beitritt der EG zur *EMRK* vor. Auch das EP stützte diesen Vorschlag.¹⁷⁴

In den neunziger Jahren wurde diese Initiative schließlich vom Rat aufgenommen. Dieser gab aufgrund rechtlicher Bedenken im April 1994 ein Gutachten beim Gerichtshof in Luxemburg in Auftrag, welches die Möglichkeiten eines Beitrittes der EU zur Menschenrechtskonvention prüfen sollte. Laut diesem Gutachten besitzt die Union keine Kompetenz zu einem Beitritt zur *EMRK*, da die Verträge keinem Organ die Befugnis zusprechen, Vorschriften auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes zu erlassen, auch wenn die Wahrung der Menschenrechte eine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Handlungen der europäischen Organe sei. Für den Beitritt der EU zur *EMRK* bedürfe es daher einer Revision der Verträge.¹⁷⁵ Bei den Verhandlungen über eine europäische Verfassung wurde dieses Thema erneut problematisiert und so sieht der *Vertrag über die*

¹⁷⁰ Vgl. ebd., S. 38; vgl. auch Jarass, Hans D. (2005): EU-Grundrechte. Ein Studien- und Handbuch, München, S. 5 f.

¹⁷¹ Alston / Weiler (1999).

¹⁷² Vgl. Warnken (2002), S. 4 f. sowie S. 83 f.; vgl. auch Busch (2003), S. 19.

¹⁷³ Milke, Tile (2003): Europol und Eurojust. Zwei Institutionen zur internationalen Kriminalitätsbekämpfung und ihre justitielle Kontrolle, Göttingen, S. 203. (Hervorhebungen im Original).

¹⁷⁴ Vgl. Hummer (2002), S. 29.

¹⁷⁵ Vgl. Busch (2003), S. 27; vgl. auch Warnken (2002), S. 78 f.

Europäische Verfassung schließlich in Art. I-9 Abs. 2 einen Beitritt der EU zur Konvention vor.¹⁷⁶ Gleichzeitig ist festzustellen, dass der Vertragstext der *EMRK* zum gegenwärtigen Zeitpunkt ebenfalls eine Bindung der EU an das Übereinkommen ausschließt, da nach Art. 59 Abs. 1 *EMRK* lediglich die Mitglieder des Europarates zur Einhaltung der Konventionsrechte verpflichtet werden können.¹⁷⁷ Allerdings legt das im Mai 2004 unterzeichnete, derzeit aber noch nicht in Kraft getretene 14. Zusatzprotokoll zur *EMRK* die Änderung dieses Artikels fest. Zukünftig soll Art. 59 Abs. 2 folgend lauten: "The European Union may accede to this Convention."¹⁷⁸ Somit schafft dieser Paragraph die vertraglichen Voraussetzungen für einen Beitritt der EU zur *EMRK*.

Momentan besitzen aber sowohl die Menschenrechtskonvention als auch die Rechtsprechung des EGMR keine unmittelbare Wirkung auf das Gemeinschaftsrecht.¹⁷⁹ Problematisch hieran erscheint allen voran die Tatsache, dass damit eine außenstehende Überprüfung der EU-Politik hinsichtlich der Einhaltung von Menschenrechten verhindert wird.¹⁸⁰ Gleichzeitig verwies der EuGH in seinem Urteil zur Rechtssache Rutili¹⁸¹ ausdrücklich auf die Bedeutung der *EMRK* für den Grundrechtsschutz in der EG.¹⁸² Jarass schlussfolgert hieraus, dass "insgesamt die ganz überwiegenden Gründe dafür [sprechen], in der Europäischen Menschenrechtskonvention [...] eine bloße Rechtserkenntnisquelle zu sehen, wenn auch eine Erkenntnisquelle von besonderem Gewicht."¹⁸³ Warnken hingegen vertritt die Meinung, dass aufgrund der vertraglichen Verpflichtung aller EU-Staaten gegenüber der *EMRK* deren Menschenrechtsschutz auch in der Union gelte.¹⁸⁴ Hector stellt ebenfalls fest, dass die Rechtsakte der EG bzw. der EU auch ohne Ratifikation der Menschenrechtskonvention unterliegen, da sich die Mitgliedstaaten, welche sich zur Einhaltung der in der Konvention festgeschriebenen Rechte verpflichtet haben, sich deren Geltung nicht durch den Verweis auf das Gemeinschaftsrecht entziehen können.¹⁸⁵ Aus diesem Grund könnte sich eine mittelbare Bindung der Union an die *EMRK* und die Rechtsprechung des europäischen Menschenrechtsgerichtshofes ergeben. Rechtsakte der EG können zum gegenwärtigen Zeitpunkt zwar nicht einer Überprüfung vor dem EGMR unterzogen werden. Allerdings ist denkbar, dass auf Gemeinschaftsrecht beruhende nationale Ausführungsakte aufgrund einer Verletzung der Konventionsrechte vor dem Straßburger Gerichtshof angefochten werden.¹⁸⁶ So stellte der Menschenrechtsge-

¹⁷⁶ Vgl. Läufer (2005), S. 36.

¹⁷⁷ Vgl. Busch (2003), S. 23.

¹⁷⁸ Europarat (2004): Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Amending the Control System of the Convention, in: <http://conventions.coe.int/> (23. Mai 2006).

¹⁷⁹ Vgl. Herdegen (2005), S. 38; vgl. auch Abetz (2005), S. 80.

¹⁸⁰ Vgl. Williams (2004), S. 95 f.

¹⁸¹ Rutili / Minister des Inneren der Französischen Republik: Der italienische Staatsbürger Rutili wohnte und arbeitete im französischen Departement Meurthe-et-Moselle, wo er sich auch gewerkschaftlich engagierte. Nach den Unruhen von 1968 verfügte das französische Innenministerium seine Ausweisung. Diese Entscheidung wurde schließlich dadurch ersetzt, dass sein Aufenthaltsrecht durch ein Aufenthaltsverbot für die lothringischen Departements eingeschränkt wurde. Dieser Beschluss beruhte offenkundig auf seiner gewerkschaftlichen Tätigkeit und stellte somit eine Einschränkung seiner Menschenrechte dar. Vgl. Hummer / Vedder (2005), S. 572 f.

¹⁸² Vgl. Warnken (2002), S. 63.

¹⁸³ Jarass (2005), S. 22.

¹⁸⁴ Vgl. Warnken (2002), S. 64.

¹⁸⁵ Vgl. Hector, Pascal (2002): Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Bröhmer, Jürgen (Hrsg.): Der Grundrechtsschutz in Europa, Baden-Baden, S. 184 f.

¹⁸⁶ Vgl. Abetz (2005), S. 80; vgl. auch Herdegen (2005), S. 38 f.

richtshof in seinem Urteil vom 18. Februar 1999 in der Rechtssache Matthews¹⁸⁷ fest, dass die Übertragung von Zuständigkeiten auf die EU deren Mitgliedstaaten nicht von der Gewährleistung der Konventionsrechte entbindet. Beruhend auf dieser Entscheidung wurde erstmals ein Staat wegen einer Konventionsverletzung, welche sich im Gemeinschaftsrecht begründete, verurteilt. Im Jahr 2000 begannen vor dem EGMR die Verhandlungen über die Beschwerde DRS Senator Lines¹⁸⁸, in der alle damaligen 15 EU-Staaten wegen der Verletzung der *EMRK* durch auf EG-Recht basierenden Rechtsakten verklagt wurden. Wäre Straßburg auch dieser Beschwerde gefolgt, hätte dies eine direkte Kontrolle des Unionsrechtes durch den EGMR nach sich gezogen.¹⁸⁹ Allerdings wiesen die Straßburger Richter die Klage im September 2003 ab.¹⁹⁰

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die *EMRK*

“heute als wichtiger Anknüpfungspunkt für die inhaltliche Konkretisierung ungeschriebener Grundrechte in der Gemeinschaft [dient]. Ihre leitenden Grundsätze sind im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen, auch wenn eine unmittelbare Bindung der Gemeinschaft an die Europäische Menschenrechtskonvention nicht besteht.“¹⁹¹

3.4 Charta der Grundrechte in der Europäischen Union

Auch aufgrund der Nicht-Mitgliedschaft der EG am Menschenrechtsschutzregime des Europarates, gab es seit den frühen achtziger Jahren aus den Reihen des EP heraus verschiedene konkrete Vorschläge zur Verabschiedung eines Grundrechtskataloges für die Gemeinschaft. Dabei handelte es sich einerseits um Forderungen nach einem eigenständigen Dokument, andererseits auch um Grundrechtsverbürgungen im Rahmen eines Verfassungsentwurfes für eine Europäische Union. Die Befürchtung, eine Grundrechtecharta könne die Basis einer europäischen Verfassung bilden, hat aber immer große Bedenken gegenüber der Verabschiedung eines solchen Dokumentes ausgelöst.¹⁹² 1989 erarbeiteten die EU-Parlamentarier dann die *Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten*, welche sich stark an der *EMRK* orientierte, darüber hinaus aber auch soziale

¹⁸⁷ Matthews / Vereinigtes Königreich Großbritannien: Die auf Gibraltar lebende Beschwerdeführerin hatte die Teilnahme an den Europaparlamentswahlen 1994 beantragt. Das Vereinigte Königreich lehnte diesen Antrag ab, da Großbritannien das Wahlrecht nur auf das Vereinigte Königreich beschränkte und somit außerhalb lebende Staatsangehörige von den Wahlen zum Europaparlament ausgeschlossen waren. Die Beschwerdeführerin sah darin einer Verletzung des Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls der *EMRK*, welche das Recht auf die Teilnahme an Wahlen zu gesetzgebenden Körperschaften festschreibt. Vgl. Hummer / Vedder (2005) S. 324.

¹⁸⁸ DRS Senator Lines / EU-Staaten: Die deutsche Reederei Senator Lines wurde gemeinsam mit anderen Reedereien aufgrund eines Verstoßes gegen das Wettbewerbsrecht von der EU-Kommission zu einem Bußgeld in Höhe von 13,75 Mio. € verpflichtet. Diese Summe sollte unabhängig von gegen diese Entscheidung erhobene Klagen vor dem EuGH gezahlt werden. Daraufhin reichte Senator Lines im März 2000 mit dem Verweis auf die Versagung des vorläufigen Rechtsschutzes Individualbeschwerde beim EGMR gegen die damaligen EU-Staaten ein. Vgl. Hummer / Vedder (2005), S. 326.

¹⁸⁹ Vgl. Polakiewicz (2003), S. 42 ff.; vgl. auch Busch (2003), S. 20.

¹⁹⁰ Vgl. Hummer / Vedder (2005), S. 326.

¹⁹¹ Wallrab (2004), S. 25.

¹⁹² Vgl. Hummer (2002), S. 32 sowie S. 72.

Grundrechte umfasste. Ein ähnlicher Kanon an Grundrechtsverbürgungen fand sich in der 1994 vom Parlament angenommenen *Entschließung zur Verfassung der Europäischen Union*.¹⁹³

Im Juni 1999 erklärte der Europäische Rat auf seinem Gipfel in Köln, dass "die Wahrung der Grundrechte [...] ein Gründungsprinzip der Europäischen Union und unerlässliche Voraussetzung für ihre Legitimität [ist]"¹⁹⁴ und die gegenwärtig auf der Ebene der EU gültigen Grundrechte in einer Charta zusammengefasst werden sollten. Hierzu verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs einen eigenen Beschluss zur Erarbeitung einer *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Die nachfolgende finnische Präsidentschaft wurde gebeten, bis zum Gipfel von Tampere im Oktober 1999 entsprechende Voraussetzungen für die Umsetzung des Beschlusses zu schaffen.¹⁹⁵ Mit diesem Schritt unterstrich der Europäische Rat "die besondere Bedeutung der Grundrechte für das Funktionieren einer Union als demokratisch legitimes Gemeinwesen."¹⁹⁶ Das Ziel der Verabschiedung einer *Grundrechtecharta* war dabei nicht die Veränderung der bestehenden Rechtslage, sondern das Erreichen einer größeren Transparenz für den Bürger.¹⁹⁷ Es wurde davon ausgegangen, dass ein solches Dokument ein deutliches Zeichen dafür sei, dass die Union nicht lediglich eine Wirtschafts-, sondern darüber hinaus eine Rechts- und Wertegemeinschaft ist. Zudem mache die Charta deutlich, dass der Mensch im Mittelpunkt europäischer Politik stehe und erhöhe somit die Legitimität der Union gegenüber den Bürgern.¹⁹⁸

Dem Beschluss von Köln folgend sollte der zu erarbeitende Grundrechtskatalog neben den Unionsbürgerrechten die Freiheits- und Gleichheitsrechte sowie die Verfahrensgrundrechte der *EMRK* und der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten umfassen. Ferner beschloss der Europäische Rat die Aufnahme sozialer und wirtschaftlicher Rechte, wie sie beispielsweise in der *Europäischen Sozialcharta* niedergelegt sind, wenn diese keine reinen Zielbestimmungen, sondern durchsetzbare Rechte für die Unionsbürger begründeten.¹⁹⁹

Am 17. Dezember 1999 trat das Gremium zur Ausarbeitung der *Grundrechtecharta* in Brüssel zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Der ehemalige deutsche Bundespräsident Roman Herzog wurde zum Vorsitzenden gewählt. Auf seiner zweiten Plenarsitzung am 1./2. Februar 2000 gab sich das Gremium selbst die Bezeichnung "Konvent". Damit wollten die Mitglieder vor allem ihre Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit betonen.²⁰⁰

Neben den vom Europäischen Rat vorgeschlagenen Rechtsquellen griff der Konvent bei der Formulierung der *Grundrechtecharta* auch auf Bestimmungen des EG-Primärrechtes, der *Datenschutz-* sowie der *Bioethikkonvention* des Europarates, dem *Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)*, der *UN-Kinderrechtskonvention*, dem *Internationalen Pakt über bürgerliche*

¹⁹³ Vgl. Nicolaysen (2003), S. 734; vgl. auch Jarass (2005), S. 8.

¹⁹⁴ Europäischer Rat (1999a): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Köln am 3./4. Juni 1999). Anhang 4, in: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/de/9906/i1064.htm> (02. Mai 2006).

¹⁹⁵ Vgl. Hummer (2002), S. 37 f.

¹⁹⁶ Ebd., S. 39.

¹⁹⁷ Vgl. Abetz (2005), S. 119, vgl. auch Hector (2002), S. 181.

¹⁹⁸ Vgl. Abetz (2005), S. 120.

¹⁹⁹ Vgl. Hummer (2002), S. 38 f.

²⁰⁰ Vgl. ebd., S. 46.

und politische Rechte sowie der Rechtsprechung des EuGH und des EGMR zurück.²⁰¹ So wurden in der Präambel neben den gemeinsamen Verfassungstraditionen explizit auch die gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten als Grundlage der *Grundrechtecharta* genannt.²⁰²

Beruhend auf dem Mandat der Staats- und Regierungschefs vom Juni 1999 legte der Konvent dem Europäischen Rat am 2. Oktober 2000 den Entwurf für die *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* vor. Dieser wurde am 7. Dezember 2000 am Rande des Gipfels von Nizza durch die Präsidentin des EP, dem Vorsitzenden des Rates und dem Präsidenten der Kommission feierlich proklamiert.²⁰³ Der Europäische Rat von Nizza begrüßte die Proklamation, überführte die Charta allerdings nicht in die Verträge und erklärte diese somit nicht für verbindlich. Dementsprechend ist sie völkerrechtlich nicht bindend und erlangt damit zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine unmittelbare Wirkung auf die europäische Politik.²⁰⁴ „Bei der Charta handelt es sich nur um eine *politische Erklärung*, d. h. um *einseitige Willensbekundungen* von EP, Rat und Kommission, durch die diese Organe die in der Charta aufgeführten Rechte anerkennen.“²⁰⁵

Die Endfassung der Charta umfasst neben einer Präambel 54 Artikel in folgenden sieben Kapiteln: Würde des Menschen, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte, justizielle Rechte und allgemeine Bestimmungen. Das erste Kapitel schließt neben der Menschenwürde das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, sowie das Verbot der Folter und der Sklaverei ein. Über die aus der *EMRK* bekannten Freiheitsgewährungen (Religionsfreiheit, Meinungsfreiheit, Recht auf Bildung u. a.) hinausgehend schreibt die *Charta der Grundrechte* in Kapitel 2 ein Recht auf den Schutz personenbezogener Daten fest. Das Kapitel Gleichheit umfasst den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz und eine Reihe spezifischer Diskriminierungsverbote. Die Solidarrechte beinhalten soziale Menschenrechte wie beispielsweise Arbeitnehmerschutzrechte oder das Recht auf den Zugang zu sozialen Sicherungssystemen. Das Kapitel 5 schließt neben den Unionsbürgerrechten Bestimmungen zu einer gerechten Verwaltung ein. Die justiziellen Rechte umfassen Verfahrensgarantien, welche bereits bisher durch den EuGH geachtet wurden.²⁰⁶

Anders als die *EMRK* kennt die *Grundrechtecharta* lediglich eine Schrankenklauseel. So können nach Art. 52 Abs. 1 sämtliche in der Charta festgeschriebenen Rechte unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips eingeschränkt werden, wenn diese Einschränkungen „den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.“²⁰⁷ Im Gegensatz zur Men-

²⁰¹ Vgl. ebd., S. 39.

²⁰² Vgl. Löffler, Klaus (Hrsg.) (2002): *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 2. Auflage, Baden-Baden, S. 23; vgl. auch Nicolaysen (2004), S. 113.

²⁰³ Vgl. Hummer (2002), S. 54 f.

²⁰⁴ Vgl. Jarass (2005), S. 9 f.

²⁰⁵ Hummer (2002), S. 56. (Hervorhebung im Original).

²⁰⁶ Vgl. Hector (2002), S. 194 ff.

²⁰⁷ Zitiert nach Löffler (2002), S. 100.

schenrechtskonvention des Europarates kennt die EU-Charta somit keine notstandsfesten Grundrechte, welche unter keinen Umständen eingeschränkt werden können.²⁰⁸

Laut Vertragstext gilt die Charta "für die Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union."²⁰⁹ Die *Charta der Grundrechte* gewährt Art. 51 Abs. 1 folgend ausschließlich Grundrechtsschutz gegenüber Akten der Union. Das grundrechtsgefährdende Verhalten muss direkt oder zumindest mittelbar den EU-Organen zugerechnet werden können. Dies umfasst Rechtsakte, die von der EU selbst erlassen oder die durch die Mitgliedstaaten in Umsetzung von Gemeinschaftsrecht verabschiedet werden.²¹⁰

Sowohl das EP als auch die Kommission haben in der Folge der Proklamation der *Grundrechtecharta* deren Wichtigkeit für die europäische Politik ausdrücklich betont und sich eine Selbstbindung auferlegt. Der Rat vollzog einen solchen Schritt bisher nicht.²¹¹ Nicole Fontaine, damalige Präsidentin des EP, verkündete in einer Erklärung, dass "die Charta [...] ab sofort für unsere Versammlung Gesetz sein wird. [...] Von jetzt an wird die Charta unser Bezugspunkt für alle Rechtsakte sein, die unmittelbar oder mittelbar für die Unionsbürger Geltung haben."²¹² Der damalige Kommissionspräsident Romano Prodi erklärte gegenüber den Medien: "Durch die feierliche Proklamation der EU-Grundrechtecharta verpflichteten sich alle Organe, diese Charta überall dort, wo die Union tätig wird, zu beachten."²¹³

Die Charta wurde durch ihre Proklamation Teil des gemeinschaftlichen Besitzstandes, doch stellt sie aufgrund der Tatsache, dass sie nicht in die Verträge aufgenommen wurde, kein Primärrecht dar. Gleichzeitig ist sie aber auch nicht dem Sekundärrecht zuzuordnen.²¹⁴ Problematisch erscheint darüber hinaus, dass die *Grundrechtecharta* auch Rechte festlegt, "welche die EG mangels entsprechender Kompetenz gar nicht gewähren kann."²¹⁵ Zudem fehlt dem EuGH eine Kontrollkompetenz über die Umsetzung der Charta bzw. über die Verletzung der darin verbrieften EU-Grundrechte.²¹⁶ Dennoch werden die Vorgaben der Charta auch als nicht rechtsverbindliches Dokument eine wichtige Rolle beim europäischen Grundrechtsschutz spielen, da diese bereits jetzt, vor der Ratifizierung der Verfassung, weithin faktisch geltendes Primärrecht darstellen.²¹⁷ So wird in den Erwägungsgründen neuer EU-Rechtsakte regelmäßig auf die *Grundrechtecharta* verwiesen. Gleichzeitig greift der EuGH und das EuG bei der Ermittlung allgemeiner Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts auf die hier niedergelegten Grundrechte zurück.²¹⁸ Darüber hinaus bietet die

²⁰⁸ Vgl. Polakiewicz (2003), S. 50.

²⁰⁹ Zitiert nach Löffler (2002), S. 97.

²¹⁰ Vgl. Hector (2002), S. 191.

²¹¹ Vgl. Hummer (2002), S. 57 f.

²¹² Zitiert nach Löffler (2002), S. 16 f.

²¹³ Zitiert nach Hummer (2002), S. 57.

²¹⁴ Vgl. ebd., S. 56.

²¹⁵ Warnken (2002), S. 17.

²¹⁶ Vgl. ebd., S. 17.

²¹⁷ Jarass (2005), S. 10; vgl. auch Herdegen (2005), S. 155.

²¹⁸ Vgl. Polakiewicz (2003), S. 37 f.

Charta ein Abbild der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen und präzisiert damit die in Art. 6 Abs. 2 genannten Grundrechte.²¹⁹

3.5 Bedeutung für die europäische Justiz- und Innenpolitik

In kritischer Auseinandersetzung mit der europäischen Menschenrechtspolitik stellt Williams fest: "Respect for human rights formed one of the fundamental principles governing the operation of Community law."²²⁰ Diesen Befund stärkt bereits die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten die Union und deren Institutionen in Art. 6 EUV zur Wahrung der Grundrechte und den Prinzipien der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet haben. Aufgrund der systematischen Stellung dieser Bestimmungen im Vertrag erlangen diese in allen Handlungsfeldern der EU Gültigkeit. Sowohl im Bereich der Rechtssetzung, als auch im Bereich des Rechtsvollzuges sind Rat, Parlament und Kommission an die Grundrechte gebunden.²²¹ Kübler stellt allerdings fest, dass die EU aufgrund ihrer Säulenkonstruktion keine einheitlichen Bestimmungen zum Thema Grundrechtsschutz formuliert hat, sondern dieser trotz des allgemeinen Bekenntnisses in Art. 6 EUV in den drei Säulen divergiert.²²² Leutheusser-Schnarrenberger stellt mit Blick auf diese Divergenz fest, dass sich "der gegenwärtige Grundrechtsschutz in der EU [...] als lückenhaft und unbefriedigend charakterisieren [lässt]."²²³

Dieser Befund erscheint vor dem Hintergrund der durch den *Vertrag von Amsterdam* sowie den *Vertrag von Nizza* gesteigerten Handlungsfähigkeit der Union im Bereich der Justiz- und Innenpolitik beunruhigend. Denn hierdurch erhöht sich die Gefahr grundrechtsverletzender Eingriffe durch Rechtsakte der EU-Institutionen,²²⁴ da vor allem die "Regelungen im materiellen Bereich der Dritten Säule durchweg Grund- und Freiheitsrechte [berühren] und [...] besondere Gefahren für die Verletzung von Individualrechten"²²⁵ in sich bergen. Eine Expertengruppe der Kommission unter Vorsitz von Spiros Simitis konstatierte mit Blick auf die Entwicklung des Grundrechtsschutzes nach der Verabschiedung des *Amsterdamer Vertrages*, dass "den deutlich erkennbaren Bestrebungen, den Schutz der Grundrechte im Rahmen des Gemeinschaftsrechtes auszubauen und konkret umzusetzen, nicht minder klare Bestrebungen gegenüber [stehen], die Auswirkungen der Grundrechtsbindung im Bereich der [...] dritten Säule zu begrenzen."²²⁶ Gleichzeitig ist aber darauf hinzuweisen, dass aufgrund des intergouvernementalen Charakters der PJZS keine unmittelbar anwendbaren, möglicherweise grundrechtsverletzenden Maßnahmen durch die EU erlassen werden

²¹⁹ Vgl. Hummer (2002), S. 60.

²²⁰ Williams (2004), S. 8.

²²¹ Vgl. Wallrab (2004), S. 30 f.; vgl. auch Griebenow, Olaf (2004): Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite in Europa. Die europäische Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz, Hamburg, S. 14.

²²² Vgl. Kübler (2002), S. 15.

²²³ Leutheusser-Schnarrenberger (2002), S. 330.

²²⁴ Vgl. ebd., S. 330.

²²⁵ Ludwig (2002), S. 259.

²²⁶ Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten (1999): Die Grundrechte in der Europäischen Union verbürgen – es ist Zeit zu handeln. Bericht der Expertengruppe "Grundrechte"; in: http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/publicat/fundamri/simitis_de.pdf (2. Mai 2006).

können, da diese nach wie vor lediglich in ihrem jeweiligen Ziel, nicht aber in der Wahl der Mittel für die Mitgliedstaaten bindend sind.²²⁷

Diese Tatsache impliziert aber gleichzeitig, dass sämtliche Antiterrorismusmaßnahmen, welche im Rahmen der Dritten Säule verabschiedet werden, indirekt der Gerichtsbarkeit des EGMR unterliegen, da diese eines nationalen Rechtsaktes zur Umsetzung der jeweiligen Bestimmungen bedürfen. Dies gilt nicht für Maßnahmen nach Titel IV des 3. Teils EGV. Hier erscheint ein Grundrechtsschutz durch die *EMRK* nur im geringen Maße gegeben. Zwar sind die Organe der EU bei der Rechtssetzung den Konventionsrechten verpflichtet, doch fehlt hier eine ausreichende gerichtliche und parlamentarische Kontrolle.²²⁸

Die *Grundrechtecharta* erlangt aufgrund ihres nicht rechtsverbindlichen Charakters eine geringe Bedeutung für die Justiz- und Innenpolitik der Union, sowohl im Bereich der Ersten, als auch der Dritten Säule. Die bloße Erwähnung der Charta in den Erwägungsgründen der Rechtsdokumente sichert dem Menschen keinen umfassenden Grundrechtsschutz. Deutlich wird dies vor dem Hintergrund, dass dem EuGH, welcher die Rechte der Grundrechtecharta seit deren Verabschiedung in seine Rechtssprechung einfließen lässt, in diesem Bereich der EU-Politik weitgehend die Hände gebunden sind, da er keine Entscheidungskompetenz über Fragen mit Bezug zur öffentlichen Sicherheit und Ordnung, worunter sicherlich auch Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung fallen, verfügt.

Schlussendlich bleibt festzuhalten, dass aus der Tatsache, dass die EG bzw. die EU das Leben der Unionsbürger immer tiefer greifend beeinflussen, sich die Notwendigkeit eines festgelegten Grundrechtskataloges ergibt. "Insbesondere die unmittelbare Anwendung und Wirkung des Unionsrechts führt dazu, dass der Bürger in seiner Freiheitssphäre gravierend beeinträchtigt wird. [...] So wie der moderne Staat der Begrenzung der Grundrechte bedurfte, ist das auch bei der Europäischen Union erforderlich."²²⁹ Es sei an dieser Stelle nochmals auf die *Grundrechtecharta* verwiesen, in deren Präambel, mit Blick auf die Verwirklichung des RFSR, die herausragende Bedeutung des Menschenrechtsschutzes und der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit für das Gelingen dieses Integrationsprojektes deutlich zum Ausdruck gebracht wird. So heißt es dort:

"Die Union [gründet sich] auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Sie stellt die Person in den Mittelpunkt ihres Handelns, indem sie [...] einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet."²³⁰

Der Menschenrechtsschutz bedarf nicht bloßer Erklärungen, sondern starker Instrumente zu dessen Durchsetzung. Die gerichtliche und parlamentarische Kontrolle der Legislative und der Exeku-

²²⁷ Vgl. Ludwig (2002), S. 262 f.

²²⁸ Siehe hierzu Kapitel 2.1.

²²⁹ Jarass (2005), S. 8.

²³⁰ Zitiert nach Löffler (2002), S. 22.

tive spielt dabei eine entscheidende Rolle. Hier müssen die nächsten Schritte zum Ausbau eines umfassenden europäischen Grundrechtsschutzes ansetzen. Auch die vertragliche Bindung an die EMRK und die Überführung der *Grundrechtecharta* in das Primärrecht der Union können eine wichtige Rolle spielen. Nur so kann die Verwirklichung des RFSR gelingen.

4 Die Herausforderungen des internationalen Terrorismus

4.1 Die EU und der internationale Terrorismus

“Der Terrorismus stellt neben dem Krieg wohl die ernsthafteste Herausforderung und Prüfung für eine liberal-demokratische Ordnung dar. Keine andere Form der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit der Bürger lässt die immanenten Schranken der Wehrhaftigkeit einer Demokratie so offenkundig werden.“²³¹

So illustrierten auch die Terroranschläge vom 11. September 2001 “die enorme Verwundbarkeit moderner Staats- und Gesellschaftssysteme gegenüber dem Phänomen des internationalen Terrorismus.“²³² Sie machten deutlich, wie wenig ein einzelner Staat dazu fähig ist, sich gegen grenzüberschreitende Bedrohungen zur Wehr zu setzen.²³³ Spätestens die Terrorattacken in Madrid am 11. März 2004 führten auch den Europäern auf dramatische Weise vor Augen, dass diese Erscheinung ihren Alltag und ihr Leben direkt tangiert. Ereignisse wie der 11. September 2001, der 11. März 2004 oder der 7. Juli 2005 verdeutlichten der Union und deren Mitgliedstaaten die Notwendigkeit für die Erhaltung der Werte auf denen die Staatengemeinschaft beruht – Freiheit, Demokratie, Menschenwürde und Rechtsstaatlichkeit – zu kämpfen.²³⁴

Doch das Thema Terrorismus beschäftigt die EU nicht erst seit den vernichtenden Anschlägen von New York, Washington, Madrid oder London. Bereits in den siebziger Jahren, als eine Reihe terroristischer Attacken einen Teil der damaligen EG-Staaten erschütterte, wuchs das Bewusstsein, dass Terroristen eine gemeinsame Gefahr darstellen, die einer gemeinsamen Reaktion bedarf. Beruhend auf Impulsen des 1974 neu geschaffenen Europäischen Rates nahm die Terrorismusbekämpfung in den folgenden Jahrzehnten fortlaufend Einfluss auf die europäische Integrationsentwicklung. Mit Blick auf die TREVI-Kooperation steht die Bekämpfung terroristischer Aktivitäten gar am Beginn der heute umfassenden Zusammenarbeit im Bereich der inneren Si-

²³¹ Glaeßner, Gert-Joachim (2003): Sicherheit in Freiheit. Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger, Opladen, S. 267 f.

²³² Monar, Jörg (2004): Die EU und die Herausforderung des internationalen Terrorismus. Handlungsgrundlagen, Fortschritte und Defizite, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit, Wiesbaden, S. 136.

²³³ Vgl. Grabbe (2001), S. 63.

²³⁴ Vgl. Neisser, Heinrich (2005): Maßnahmen der Europäischen Union zur Terrorismus-Abwehr, in: Knop, Katharina u. a. (Hrsg.): Countering Modern Terrorism. History, Current Issues and Future Threats. Proceedings of the Second International Security Conference Berlin 15-17 December 2004, Bielefeld, S. 227; vgl. auch Glaeßner, Gert-Joachim / Lorenz, Astrid (2005c): Innere Sicherheit in einem Europa ohne Grenzen, in: Möllers, Martin H. W. / Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.): Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2004/2005, Frankfurt/M., S. 368.

cherheit.²³⁵ Im *Vertrag von Maastricht* wurde diese dann in Art. K.1 (9) als eine Angelegenheit des gemeinsamen Interesses aufgeführt.²³⁶

In Reaktion auf eine Reihe neuerlicher Terroranschläge erklärte der Rat der Justiz- und Innenminister auf seiner informellen Tagung in La Gomera am 14. Oktober 1995, "dass der Terrorismus eine Bedrohung für die Demokratie, die freie Wahrnehmung der Menschenrechte und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung darstellt, von der sich kein Mitgliedstaat der Europäischen Union als nicht betroffen betrachten kann."²³⁷ Diese Erklärung stellte einen wichtigen politischen Schritt dar, da sie erstmals die sich verändernde Natur des Terrorismus beschrieb. Der Rat diagnostizierte, dass Terroristen aus fundamentalistischen Überzeugungen heraus, auf einer transnationalen Ebene operieren und dabei Methoden der organisierten Kriminalität anwenden. Darüber hinaus nutzen sie die Unterschiede in den nationalen Strafsystemen, um sich einer Bestrafung zu entziehen.²³⁸ Dies brachte die Innen- und Justizminister zu der Einsicht, "dass zur Verhinderung und wirksamen Bekämpfung terroristischer Akte eine tiefgreifende Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten durch Verbesserung der Mechanismen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit [...] notwendig ist."²³⁹

Trotz der Aufforderung zu einem verstärkten gemeinsamen Vorgehen, gelang es in den folgenden Jahren nicht, umfassende Maßnahmen zur Bekämpfung terroristischer Aktivitäten zu verabschieden. Es war das EP, welches das Thema Terrorismus dann mit seiner *EntschlieÙung zur Bekämpfung des Terrorismus in der Europäischen Union* vom 30. Januar 1997 wieder auf die politische Agenda setzte. Dieses Dokument umfasste die erste europäische Definition des Terrorismus.²⁴⁰ Dieser ist der EntschlieÙung folgend "als eine kriminelle Handlung anzusehen, die unter Anwendung von Gewalt politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturen in Rechtsstaaten ändern will."²⁴¹ Unter einem terroristischen Akt verstand das Parlament hiernach

"jede von Einzelpersonen oder Gruppen unter Anwendung von Gewalt oder Drohung mit Gewalt begangene Tat gegen ein Land, seine Einrichtungen oder seine Bevölkerung im allgemeinen oder einzelne Individuen [...], mit der aus separatistischen, extremistisch-ideologischen, fanatisch-religiösen oder subjektiv-irrationalen Motiven ein Zustand des Schreckens bei offiziellen Stellen, bei bestimmten Einzelpersonen oder gesellschaftlichen Gruppen oder ganz allgemein in der Öffentlichkeit angestrebt wird."²⁴²

²³⁵ Vgl. Knelangen, Wilhelm (2005): Die Europäische Union und die Bekämpfung des Terrorismus, in: Möllers, Martin H. W. / Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.): Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2004/2005, Frankfurt/M., S. 403; vgl. auch Stein, Torsen / Meiser, Christian (2001): Die Europäische Union und der Terrorismus, in: Die Friedens-Warte, Jg. 76, 1/2001, S. 39 ff.

²³⁶ Vgl. Europäischen Gemeinschaften (1992), S. 131 f.

²³⁷ Europäischer Rat (1995): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Madrid am 15./16. Dezember 1995). Anlage 3, in: http://www.europarl.europa.eu/summits/mad2_de.htm (21. Juni 2006).

²³⁸ Vgl. ebd.; vgl. auch Vennemann (2004), S. 226 f.

²³⁹ Europäischer Rat (1995).

²⁴⁰ Vgl. Vennemann (2004), S. 227.

²⁴¹ Europäisches Parlament, Ausschuss für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten (1997): EntschlieÙung zum Kampf gegen den Terrorismus in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 055 vom 24. Februar 1997, S. 29.

²⁴² Ebd., S. 29.

Das EP griff bei der Formulierung der Entschließung auf entsprechende Resolutionen und Empfehlungen des Europarates zurück. Die Definition sollte als eine unverbindliche Richtschnur für die Verabschiedung von Antiterrorismusmaßnahmen durch die jeweiligen EU-Organe dienen.²⁴³

Einen neuen Impuls erhielt der europäische Kampf gegen den Terrorismus durch den *Vertrag von Amsterdam*. Wie oben bereits ausgeführt, gehört die Justiz- und Innenpolitik spätestens seit dessen Verabschiedung zu einem zentralen Integrationsprojekt der Union. Und auch wenn die Bestimmungen des RFSR die Terrorismusbekämpfung weder im EGV noch im EUV umfassend behandeln – diese wird eher beiläufig als Ziel in Art. 29 ff. EUV formuliert – gehört der internationale Terrorismus zu einer der größten Herausforderungen dieses Integrationsprojektes.²⁴⁴ Die Union ist dem *EU-Vertrag* folgend zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität durch eine engere Kooperation zwischen den Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten unter Einschaltung von Europol und – nach dem *Vertrag von Nizza* – Eurojust sowie einer Annäherung der Vorschriften des Strafrechts verpflichtet.²⁴⁵

In seiner *Entschließung zur Lage der Grundrechte in der Europäischen Union* vom 5. Juli 2000 empfiehlt das EP den Mitgliedstaaten “im Hinblick auf die *Achtung der Würde des Menschen* [...] den Kampf gegen den Terrorismus zu verstärken, um die Demokratie zu erhalten und allen Bürgern Freiheit und körperliche und seelisch-geistige Unversehrtheit zu gewährleisten.”²⁴⁶ Nur sechs Tage vor den Terrorattacken auf New York und Washington nahm das Parlament dann eine *Empfehlung zu der Rolle der Union beim Kampf gegen den Terrorismus* an. Darin stellten die Parlamentarier fest, “dass auf dem Gebiet der Europäischen Union im Verlauf der vergangenen Jahre eine Zunahme terroristischer Aktivitäten zu verzeichnen war.”²⁴⁷ Daher empfehlen sie dem Rat die Annahme von Rahmenbeschlüssen zur Angleichung von nationalen Straftatbeständen bezüglich des Terrorismus und zur Erleichterung von Auslieferungen zwischen den Mitgliedstaaten.²⁴⁸

Die Bekämpfung terroristischer Aktivitäten stellt gegenwärtig in erster Linie einen Teilbereich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität dar und wird allen voran der PJZS zugerechnet. Hierfür wurden bereits lange vor dem 11. September 2001 Beschlüsse und Aktionspläne verabschiedet, in deren Rahmen der RFSR verwirklicht werden sollte. Die Terrorattacken auf New York und Washington stellten daher keineswegs eine “Stunde Null“ für die EU und ihre Mitgliedstaaten dar. Vielmehr ist festzustellen, dass Brüssel auf einen reichhaltigen Erfahrungsschatz in der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Terrorismusbekämpfung zurückgreifen konnte und die Antiterrorismusmaßnahmen der Union in der Folge des 11. September an bereits zuvor diskutierte Vorschläge und Projekte anknüpfen, auch wenn bisher kein spezifischer rechtlicher

²⁴³ Vgl. Vennemann (2004), S. 234.

²⁴⁴ Vgl. Monar (2004), S. 136.

²⁴⁵ Vgl. Läufer (2002), S. 39.

²⁴⁶ Europäisches Parlament (2000): Entschließung zur Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2000), in: <http://europa.eu/bulletin/de/200107/p102002.htm> (13. Juli 2006). (Hervorhebung im Original).

²⁴⁷ Europäisches Parlament (2001a): Empfehlung des Europäischen Parlaments zu der Rolle der Union beim Kampf gegen den Terrorismus, in: <http://europa.eu/bulletin/de/200109/p104001.htm> (23. Juni 2006).

²⁴⁸ Vgl. ebd.

Besitzstand vorhanden war.²⁴⁹ “Dennoch ist erkennbar, dass der 11. September 2001 für die Zusammenarbeit im Politikfeld innere Sicherheit einen Wendepunkt markiert.“²⁵⁰ Und auch Neisser stellt fest, “dass die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 in den USA innerhalb der Europäischen Union der Terrorismusbekämpfung einen neuen Stellenwert gegeben haben.“²⁵¹

Die EU und ihre Mitgliedstaaten waren unmittelbar von den Geschehnissen des 11. September betroffen. Neben einer hohen Zahl europäischer Staatsbürger unter den Opfern, wurde bald deutlich, dass die Attacken zum Teil auf europäischem Boden vorbereitet wurden.²⁵² Reckmann folgert hieraus, dass “die Terroranschläge die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten unter enormen Zugzwang gesetzt [hatten].“²⁵³ Aus den Ereignissen vom 11. September 2001 erwachsen für die EU drei zentrale Herausforderungen, welche sich auf folgenden Ebenen ansiedeln lassen: Maßnahmen zur Gewährleistung bzw. Verbesserung der inneren Sicherheit, außen- und sicherheitspolitisches Handeln auf der globalen Ebene sowie die Solidarität mit dem wichtigsten (sicherheits-)politischen Partner USA.²⁵⁴ Zuvorderst waren die Union und ihre Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, für die Sicherheit ihrer Bürger zu sorgen und spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet zu erlassen. Dies betraf vor allem die in der Dritten Säule angesiedelte PJZS. Darüber hinaus wies die neue Bedrohungslage eine starke globale Dimension auf, auf welche eine entsprechende außen- und sicherheitspolitische Reaktion erfolgen musste. Diese, in erster Linie in der Zweiten Säule, der GASP, zu realisierenden Maßnahmen, stehen in einem engen Zusammenhang mit den innenpolitischen Reaktionen. Die Solidarität mit den USA sollte vor allem durch den Ausbau der Zusammenarbeit im Bereich der transatlantischen Sicherheit, auch und allen voran in der Justiz- und Innenpolitik, zum Ausdruck gebracht werden. Dies betrifft wiederum im Besonderen die Dritte Säule der EU, in deren Bereich bisher kaum mit amerikanischen Behörden kooperiert wurde.²⁵⁵

Die Reaktion der Union auf den 11. September 2001 kann nach Auffassung von Schorlemer als eine “*civil reaction*“²⁵⁶ bezeichnet werden. Sowohl die meisten europäischen Staaten, als auch die EU wählten im Inneren eine Strategie der Prävention, betonten außenpolitisch die Bedeutung nicht-militärischer Maßnahmen, etwa der Entwicklungshilfe oder der Wirtschaftskooperation und riefen die Staatengemeinschaft dazu auf, die Instrumente des internationalen Menschenrechtsschutzes zu stärken.²⁵⁷

²⁴⁹ Vgl. Knelangen (2005), S. 403 f.; vgl. auch Grabbe (2001), S. 63 f.

²⁵⁰ Knelangen (2005), S. 404.

²⁵¹ Neisser (2004), S. 227.

²⁵² Vgl. Townsend (2003), S. 2; vgl. auch Reckmann (2004), S. 4 f.

²⁵³ Ebd., S. 40.

²⁵⁴ Vgl. Monar (2004), S. 148; vgl. auch Neisser (2004), S. 227.

²⁵⁵ Vgl. Reckmann (2004), S. 40.

²⁵⁶ Schorlemer (2003), S. 267. (Hervorhebung im Original).

²⁵⁷ Vgl. ebd., S. 267.

4.2 Unmittelbare Reaktionen der EU auf den 11. September 2001

4.2.1 Schlussfolgerungen und Erklärungen

Trotz des erheblichen Koordinationsaufwandes zwischen den damaligen 15 Mitgliedstaaten und den EU-Organen gelang es der Union rasch und mit großer Geschlossenheit und Eindeutigkeit auf die Geschehnisse des 11. September 2001 zu reagieren. Auf einer Sondersitzung am 12. September 2001 bezeichnete der Rat Allgemeine Angelegenheiten die Attacken vom Vortag als einen Anschlag auf die Menschheit und stellte fest, dass der Terrorismus eine Bedrohung für die Menschenrechte, die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit darstellt.²⁵⁸ Im Weiteren bekundeten die Außenminister der EU-Staaten ihre Entschlossenheit zum Kampf gegen terroristische Aktivitäten und erklärten:

“Die Union verurteilt aufs Schärfste die Urheber dieser Akte der Barbarei und diejenigen, die sie unterstützen. Die Union und ihre Mitgliedstaaten werden keine Mühen scheuen, um dabei zu helfen, die Verantwortlichen ausfindig zu machen, vor Gericht zu stellen und zu bestrafen: es wird keinen sicheren Unterschlupf für Terroristen und diejenigen, die sie unterstützen, geben.“²⁵⁹

Hieraus folgend ersucht der Rat Allgemeine Angelegenheiten den Rat Justiz und Inneres unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um das höchstmögliche Sicherheitsniveau gewährleisten und den Terrorismus effektiv bekämpfen zu können. Darüber hinaus wurde der Hohe Vertreter der GASP sowie die Kommission zur Ausarbeitung eines Berichts mit Empfehlungen bezüglich einer beschleunigten Stärkung der GASP aufgefordert.²⁶⁰

Ähnliche Formulierungen finden sich in der *Gemeinsamen Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, der Präsidentin des Europäischen Parlaments, des Präsidenten der Europäischen Kommission und des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik* vom 14. September 2001. Es wurde festgestellt, dass die Ereignisse vom 11. September 2001 “auch ein Anschlag auf uns alle und damit auf unsere weltoffenen, demokratischen, multikulturellen und toleranten Gesellschaften“²⁶¹ waren. In Bekräftigung der Erklärung vom 12. September 2001 wurden die Unterstützungsleistungen für terroristische Akte weiter differenziert. Es wurde deutlich hervorgehoben, dass das Decken, die Förderung, die Gewährung von Unterschlupf oder die finanzielle Unterstützung von Terroristen als Verbrechen angesehen werden. Im Weiteren riefen die Vertreter der EU alle Staaten, welche die Werte der Demokratie und der

²⁵⁸ Vgl. Rat der Europäischen Union (2001a): Sondertagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten am 12. September 2001 in Brüssel, in: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/gena/11795.d1.html (16. Februar 2006); vgl. auch Knelangen, Wilhelm (2004): Die Ambitionen Europas und die Erfahrung des Scheiterns – Die Europäische Union und der “Krieg gegen den Terrorismus“, in: Pradetto, August (Hrsg.): Sicherheit und Verteidigung nach dem 11. September 2001. Akteure – Strategien – Handlungsmuster, Frankfurt / M., S. 178.

²⁵⁹ Rat der Europäischen Union (2001a).

²⁶⁰ Vgl. ebd.

²⁶¹ Europäischer Rat (2001a): Gemeinsame Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, der Präsidentin des Europäischen Parlaments, des Präsidenten der Europäischen Kommission und des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/de/200109/p106004.htm> (16. Februar 2006).

Toleranz teilen, zum gemeinsamen Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus auf. Darüber hinaus wurden die Vereinten Nationen dazu angehalten, die Terrorismusbekämpfung zur obersten Priorität auf ihrer Agenda zu erklären. Für die eigene Rolle in diesem Kampf stellten die Politiker heraus, dass sich die Union verstärkt in den internationalen Beziehungen engagieren muss, um Gerechtigkeit und Demokratie zu verteidigen, um Sicherheit und Wohlstand zu erreichen. Hierzu soll die GASP weiter ausgebaut und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) schnellstmöglich verwirklicht werden, damit die Union in diesen Bereichen zukünftig mit starker und geeinter Stimme sprechen kann. Des Weiteren sollen die Bemühungen zur Etablierung eines echten europäischen Rechtsraumes nach Maßgabe der Beschlüsse von Tampere erhöht werden, wobei der Wunsch nach der Einführung eines europäischen Haft- und Auslieferungsbefehls direkt erwähnt wurde. Abschließend verwiesen die Verfasser der Erklärung nochmals darauf, dass das gesellschaftliche Leben unbeirrt seinen Gang gehen wird und sich die europäischen Bürger nicht von Terroristen einschüchtern lassen.²⁶²

Am 20. September 2001 traf der Rat Justiz und Inneres zu einer außerordentlichen Tagung in Brüssel zusammen, „um im Sinne der seit dem Europäischen Rat (Tampere) gefassten Beschlüsse die erforderlichen Maßnahmen zur Wahrung eines höchstmöglichen Sicherheitsniveaus sowie jede andere angezeigte Maßnahme zur Bekämpfung des Terrorismus zu ergreifen.“²⁶³ Die Minister beschlossen auf alle bisher verfügbaren Instrumente – Auslieferungsübereinkommen von 1995 und 1996, Europol, Pro-Eurojust²⁶⁴, Übereinkommen über Rechtshilfe in Strafsachen von 2000 u. Ä. – zurückzugreifen, stellten aber gleichzeitig fest, dass die Bemühungen zur Verwirklichung des RFSR mit Blick auf die Ereignisse vom 11. September 2001 forciert werden müssen. Daher formulierte der Rat zahlreiche Schlussfolgerungen zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung in der Union und zur Intensivierung der Zusammenarbeit mit den USA. Hervorzuheben wären hier der Wunsch nach der Verabschiedung eines Rahmenbeschlusses für einen Europäischen Haftbefehl (EuHb), die Bekräftigung der Entschlossenheit zur Errichtung von Eurojust, die Aufforderung zu einer umfassenden und effektiven Zusammenarbeit zwischen Europol und den nationalen Polizeibehörden sowie den Nachrichtendiensten, das Ersuchen der Mitgliedstaaten zur Ratifizierung der UN-Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, die Bitte zur Verstärkung der Außengrenzkontrollen und der Wunsch nach einer verstärkten Vernetzung mit amerikanischen Sicherheitsbehörden.²⁶⁵

²⁶² Vgl. ebd.

²⁶³ Rat der Europäischen Union (2001b): Außerordentliche Tagung des Rates Justiz, Inneres und Katastrophenschutz am 20. September 2001. Bekämpfung des Terrorismus – Schlussfolgerungen, in: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/jha/12019.d1.html (16. Februar 2006).

²⁶⁴ Bereits die Schlussfolgerungen des Gipfels von Tampere 1999 sahen die Errichtung von Eurojust vor. Im Anschluss an die Tagung der Staats- und Regierungschefs der Union kam man auf Expertenebene zu der Überzeugung, dass in der Zeit bis zur Verabschiedung eines entsprechenden Rechtsaktes, eine vorläufige Stelle zur justiziellen Zusammenarbeit – Pro-Eurojust – eingerichtet werden sollte, um Erfahrungen für die endgültige Schaffung dieser neuen europäischen Institution zu sammeln. Vgl. Milke (2003), S. 279.

²⁶⁵ Vgl. Rat der Europäischen Union (2001b).

4.2.2 Aktions- und Fahrplan zur Terrorismusbekämpfung

“Nach den ersten Solidaritätsbekundungen war zunächst die Umsetzung der gemeinsam formulierten Positionen in konkrete Politikangebote sowie die Entwicklung einer umfassenden, längerfristig angelegten Handlungsstrategie zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus von zentraler Bedeutung,²⁶⁶ denn es wurde, wie oben bereits angeführt, deutlich, dass die EU zwar über entsprechende Handlungsmöglichkeiten und Strukturen im Bereich der Terrorismusbekämpfung, nicht aber über einen spezifischen rechtlichen Besitzstand verfügte.²⁶⁷ Daher verabschiedete der Europäische Rat am 21. September 2001 auf einer außerordentlichen Tagung Bezug nehmend auf die Vorarbeiten der Kommission und die Schlussfolgerungen des Rates unter der Überschrift “Europäische Politik zur Bekämpfung des Terrorismus“ einen Aktionsplan, der in der Folge regelmäßig fortgeschrieben und aktualisiert wurde. Dieser bildet seither das Herzstück der Antiterrorismuspolitik der EU.²⁶⁸

Ziel des Treffens der Staats- und Regierungschefs war zum einen eine Analyse der internationalen Lage nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und zum anderen der Union die entsprechenden Impulse für ihr Handeln auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung zu geben.²⁶⁹ Der Europäische Rat wies der EU in seinen Schlussfolgerungen “eine zentrale Rolle im Kampf gegen den Terrorismus [zu], der unter der Ägide der Vereinten Nationen geführt werden müsse“.²⁷⁰ Darüber hinaus beschreibt er vier Schwerpunkte, welche die drei oben bereits dargestellten Herausforderungen des Terrorismus – die Erfordernis nach innen gerichteter Antiterrorismusmaßnahmen, der Wunsch nach einer Stärkung der GASP und der ESVP, Solidarität und Stärkung der Kooperation mit den USA – widerspiegeln.²⁷¹

Unter Punkt 1 bekundete der Europäische Rat “in Anbetracht der mörderischen Terroranschläge [...] seine uneingeschränkte Solidarität mit dem amerikanischen Volk.“²⁷² Es wird nochmals der Wunsch und der Wille zu einem gemeinsamen Vorgehen an der Seite der USA gegen die Drahtzieher und die Unterstützer der Anschläge von New York und Washington betont. Gleichzeitig wird ausgeführt, dass die EU-Staaten sich nach Maßgabe nationaler Möglichkeiten an einem durch *Resolution 1368* des UN-Sicherheitsrates legitimierten Gegenschlag beteiligen werden. Darüber hinaus bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der Union in Punkt 3 die Notwendigkeit einer Stärkung der GASP und der ESVP und verweisen im abschließenden Kapitel 4 auf Perspektiven für die Weltwirtschaft.²⁷³

²⁶⁶ Reckmann (2004), S. 39.

²⁶⁷ Vgl. Monar (2002a), S. 173.

²⁶⁸ Vgl. Reckmann (2004), S. 40 f.

²⁶⁹ Vgl. Europäischer Rat (2001b).

²⁷⁰ Thiel, Elke (2001): Das Engagement der EU nach dem 11. September, in: <http://www.swp-berlin.org> (28. Februar 2006), S. 2.

²⁷¹ Vgl. Kleine (2004), S. 38 f.

²⁷² Europäischer Rat (2001b).

²⁷³ Vgl. Kleine (2004), S. 9; vgl. auch Brady, Hugo / Keohane, Daniel (2005): Fighting Terrorism: The EU needs a Strategy not a Shopping List, in: [http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_terrorism_11 oct05.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_terrorism_11_oct05.pdf) (21. Juni 2006), S. 1.

Zentraler Bestandteil der Sondersitzung war aber die Verabschiedung eines Aktionsplans, welcher auf eine Intensivierung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, auf eine Weiterentwicklung internationaler Rechtsinstrumente, eine Verhinderung der Terrorismusfinanzierung, eine Verstärkung der Flugsicherheit und eine Koordinierung der Gesamttaktion der EU abzielte. Dabei benannte der Europäische Rat bereits erste Maßnahmen. So beauftragten die Staats- und Regierungschefs den Rat Justiz und Inneres das gesamte in Tampere beschlossene Maßnahmenpaket umzusetzen, eine gemeinsame Terrorismusdefinition zu erarbeiten und die Verabschiedung eines Beschlusses über den EuHb vorzubereiten. Darüber hinaus wurde der Rat ersucht, mutmaßliche Terroristen in Europa zu identifizieren, um diese in einer gemeinsamen Liste terroristischer Organisationen und deren Unterstützer aufzuführen. Außerdem wies der Europäische Rat eine unverzügliche Übermittlung sachdienlicher Hinweise bezüglich des Terrorismus von den nationalen Sicherheitsbehörden an Europol an. Dort soll ein Expertenteam gebildet werden, welches gleichzeitig eng mit amerikanischen Behörden zusammenarbeitet. Des Weiteren riefen die Staats- und Regierungschefs der EU dazu auf, dass internationale Abkommen zur Terrorismusbekämpfung (UNO, OECD u. Ä.) umgehend umgesetzt werden. Sie wiesen auf die zentrale Bedeutung der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus hin und forderten den Rat dazu auf, alle erforderlichen Maßnahmen in die Wege zu leiten. Der Rat Verkehr wurde dazu aufgerufen, die Luftverkehrssicherheit zu verstärken, etwa durch spezifische fachliche Ausbildung der Besatzungen und eine verbesserte Gepäckkontrolle.²⁷⁴ Gleichzeitig beauftragten die Staats- und Regierungschefs den Rat Allgemeine Angelegenheiten die Umsetzung dieses Aktionsplanes zu koordinieren und eine Impuls gebende Rolle bei der Bekämpfung des Terrorismus einzunehmen. Diesem Auftrag kam der Rat nach, indem er am 16. Oktober 2001 den "Fahrplan zur Terrorismusbekämpfung"²⁷⁵ vorlegte.²⁷⁶ Dieser enthält

"sämtliche Maßnahmen und Initiativen, die im Rahmen des nach den Ereignissen vom 11. September 2001 beschlossenen Aktionsplans durchzuführen sind. Es handelt sich dabei um eine erschöpfende, alle betroffenen Bereich abdeckende Liste der Maßnahmen und Instrumente, die im Laufe der nächsten Monate nach und nach vorzusehen sind, damit die verschiedenen in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates genannten politischen Ziele verwirklicht werden können."²⁷⁷

Im Oktober verabschiedete der Rat schließlich den 72 Bereiche und mehr als 200 Maßnahmen umfassenden Fahrplan, oder auch "road map" genannt, welcher eine Operationalisierung des Aktionsplanes darstellt.²⁷⁸

²⁷⁴ Vgl. Europäischer Rat (2001b).

²⁷⁵ Siehe hierzu Anhang.

²⁷⁶ Vgl. Rat der Europäischen Union (2001c), S. 45.

²⁷⁷ Ebd., S. 45.

²⁷⁸ Vgl. Monar (2002a), S. 173.

Es ist, wie oben bereits angedeutet, festzustellen, dass die wenigsten Maßnahmen einen unmittelbaren Bezug zur Bekämpfung des Terrorismus aufweisen. Vielmehr spiegelt der Aktionsplan eine Vielzahl von Vorschlägen und Initiativen wider, die der Rat bzw. die Kommission bereits vor dem 11. September 2001 zur Bekämpfung der schweren organisierten Kriminalität erwogen hatten. Nun wurden diese lediglich unter eine neue Überschrift gesetzt und zu elementaren Bausteinen der Terrorismusbekämpfung erklärt.²⁷⁹

Bei der Verabschiedung des Aktionsplanes "stand offenkundig die Absicht Pate, gegenüber den nationalen Öffentlichkeiten, aber auch gegenüber der internationalen Umwelt (namentlich der USA) ein deutliches Zeichen der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit sowie der Entschlossenheit zu setzen."²⁸⁰ Gusy und Schewe erachten es als positiv, dass sich auf europäischer Ebene nach dem 11. September 2001 kein Aktionismus breit machte, sondern der durch den Aktionsplan von Wien und den Gipfel von Tampere vorgegebene Weg weitergegangen wurde.²⁸¹ Keohane und Bradey hingegen beurteilen den Aktionsplan eher kritisch: "The action plan looks impressive on paper, detailing measures [...] that the member states have agreed to undertake",²⁸² "but their action plan as it currently stands is little more than a long shopping list of desirable measures."²⁸³

Mit Blick auf den Zusammenhang zwischen der Bekämpfung des Terrorismus und der Wahrung der Menschenrechte erscheint folgende Passage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von besonderer Bedeutung:

"Die Europäische Union wird ihr Engagement gegen den Terrorismus durch einen miteinander abgestimmten und interdisziplinären Ansatz verstärken, in den alle Politiken der Union einfließen. Sie wird darauf achten, dass dieser Ansatz mit den Grundrechten vereinbar ist, die das Fundament unserer Zivilisation darstellen."²⁸⁴

Dieses klare Bekenntnis zur Achtung der Grundrechte, welches "das Fundament unserer Zivilisation darstellen", muss der Maßstab sein, an dem sich die Union messen lassen muss. Denn die Nichtbeachtung wäre gleichbedeutend mit der Erschütterung, wenn nicht gar dem Verlust des Fundamentes.

²⁷⁹ Vgl. Knelangen (2005), S. 405.

²⁸⁰ Ebd., S. 405.

²⁸¹ Vgl. Gusy / Schewe (2003), S. 190.

²⁸² Keohane, Daniel (2005): One step forward, two steps back, in: http://www.cer.org.uk/pdf/article_keohane_esharp_nov05.pdf (21. Juni 2006).

²⁸³ Brady / Keohane (2005), S. 3.

²⁸⁴ Europäischer Rat (2001b).

5 Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung im Spiegel menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Erfordernisse

5.1 Die Definition des Begriffes "terroristische Handlung"

Wie oben bereits dargestellt, stellte der 11. September 2001 auch für die EU einen Wendepunkt dar. Auf die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus musste im Rahmen der Union entschieden reagiert werden. Dabei, so verkündete der Rat, "[müssen] alle Schritte zur Stärkung der Sicherheit unbeschadet der individuellen Rechte und Freiheiten und unter Wahrung der Offenheit und Toleranz unserer Gesellschaft erfolgen. [...] Die Antwort auf den Terror darf nicht mit der Missachtung der Menschenrechte einhergehen."²⁸⁵ Mit Blick auf dieses Bekenntnis stellt sich die Frage, ob die Grundrechte im Rahmen der Terrorismusbekämpfung tatsächlich gewahrt werden? Dieser Frage soll in den folgenden Kapiteln anhand ausgewählter Beispiele nachgegangen werden.

Den Ausgangspunkt einer gemeinschaftlichen Terrorismusbekämpfung, welche auf einen harmonisierten rechtlichen Besitzstand zurückgreifen soll, bildet sicherlich die Formulierung einer gemeinsamen Definition des Begriffes "Terrorismus".²⁸⁶ So stellt etwa Muguruza mit Blick auf den 11. September 2001 fest: "The recent events have demonstrated the urgent need for a common understanding, not only politically but also legally, of what terrorism means, in order to facilitate transborder co-operation."²⁸⁷ Diese Notwendigkeit wird besonders deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass in vielen Staaten der EU kein spezieller gesetzlicher Rahmen zur Verfolgung des Terrorismus besteht, so dass Menschen in diesen Ländern beispielsweise nicht wegen der Sammlung von Geldern für bzw. der Mitgliedschaft in terroristischen Gruppen strafrechtlich verfolgt werden können. Anders ausgedrückt, Terroristen können hier erst verhaftet und angeklagt werden, wenn sie einen Mord begangen oder Eigentum zerstört haben. Eine gemeinschaftliche Terrorismusdefinition würde die strafrechtliche Verfolgung terrorverdächtiger Personen innerhalb des Hoheitsgebietes der EU daher erleichtern.²⁸⁸

Bereits am 19. September 2001 veröffentlichte die Kommission einen *Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung*. Darin riefen die Kommissare die EU-Staaten dazu auf, Straftaten wie etwa Mord, Körperverletzung, Entführung, Erpressung, Raub, Besitz und Herstellung von Waffen, Beschädigung von Infrastruktur als "terroristisch" einzustufen, wenn diese mit dem Ziel begangen werden, Staaten oder deren Bevölkerung einzuschüchtern oder die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen eines Staates zu schädigen oder zu zerstören.

²⁸⁵ Rat der Europäischen Union (2004d), S. 18.

²⁸⁶ Vgl. Boer, Monica (2003): *The EU Counter-Terrorism Wave: Window of Opportunity or Profound Policy Transformation?*, in: Leeuwen, Marianne (Hrsg.): *Confronting Terrorism. European Experiences, Threat Perceptions and Policies*, Den Haag, S. 191.

²⁸⁷ Muguruza (2001), S. 237.

²⁸⁸ Vgl. Grabbe (2001), S. 64; vgl. auch Linde, Erik u. a. (2002): *Quick scan of post 9/11 national counter-terrorism policymaking and implementation in selected European countries*, in: <http://www.rand.org/publications/MR/MR1590/.pdf> (19. September 2005).

Die meisten dieser Tatbestände wurden in den Mitgliedstaaten bisher als "gewöhnliche" Straftaten eingestuft.²⁸⁹ Die Kommissare griffen bei der Ausarbeitung ihres Vorschlages auf die spezifische Antiterrorismusgesetzgebung einzelner EU-Staaten zurück. Ziel war die Formulierung einer Terrorismusdefinition, die sektoren- und säulenübergreifende Anwendung finden und fortan sämtlichen Antiterrorismusmaßnahmen als Grundlage dienen sollte.²⁹⁰

Basierend auf dem Vorschlag der Kommission und mit der Zielstellung die Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern formulierte der Rat in seinem *Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung*, welcher am 13. Juni 2002 verabschiedet wurde, eine für das gesamte Hoheitsgebiet der EU verbindliche Definition des Begriffes "terroristische Handlungen".²⁹¹ Entsprechend Art. 1 Abs. 1

"[trifft] jeder Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die unter den Buchstaben a) bis i) aufgeführten, nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften als Straftaten definierten vorsätzlichen Handlungen, die durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können, als terroristische Straftat eingestuft werden, wenn sie mit dem Ziel begangen werden,

- die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder
- öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder
- die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören:
 - a) Angriffe auf das Leben einer Person, die zum Tode führen können;
 - b) Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit einer Person;
 - c) Entführung oder Geiselnahme;
 - d) Schwer wiegende Zerstörungen an einer Regierungseinrichtung oder einer öffentlichen Einrichtung, einem Verkehrsmittel, einer Infrastruktur einschließlich eines Informatiksystems, einer festen Plattform, die sich auf dem Festlandsockel befindet, einem allgemein zugänglichen Ort oder einem Privateigentum, die Menschenleben gefährden oder zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten führen können;
 - e) Kapern von Luft- und Wasserfahrzeugen oder von anderen öffentlichen Verkehrsmitteln oder Gütertransportmitteln;
 - f) Herstellung, Besitz, Erwerb, Beförderung oder Bereitstellung oder Verwendung von Schusswaffen, Sprengstoffen, atomaren, biologischen und chemischen Waffen sowie die Forschung und Entwicklung im Zusammenhang mit biologischen und chemischen Waffen;
 - g) Freisetzung gefährlicher Stoffe oder Herbeiführen von Bränden, Überschwemmungen oder Explosionen, wenn dadurch das Leben von Menschen gefährdet wird;

²⁸⁹ Vgl. Europäische Kommission (2001a): Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung, in: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0521de01.pdf (16. Februar 2006).

²⁹⁰ Vgl. Vennemann (2004), S. 234 f.

²⁹¹ Vgl. Europäische Kommission (2002): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2001, Luxemburg, S. 179.

- h) Störung oder Unterbrechung der Versorgung mit Wasser, Strom oder anderen lebenswichtigen natürlichen Ressourcen, wenn dadurch das Leben von Menschen gefährdet wird;
- i) Drohung, eine der in a) bis h) genannten Straftaten zu begehen.²⁹²

Im Weiteren werden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, das Anführen einer terroristischen Vereinigung sowie die Beteiligung an Handlungen dieser Organisationen, einschließlich der Informationsbeschaffung, der Bereitstellung von Gütern, der Finanzierung ihrer Aktivitäten im Wissen des Beitrages zu terroristischen Akten, unter Strafe zu stellen. Schwere Diebstahl, Erpressung und Dokumentenfälschung mit dem Ziel eine terroristische Handlung zu begehen, sind ebenfalls als Straftaten im Sinne dieses Rahmenbeschlusses zu ahnden. Ebenso soll die Anstiftung zu den in Art. 1 Abs. 1 und in den Art. 2 und 3 aufgeführten Vergehen unter Strafe gestellt werden.²⁹³

Bereits während der Verhandlungen über den *Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung* äußerten einzelne Mitgliedstaaten und verschiedene Nichtregierungsorganisationen (NGOs) Bedenken bezüglich der Weite der Terrorismusdefinition, wie diese im Vorschlag der Kommission gegeben war. So stellt etwa Vennemann fest: "The list of ordinary offences [...] has been criticised by NGOs as being too extensive and as not reflecting the particular danger inherent in terrorist acts."²⁹⁴ Die Kritiker befürchteten, dass eine solch weit gefasste Definition verschiedene Grundrechte, etwa das Recht auf Vereinigungsfreiheit oder das Recht auf Versammlungsfreiheit, welche u. a. in Art. 11 der *EMRK* niedergeschrieben sind, einschränken könnte.²⁹⁵ "Without clearly defining the terms this could lead to criminalisation of activities which are unrelated in any way to acts of violence."²⁹⁶ Vor allem mit Blick auf die zentrale Bedeutung der Terrorismusdefinition für die gemeinschaftliche europäische Terrorismusbekämpfung und die Verabschiedung weiterer Antiterrorismusmaßnahmen erscheint die fehlende Klarheit der Bestimmungen des Rahmenbeschlusses allen voran aus rechtsstaatlicher Sicht problematisch.

In den Erwägungsgründen ihres *Vorschlages für einen Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung* verweist die Kommission ausdrücklich auf die Achtung der Freiheit, der Demokratie und der Menschenrechte auf der sich die EU gründet und erklärt, dass der vorliegende Rahmenbeschluss den Grundrechten Rechnung trägt. Dabei wird insbesondere auf die in Kapitel VI der *Grundrechtecharta* der EU festgeschriebenen justiziellen Rechte verwiesen.²⁹⁷

Der Rat reagierte bei der Verabschiedung des Beschlusses auf die Bedenken und die kritischen Stimmen, die während der Verhandlungen laut wurden, und verankerte mit Blick auf die Weite der Terrorismusdefinition in der Präambel folgende Erklärung:

²⁹² Rat der Europäischen Union (2002e).

²⁹³ Vgl. ebd.; vgl. auch Neisser (2005), S. 229.

²⁹⁴ Vennemann (2004), S. 236.

²⁹⁵ Vgl. Boer (2003), S. 192; vgl. auch amnesty international (2005), S. 9.

²⁹⁶ Ebd., S. 9.

²⁹⁷ Vgl. Europäische Kommission (2001a).

“In diesem Rahmenbeschluss werden die Grundrechte, wie sie von der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantiert werden, und wie sie sich aus den den Mitgliedstaaten gemeinsamen Verfassungstraditionen ergeben, als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts geachtet. Die Union achtet die in Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union anerkannten und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere in Kapitel VI, niedergelegten Grundsätze. Dieser Rahmenbeschluss kann nicht dahingehend ausgelegt werden, dass er die Grundrechte oder Grundfreiheiten wie das Streikrecht und die Versammlungs-, Vereinigungs- oder Meinungsfreiheit, einschließlich des Rechts, mit anderen Gewerkschaften zu gründen und sich zur Verteidigung seiner Interessen Gewerkschaften anzuschließen, und des damit zusammenhängenden Demonstrationsrechts, schmälert oder behindert.“²⁹⁸

Diese Erklärung entspricht aufgrund ihrer Stellung innerhalb des Rechtsdokuments jedoch lediglich einer Empfehlung ohne rechtliche Verbindlichkeit.²⁹⁹ Darüber hinaus weist Art. 1 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses ausdrücklich darauf hin, dass die Verpflichtung zur Umsetzung der Bestimmungen dieses Beschlusses nicht die Pflicht zur Achtung der Grundrechte im Sinne des Art. 6 EUV berührt.³⁰⁰

Dennoch bleibt festzuhalten, dass der Terrorismusbegriff laut dem *Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung* unpräzise formuliert ist und daher gegen den Bestimmtheitsgrundsatz verstößt. Darüber hinaus “[ist] eine vage Generalklausel, die es dem Ermessen der Exekutive überlässt, die Grenzen der Freiheit im Einzelnen zu bestimmen, mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht zu vereinen.“³⁰¹ Mit Blick auf den hier diskutierten Beschluss können unter den Tatbestand Terrorismus eine Reihe von Handlungen fallen, die im klassischen Sinne nicht als terroristische Taten gelten würden. Die breiten Interpretationsspielräume bietet laut Kritikern staatlichen Einrichtungen die Möglichkeit beispielsweise Proteste von Globalisierungsgegnern oder gewaltfreie Aktionen von Kriegsgegnern als terroristischen Akt zu geißeln.³⁰²

Ein weiterer Kritikpunkt wird deutlich, wenn man die Terrorismusdefinition mit Europol in Verbindung setzt. Laut *Europol-Übereinkommen (EÜK)* erstreckt sich die Zuständigkeit des Europäischen Polizeiamtes auch auf den Terrorismus. Mit Blick auf die Weite der Bestimmungen des Rahmenbeschlusses ist festzustellen, dass sich fast lautlos eine Kompetenzerweiterung für die Beamten in Den Haag im Bereich der Terrorismusbekämpfung vollzieht, in dem Europol über sehr weit reichende Befugnisse verfügt. Abetz stellt hierzu fest:

“Die Terrorismusdefinition der EU setzt auf europäischer Ebene die Entwicklung fort, die sich auf nationaler Ebene – nicht erst seit dem 11. September – abzeichnet: Polizeiliche Befugnisse werden

²⁹⁸ Rat der Europäischen Union (2002e).

²⁹⁹ Vgl. Abetz (2005), S. 310.

³⁰⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union (2002e); vgl. auch Abetz (2005), S. 310.

³⁰¹ Griebenow (2004), S. 57 f.

³⁰² Vgl. ebd., S. 37 f.; vgl. auch Vennemann (2004), S. 236.

vorverlagert oder den Sicherheitsdiensten übertragen, um rechtsstaatliche Kontrollen zu umgehen und vermeintlich effizienter bei der Strafverfolgung agieren zu können.“³⁰³

So verstärkt sich die Befürchtung, dass im Rahmen der Terrorismusbekämpfung eine umfassende polizeiliche und strafrechtliche Verfolgung auf europäischer Ebene durchgesetzt werden soll, der keine ausreichende politische und rechtsstaatliche Kontrolle gegenübersteht. Abetz sieht daher die Gefahr, dass es den EU-Staaten durch die Terrorismusdefinition ermöglicht wird, Sondermaßnahmen im Namen der Terrorismusbekämpfung zu erlassen, welche letztendlich negative Auswirkungen auf den Rechtsschutz der Bürger haben werden. So könnten polizeiliche Maßnahmen in der Folge ohne richterliche Kontrolle durchgeführt und durch weite Tatbestände flächendeckend angewendet werden.³⁰⁴

Die Terrorismusdefinition leidet unter rechtsstaatlichen Mängeln und birgt gleichzeitig, allen voran aufgrund ihres zentralen Stellenwertes innerhalb der Strategie der Union zur Terrorismusbekämpfung, menschenrechtliche Gefahren in sich. Die Einschränkung von Freiheitsrechten ist keine zwangsläufige Folge der Verabschiedung des *Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung*, kann aber mit Blick auf dessen Formulierung nicht ausgeschlossen werden.

5.2 Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus

5.2.1 Rechtsgrundlagen

Von Beginn an beinhaltete die Antiterrorismusstrategie der EU Maßnahmen zur Verhinderung weiterer terroristischer Anschläge. Eine wichtige Funktion nimmt dabei die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus³⁰⁵ ein.³⁰⁶ So nahm der Rat beispielsweise bereits im Februar 2001 unter Verweis auf *Resolution 1333* des UN-Sicherheitsrates einen gemeinsamen Standpunkt an, welcher das Einfrieren der Vermögenswerte von Osama bin Laden und mit ihm assoziierten Personen und Gruppen vorsah. Nach dem 11. September 2001 wurden die Bemühungen in diesem Bereich verstärkt und eine Reihe sekundärrechtlicher Rechtsakte durch die jeweiligen Organe der EU erlassen. So verabschiedete der Rat, gestützt auf Art. 15 und Art. 34 EUV, am 27. Dezember 2001 den *Gemeinsamen Standpunkt über die Bekämpfung des Terrorismus* sowie den *Gemeinsamen Standpunkt über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus*. In beiden Dokumenten verwiesen die Minister auf die außerordentliche Tagung des Europäischen Rates vom 21. September 2001 und stellen fest, „dass der Terrorismus eine wirkliche Herausforderung für die Welt und für Europa darstellt und dass die Bekämpfung des Terrorismus eines der

³⁰³ Abetz (2005), S. 313.

³⁰⁴ Vgl. ebd., S. 313 f.

³⁰⁵ Bei der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus greift die EU auf Rechtsgrundlagen aller drei Säulen zurück. Daher lassen sich die entsprechenden Maßnahmen, allen voran die gemeinsamen Standpunkte vom 27. Dezember 2001, nicht klar dem RFSR oder der GASP zuordnen. Vielmehr verdeutlicht dieses Vorgehen, dass der internationale Terrorismus eine säulenübergreifende Herausforderung darstellt, welche sowohl außenpolitisches als auch innenpolitisches Handeln der Union erfordert.

³⁰⁶ Vgl. Vennemann (2004), S. 238.

vorrangigen Ziele der Europäischen Union sein wird.³⁰⁷ Beide Standpunkte berufen sich ausdrücklich auf *Resolution 1373* des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Darin verpflichtet dieser die internationale Staatengemeinschaft zum Einfrieren von Geldern und Vermögenswerten von Personen und Vereinigungen, welche an terroristischen Akten beteiligt waren, zu diesen aufrufen oder diese unterstützen.³⁰⁸

In Art. 1 des *Gemeinsamen Standpunktes über die Bekämpfung des Terrorismus* “[wird] die vorsätzliche Bereitstellung oder Sammlung von Geldern, gleichviel auf welchem Wege und ob mittelbar oder unmittelbar, durch Staatsangehörige oder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit der Absicht, diese Gelder zur Ausführung terroristischer Handlungen zu verwenden, oder in Kenntnis dieser Absicht, unter Strafe gestellt.”³⁰⁹ Darüber hinaus werden laut Art. 2

“Gelder und sonstige Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen von

- Personen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern;
- Körperschaften, die unmittelbar oder mittelbar Eigentum dieser Personen sind oder unter deren Kontrolle stehen; und
- Personen und Körperschaften, die im Namen oder auf Weisung dieser Personen und Körperschaften handeln,

einschließlich der Gelder, die aus Vermögen stammen oder hervorgehen, das unmittelbar oder mittelbar Eigentum dieser Personen und mit ihnen assoziierten Personen und Körperschaften ist oder unter deren Kontrolle steht, [...] eingefroren.”³¹⁰

Diesen Personen und Körperschaften dürfen zudem keine Gelder, Vermögenswerte, wirtschaftliche Ressourcen oder Finanzdienstleistungen zur Verfügung gestellt werden.³¹¹

Im Anhang zum ebenfalls am 27. Dezember 2001 verabschiedeten *Gemeinsamen Standpunkt über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus* veröffentlichte die EU eine Liste von Personen, Vereinigungen und Körperschaften, welche nach ihren Erkenntnissen dem Terrorismus zugerechnet werden können.³¹² Auf dieser europäischen “Terrorliste” werden in der Mehrzahl Aktivisten der ETA, darüber hinaus aber auch die Hamas-Izz al-Din al-Qassem, als terroristischer Flügel der Hamas, oder etwa die Real IRA aufgeführt.³¹³ Anders als im *Gemeinsamen Standpunkt über die Bekämpfung des Terrorismus* erfolgt in Art. 1 Abs. 3 eine nähere Bestimmung des Begriffes “terroristische Handlung”. Diese ist nahezu identisch mit den Regelungen der oben bereits dokumentierten Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 des *Rahmenbeschlusses zur*

³⁰⁷ Rat der Europäischen Union (2001d).

³⁰⁸ Vgl. United Nations Security Council (2001b); vgl. auch Vennemann (2004), S. 250 f.

³⁰⁹ Rat der Europäischen Union (2001d).

³¹⁰ Ebd.

³¹¹ Vgl. ebd.

³¹² Vgl. Rat der Europäischen Union (2001e).

³¹³ Vgl. Vennemann (2004), S. 251 f.

Terrorismusbekämpfung. Mit dem *Gemeinsamen Standpunkt über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus* “[ordnet] die Europäische Gemeinschaft im Rahmen der ihr durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten das Einfrieren der Gelder und sonstigen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen der im Anhang aufgeführten Personen, Gruppen und Körperschaften an.“³¹⁴ Gleichzeitig stellt sie sicher, “dass den im Anhang aufgeführten Personen, Vereinigungen und Körperschaften keine Gelder, Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen oder Finanz- oder andere damit zusammenhängende Dienstleistungen unmittelbar oder mittelbar zur Verfügung gestellt werden.“³¹⁵

Die Aufnahme in die diesem gemeinsamen Standpunkt beigefügte “Terrorliste“ bedarf nicht zwangsläufig einer rechtmäßigen Verurteilung aufgrund der Beteiligung, der Planung oder der Unterstützung eines terroristischen Aktes. Auch die Aufnahme von Ermittlungen oder die Strafverfolgung durch eine Justizbehörde eines Mitgliedstaates bezüglich der oben aufgeführten Vergehen, welche sich auf entsprechende Beweise und Indizien berufen, können zu einer Aufführung in der Liste führen. Diese wird laut Art. 1 Abs. 6 mindestens einmal im Halbjahr einer Überprüfung unterzogen.³¹⁶

Gleichzeitig erließ der Rat die *Verordnung Nr. 2580/2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus*, welche ebenfalls das Einfrieren von Vermögenswerten und Einkünften von Personen und Vereinigungen, die dem Terrorismus zugeordnet werden, zum Inhalt hat. Dabei stützten sich die EG-Minister zum einen auf Rechtsgrundlagen des EGV, zum anderen aber auch auf den *Gemeinsamen Standpunkt über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus*. Dieses Vorgehen war erforderlich, da der EGV keine Grundlagen für wirtschaftliche Sanktionen gegen den Terrorismus kennt. Somit stellen die Restriktionen, welche auf dieser Verordnung basieren, formal eine außen- und sicherheitspolitische Wirtschaftssanktion der EU dar.³¹⁷

Laut Art. 4 Abs. 1 der *Verordnung 2580/2001* sind Banken, Finanzinstitute, Versicherungsgesellschaften, sonstige Einrichtungen und Personen dazu verpflichtet “Angaben, die die Anwendung dieser Verordnung erleichtern, z. B. über die nach Art. 2 eingefrorenen Konten und Beträge und die nach Art. 5 und 6 getätigten Geschäfte“³¹⁸ an die jeweils zuständigen Behörden der EU-Staaten bzw. an die EU-Kommission zu übermitteln. Die aufgrund dieser Bestimmung übermittelten Daten dürfen nur zum Zwecke der Erfüllung der Ziele dieses Rechtsaktes verwendet werden.³¹⁹

In der Folge verabschiedete der Rat eine Reihe weiterer Rechtsakte, die das Einfrieren von Geldern und Vermögenswerten von Personen und Körperschaften, die dem Terrorismus zugeord-

³¹⁴ Rat der Europäischen Union (2001e).

³¹⁵ Ebd.

³¹⁶ Vgl. ebd.; vgl. auch Holzberger, Mark / Busch, Heiner (2002): Terrorismusbekämpfung in der EU. Ein Jahr nach dem 11. September, in: Bürgerrecht und Polizei/CILIP, 3/2002, S. 38.

³¹⁷ Vgl. Monar (2002a), S. 174 f.

³¹⁸ Rat der Europäischen Union (2001f).

³¹⁹ Vgl. ebd.

net werden, zum Inhalt hatten. So wurden am 27. Mai 2002 der *Gemeinsame Standpunkt 2002/402/GASP* sowie die *Verordnung Nr. 881/2002* angenommen bzw. erlassen. Darin erklärte die EU unter Berufung auf *Resolution 1390*, welche am 16. Januar 2002 vom UN-Sicherheitsrat verabschiedet wurde, die "UN-Terrorliste" zur Erfassung von Personen und Gruppen, die in Verbindung mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban stehen, und die damit verbundenen Restriktionen – allen voran das Einfrieren sämtlicher Vermögenswerte – als für die EU und deren Mitgliedstaaten verbindlich.³²⁰ Zudem erfolgte regelmäßig eine Aktualisierung der "EU-Terrorliste" durch die Verabschiedung entsprechender Standpunkte und Verordnungen.

Zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung greift die EU somit auf zwei "Terrorlisten" zurück, auf denen Personen und Vereinigungen verzeichnet sind, die terroristischer Aktivitäten oder deren mittelbarer oder unmittelbarer Unterstützung beschuldigt oder verdächtigt werden. Zum einen die durch den Rat der EU selbst erstellte und durch den *Gemeinsamen Standpunkt über besondere Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus* rechtskräftig etablierte Liste, zum anderen die durch das Counter-Terrorism Committee (CTC) des UN-Sicherheitsrates verfasste Zusammenstellung über Personen, die im Zusammenhang mit Osama bin Laden, der Al-Qaida und den Taliban stehen. Beide verpflichten die EU und deren Mitgliedstaaten zur Vollstreckung verschiedener Restriktionen gegenüber den aufgelisteten Personen und Körperschaften.³²¹ Im Folgenden wird zu überprüfen sein, inwiefern die Umsetzung der entsprechenden Rechtsakte, welche mit diesen "Terrorlisten" in Verbindung stehen, menschenrechtliche und rechtsstaatliche Probleme aufwirft.

5.2.2 Menschenrechtliche und rechtsstaatliche Bedenken

Mit Blick auf den *Gemeinsamen Standpunkt über die Bekämpfung des Terrorismus* ist festzustellen, dass in den entsprechenden Artikeln, welche die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zum Inhalt haben, sich keine Regelungen zum Schutz von Grundrechten finden. Lediglich der Austausch von Informationen, welcher zur Erfüllung der aus diesem Rechtsakt hervorgehenden Verpflichtungen notwendig erscheint, muss Art. 12 folgend im Einklang mit völkerrechtlichen und entsprechenden innerstaatlichen Bestimmungen stehen.³²² So stellt sich beispielsweise die Frage nach dem Rechtsschutz, nach Möglichkeiten gegen das Einfrieren von privaten oder körperschaft-

³²⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union (2002b): *Gemeinsamer Standpunkt vom 27. Mai 2002 betreffend restriktive Maßnahmen gegen Osama bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und die Taliban sowie andere mit ihnen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen und zur Aufhebung der Gemeinsamen Standpunkte 96/746/GASP, 1999/727/GASP, 2001/154/GASP und 2001/711/GASP*, in: OJ 2002 L 139/4; vgl. auch Rat der Europäischen Union (2002c): *Verordnung Nr. 881/2002 vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung Nr. 467/2001 über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan*, in: OJ 2002 L 139/9; vgl. auch Heinz u. a. (2003), S. 14 f.

³²¹ Vgl. Archick, Kristin (2004): *Europe and Counterterrorism: Strengthening Police and Judicial Cooperation*, in: http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/2004/upl-meta-crs-7370/RL31509_2004Oct15.pdf (13. Juli 2006), S. 5 f.

³²² Vgl. Rat der Europäischen Union (2001d).

lichen Geldern und Vermögenswerten vorzugehen. Auch scheinen die Kriterien für die Verhängung der entsprechenden Sanktionen unklar, da der gemeinsame Standpunkt zwar klar festlegt, gegen wen – Personen und Gruppen, die Terrorakte begehen, planen oder unterstützen – diese Strafmaßnahmen eingeleitet werden, doch gibt es keine Bestimmungen bezüglich des Begriffes der “terroristischen Handlung”.

Bedenken anderer Art werden bei der Betrachtung des *Gemeinsamen Standpunktes über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus* deutlich. Die diesem Rechtsakt beigefügte Liste basiert auf den Vorschlägen einzelner Mitgliedstaaten und beruht allein auf der Entscheidung des Rates. Aufgrund des Rückgriffes auf den gemeinsamen Standpunkt als Rechtsinstrument ist eine Überprüfung durch das EP nicht möglich. Ihr Bedauern darüber brachten die EU-Parlamentarier in einer *Entschließung zu dem Beschluss des Rates vom 27. Dezember 2001 zu Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus* vom 7. Februar 2002 zum Ausdruck. Sie bemängeln, dass sie bei der Aufstellung der “Terrorliste“ nicht konsultiert wurden und fordern den Rat daher auf, trotz einer fehlenden vertraglichen Verpflichtung, das Parlament, als “Garant demokratischer Legitimität”³²³, zukünftig bei der Verabschiedung von Antiterrorismusmaßnahmen einzubeziehen.³²⁴ Dieser Aufforderung wurde bei den regelmäßigen Aktualisierungen der Liste nicht entsprochen.

Neben einer fehlenden demokratischen Legitimierung der europäischen Aufstellung werden bei näherer Analyse weitere Grundrechtsprobleme offenkundig. So stellen etwa Holzberger und Busch fest, dass “die Zusammenstellung der 'terroristischen Vereinigungen' kein nachvollziehbares Schema erkennen [lässt]. Sie folgt offenkundig primär politischen Opportunitäten und Partikularinteressen der Mitgliedstaaten.”³²⁵ Bei der Erstellung der Liste drängte beispielsweise die spanische Regierung immer wieder auf die Aufnahme der Batasuna, dem politischen Arm der ETA. Letztlich wurde dieser Forderung aber nicht nachgekommen.³²⁶ Gleichzeitig ist der Prozess der Listenerstellung nicht öffentlich und nicht transparent. Veranschaulicht werden kann dies anhand einer genauen Betrachtung der Umsetzung des *Gemeinsamen Standpunktes über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung* und der *Verordnung Nr. 2580/2001*. Beide Rechtsakte greifen auf die dem gemeinsamen Standpunkt angehängte “Terrorliste“ zurück. Dennoch divergiert der Kreis der Personen und Organisationen, auf welchen die entsprechenden Restriktionen angewandt werden. Ein großer Teil der in der Liste aufgeführten Terrorismusverdächtigen und terroristischen Gruppen fällt ausschließlich unter die in Art. 4 des gemeinsamen Standpunktes aufgeführten Sanktionen und ist somit nicht von einer Einfrierung von Geldern und Vermögenswerten betroffen, obwohl auch diese nach Auffassung der EU an terroristischen Handlungen unmittelbar oder

³²³ Europäisches Parlament (2002): Entschließung zu dem Beschluss des Rates vom 27. Dezember 2001 zu Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: <http://europa.eu/bulletin/de/200201/p104012.htm> (18. August 2006).

³²⁴ Vgl. ebd.

³²⁵ Holzberger / Busch (2002), S. 39. (Hervorhebung im Original).

³²⁶ Vgl. Monar (2002a), S. 175.

mittelbar beteiligt sind. Gründe für diese Unterscheidung sind aus den Dokumenten nicht ersichtlich.³²⁷

Des Weiteren ist festzustellen, dass Kriterien anhand derer Personen und Organisationen von der EU-Liste gestrichen werden können, bisher nicht näher bestimmt sind. Hieraus folgend ergibt sich ein eingeschränkter Rechtsschutz für die Betroffenen, da eine Anfechtung der Ratsentscheidung nur unzureichend gewährleistet ist.³²⁸ Mit Blick auf Art. 6 EUV und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen für die EU ist aber festzustellen: "Human rights as contained in the ECHR and as resulting from general principles of Community law require that a possibility of judicial review of the adoption of sanctions based on the inclusion on the list is made available."³²⁹

Rein formal ist die Anfechtung der Aufführung in der "EU-Terrorliste" durch die betroffenen Personen und Körperschaften vor dem EuGH bzw. dem Gericht Erster Instanz (EuG) möglich. Doch der Fall des in den Niederlanden lebenden Jose-Maria Sison verdeutlicht ein anderes, damit eng im Zusammenhang stehendes Problem. Unter Berufung auf *Verordnung Nr. 2580/2001* wurde er im Oktober 2002 durch einen Beschluss des Rates in die europäische "Terrorliste" aufgenommen. Als Folge wurden soziale Leistungen, welche Sison in den Niederlanden bezog, eingestellt und private Bankkonten eingefroren. Sison bestritt jegliche Verbindung zum Terrorismus und stellte einen Antrag auf Zugang zu den Dokumenten, die zur Entscheidung des Rates über seine Aufführung in der EU-Liste führten. Entsprechende Anfragen seines Anwalts an das Generalsekretariat des Ministerrates wurden durch verschiedene Beschlüsse abgelehnt. Daraufhin strengte Sison vor dem EuG ein Verfahren gegen den Rat der EU an, um diese für nichtig erklären zu lassen und schließlich Dokumenteneinsicht zu erhalten.³³⁰ Die Klage wurde als unbegründet abgewiesen,³³¹ wobei die Richter ihre Entscheidung u. a. damit begründeten,

"dass die Wirksamkeit der Bekämpfung des Terrorismus voraussetzt, dass die Informationen der öffentlichen Stellen betreffend terrorismusverdächtige Personen oder Einheiten geheim gehalten werden, damit diese Informationen ihre Relevanz behalten und ein wirksames Vorgehen erlauben. Daher wäre das öffentliche Interesse im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit notwendig beeinträchtigt worden, wenn das angeforderte Dokument der Öffentlichkeit bekannt gemacht worden wäre."³³²

Trotz dieses Urteils stellt sich die Frage, ob das Vorgehen des Rates im Einklang mit Bestimmungen der *Grundrechtecharta* sowie der *EMRK*, allen voran Art. 6, steht. So heißt es etwa in Art. 41 der Charta:

³²⁷ Vgl. Vennemann (2004), S. 252 f.

³²⁸ Vgl. Heinz u. a. (2003), S. 14 f.

³²⁹ Vennemann (2004), S. 246.

³³⁰ Vgl. Gericht erster Instanz (2003): Klage des Jose Maria Sison gegen den Rat der Europäischen Union (Rechtssache T-110/03), in: OJ 2003 C 146/39; vgl. auch amnesty international (2005), S. 13.

³³¹ Gericht Erster Instanz (2005): Urteil in den verbundenen Rechtssachen T-110/03, T-150/03 und T-405/03, Jose Maria Sison gegen Rat der Europäischen Union, in: OJ 2005 C 171/15.

³³² Zitiert nach Europäischer Gerichtshof (2006c): Schlussanträge des Generalanwalts Leendert A. Geelhoed vom 22. Juni 2006. Rechtssache C-266/05 P, in: <http://curia.europa.eu> (11. August 2006).

“(1) Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Angelegenheiten von den Organen und Einrichtungen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.

(2) Dieses Recht umfasst insbesondere

- das Recht einer jeden Person, gehört zu werden, bevor ihr gegenüber eine für sie nachteilige, individuelle Maßnahme getroffen wird,
- das Recht einer jeden Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten unter Wahrung des legitimen Interesses der Vertraulichkeit [...],
- die Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen.“³³³

Tatsächlich bedeutet die Verhinderung des Zugangs zu Dokumenten und Informationen, welche zur Aufführung in der “Terrorliste“ geführt haben, dass die betroffene Person oder Körperschaft gegen diese Entscheidung und die damit verbundenen Restriktionen und Einschränkung von Grundrechten nicht vorgehen kann.³³⁴ In früheren Entscheidungen erklärte der EuGH aber, “dass **rechtliches Gehör** vor allen belastenden Verwaltungsentscheidungen auch ohne ausdrückliche sekundärrechtliche Regelung gewährleistet sein muss.“³³⁵ Gleichzeitig wurde der Zugang zu den belastenden Unterlagen und Informationen als ein notwendiges Element dieses Gehörs in der Rechtsprechung anerkannt.³³⁶ Daneben wird zudem deutlich, dass die Verhängung von Sanktionen durch die Organe der Union eine Anhörung der betroffenen Person voraussetzen. Auch diese Bedingung wurde bei der Erstellung der EU-Liste nicht erfüllt.

Mit Blick auf die Verpflichtung die Auszahlung sozialer Leistungen einzustellen, wenn die davon profitierende Person auf der “EU-Terrorliste“ aufgeführt wird, ist auf Art. 34 Abs. 1 und 2 der *Grundrechtecharta* hinzuweisen. Diesen Bestimmungen folgend hat eine jeder Mensch das Recht auf den Zugang zu sozialen Sicherheits- und Unterstützungsdienstleistungen.³³⁷ Von besonderer Bedeutung erscheinen aus menschenrechtlicher Sicht daher die Ausnahmebestimmungen nach Art. 5 Abs. 2 der *Verordnung Nr. 2580/2001*. Darin wird festgeschrieben, dass die zuständigen Behörden Genehmigungen für die Verwendung eingefrorener Gelder gewähren können, wenn diese der Deckung der Grundbedürfnisse von terrorismusverdächtigen Personen, oder deren Familienangehörigen dienen. Hervorgehoben werden dabei etwa Zahlungen für Lebensmittel, Medikamente, Miete oder Dienstleistungen wie die Strom- und die Wasserversorgung.³³⁸ Diese Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings formuliert die Union lediglich eine “kann-Bestimmung“, was mit Blick auf herausragende Bedeutung etwa der Nahrungsmittelversorgung oder angemessener Wohnverhältnisse für die Wahrung und den Schutz der Menschenwürde bedenklich erscheint.

³³³ Zitiert nach Löffler (2002), S. 79 f.

³³⁴ Vgl. Gericht erster Instanz (2003); vgl. auch amnesty international (2005), S. 9.

³³⁵ Gundel, Jörg (2005): Justiz- und Verfahrensgrundrechte, in: Ehlers, Dirk (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Auflage, Berlin, S. 507. (Hervorhebung im Original).

³³⁶ Vgl. ebd., S. 507.

³³⁷ Vgl. Löffler (2002), S. 72 f.

³³⁸ Vgl. Rat der Europäischen Union (2001f).

Auch die prüfungslose Übernahme der "Terrorliste" der Vereinten Nationen wirft mit Blick auf menschenrechtliche Verpflichtungen Probleme auf. Die Erstellung dieser durch das CTC ist ebenso wenig transparent wie das Verfahren auf der Ebene der EU. Die entsprechenden Resolutionen des UN-Sicherheitsrates enthalten keine Kriterien auf deren Grundlage das Komitee seine Entscheidungen über die Aufnahme einer Person bzw. einer Organisation in die Liste stützen kann. Darüber hinaus berät das Gremium unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Eine Anhörung der verdächtigen Personen bzw. Vereinigungen ist nicht vorgesehen. Rechtliche Möglichkeiten zur Anfechtung der Entscheidung des CTC sind nur sehr eingeschränkt gegeben. Erst im November 2002 wurde nach internationaler Kritik, auch der EU, die Möglichkeit eingeräumt, dass in der Liste aufgeführte Personen bei der Regierung ihres Aufenthaltsstaates und ihres Herkunftsstaates eine Petition einreichen können, in der sie die Anfechtung ihrer Listung durch den jeweiligen Staat fordern können.³³⁹

Zusammenfassend bleibt folgendes Urteil festzuhalten: "There was practically no democratic scrutiny related to the establishment of these lists and there is no judicial supervision regarding inclusion on them, which further undermines their legitimacy, and indeed their stated aim of combating terrorism."³⁴⁰ Vor allem mit Blick auf die Mängel im Bereich des Rechtsschutzes, etwa der Tatsache, dass verdächtige Personen nicht gehört werden, verstoßen die Bestimmungen der hier erörterten gemeinsamen Standpunkte gegen menschenrechtliche Normen. Ein Verweis auf die in der *Grundrechtecharta* enthaltene grundsätzliche Möglichkeit das Recht auf Anhörung aufgrund eines Gesetzes zum Wohle der Gemeinschaft einzuschränken,³⁴¹ erscheint nicht verhältnismäßig. Darüber hinaus ist hinzuzufügen, dass Art. 6 Abs. 3 *EMRK*, welcher grundlegende Rechte einer angeklagten Person – u. a. ein Anhörungs- und ein Verteidigungsrecht – festschreibt, keine Schrankenregelung kennt und diese somit in keiner Situation unterschritten werden dürfen.³⁴²

5.3 Europäischer Haftbefehl

Neben dem *Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung* stellt der *Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten*, welcher ebenfalls am 13. Juni 2002 vom Rat verabschiedet wurde, ein zentrales Element der Reaktionen der EU auf den 11. September 2001 dar. Dies verdeutlichte bereits der am 21. September 2001 durch den Europäischen Rat verabschiedete Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung, in dem die Einführung eines EuHb als prioritäres Ziel aufgeführt wurde.³⁴³ Gleichwohl war der Wunsch nach einer Vereinfachung der Auslieferungsverfahren zwischen den EU-Staaten, welche dieser Beschluss

³³⁹ Vgl. Vennemann (2004), S. 243 f.; vgl. auch Heinz u. a. (2003), S. 15.

³⁴⁰ amnesty international (2005), S. 12.

³⁴¹ Vgl. Jarass (2005), S. 406.

³⁴² Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2004): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 4. Auflage, S. 348 f.; vgl. auch Schilling (2004), S. 201 ff.

³⁴³ Vgl. Abetz (2005), S. 307 f.; vgl. auch Kleine (2004), S. 79.

anstrebt, keine direkte Folge der Anschläge auf die USA. Vielmehr beauftragte schon der Gipfel von Tampere 1999 die Kommission mit der Ausarbeitung eines Vorschlages zur Einführung eines EU-Haftbefehls.³⁴⁴

Ausgangspunkt für die Überlegungen zur Vereinfachung der Auslieferung zwischen den EU-Staaten ist die Überzeugung, dass das Auslieferungssystem, wie es bis heute im *Europäischen Auslieferungsübereinkommen* von 1957, dessen Zusatzprotokollen von 1975 und 1978 sowie im *Europäischen Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus* von 1977 geregelt ist, "den Anforderungen eines Raumes ohne Grenzen, wie der europäische Raum es ist, der sich durch ein hohes Maß an Vertrauen und eine enge Zusammenarbeit zwischen den Staaten auszeichnet, die sich alle dem anspruchsvollen Prinzip der Rechtsstaatlichkeit verschrieben haben, nicht mehr gerecht [wird]."³⁴⁵ Die Kommission verfolgte mit dem von ihr vorgeschlagenen Auslieferungsverfahren zwei Ziele; zum einen eine effektive Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität in der EU und zum anderen die Wahrung der Grundrechte des Einzelnen. Bezüglich des Grundrechtsschutzes führt sie daher aus, dass nationale Gerichte sowohl beim Erlass, als auch bei der Vollstreckung eines EuHb an die Regelungen der *EMRK* und der *Grundrechtecharta* gebunden sein werden.³⁴⁶

Bei den Verhandlungen über den EuHb kam es trotz der Vorarbeiten der Kommission zu erheblichen Verzögerungen. Die Justiz- und Innenminister der EU-Staaten konnten zunächst in der Frage nach dem Umfang der Straftaten, auf welche der Haftbefehl Anwendung finden sollte, sowie in der Frage nach der Abschaffung des Grundsatzes der doppelten Strafbarkeit³⁴⁷ keine Einigung finden. Mit Blick auf die geringen Fortschritte sah sich der Europäische Rat auf seiner Sitzung am 19. Oktober 2001 in Gent veranlasst, den Rat in scharfer Form auf die Wichtigkeit einer Einigung hinzuweisen. Diese wurde letztlich aufgrund italienischer Einwände erheblich verzögert und konnte erst auf Druck der belgischen Präsidentschaft erreicht werden.³⁴⁸

In seinen Erwägungsgründen zum *Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten* stellt der Rat fest, dass

"die bislang von klassischer Kooperation geprägten Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten durch ein System des freien Verkehrs strafrechtlicher justizieller Entscheidungen – und zwar sowohl in der Phase vor der Urteilsverkündung als auch in der Phase danach – innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu ersetzen [sind]."³⁴⁹

³⁴⁴ Vgl. Europäischer Rat (1999b).

³⁴⁵ Europäische Kommission (2001b): Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, in: http://europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0522de01.pdf (16. Februar 2006).

³⁴⁶ Vgl. ebd.

³⁴⁷ Der Grundsatz der doppelten, oder auch der beiderseitigen Strafbarkeit besagt, dass eine Straftat, auf deren Grundlage ein Auslieferungsgesuch gestellt wird, in beiden Staaten, also sowohl im ersuchenden als auch im ersuchten Staat, als Straftat laut Strafgesetzbuch definiert sein muss. Vgl. Abetz (2005), S. 324 f.

³⁴⁸ Vgl. Monar (2004), S. 150 f.

³⁴⁹ Rat der Europäischen Union (2002d).

Wesentliche Elemente des EuHb-Beschlusses sind demnach die Abschaffung der bisherigen Auslieferungspraxis und die Ersetzung dieser durch eine vereinfachte Übergabe verdächtiger und verurteilter Personen zwischen den Justizbehörden der EU-Staaten.³⁵⁰

Bereits in der Präambel zum Rahmenbeschluss spiegelt sich dessen Grundrechtsrelevanz wider, denn zweifelsohne stellt die Auslieferung an ausländische Strafverfolgungsbehörden einen Eingriff in die Grundrechte dar. So wird in Punkt 12 ausgeführt, dass

“der vorliegende Rahmenbeschluss die Grundrechte [achtet] und die in Artikel 6 des Vertrages über die Europäische Union anerkannten Grundsätze [wahrt], die auch in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere in deren Kapitel VI, zum Ausdruck kommen. Keine Bestimmung des vorliegenden Rahmenbeschlusses darf in dem Sinne ausgelegt werden, dass sie es untersagt, die Übergabe einer Person, gegen die ein Europäischer Haftbefehl besteht, abzulehnen, wenn objektive Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der genannte Haftbefehl zum Zwecke der Verfolgung oder Bestrafung einer Person aus Gründen ihres Geschlechts, ihrer Rasse, Religion, ethnischen Herkunft, Staatsangehörigkeit, Sprache oder politischen Überzeugung, oder sexuellen Ausrichtung erlassen wurde oder das die Stellung dieser Person aus einem dieser Gründe beeinträchtigt werden kann.“³⁵¹

Laut Art. 1 Abs. 2 beruht der EuHb auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Basierend auf diesem Prinzip entfällt weitgehend die bisher verpflichtend vorgeschriebene Überprüfung der Strafbarkeit einer Tat in beiden Staaten sowie der Rechtmäßigkeit eines Auslieferungsgesuches.³⁵² Nationale Justizbehörden sind dazu aufgerufen, Auslieferungsgesuche eines anderen Mitgliedstaates “mit einem Minimum an Kontrollen anzuerkennen.“³⁵³ Mit anderen Worten heißt das, ersucht die Justiz eines Mitgliedsstaates um die Überstellung einer Person aufgrund einer rechtskräftigen Verurteilung oder aufgrund der strafrechtlichen Verfolgung, so muss die Entscheidung anerkannt und im gesamten Hoheitsgebiet der Union vollstreckt werden. Mit Blick auf die zwischenstaatliche Kooperation innerhalb der Union ist festzustellen, dass “the common arrest warrant is a giant leap for the EU, for it will require the member states to trust each other’s judicial systems.“³⁵⁴

Die Ausstellung eines EuHb ist laut Art. 2 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses zulässig, wenn im Ausstellungsstaat für eine Tat eine rechtskräftige Verurteilung zu einer mindestens vier Monate währenden Haftstrafe ausgesprochen wurde. Darüber hinaus kann der Haftbefehl auch ausgestellt werden, wenn im ersuchenden Staat für ein Vergehen eine Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr droht.³⁵⁵ Im zweiten Absatz dieses Artikel führt der Rat dann 32 so genannte Katalogstrafen

³⁵⁰ Vgl. Neisser (2005), S. 229; vgl. auch Wilkinson, Paul (2005): International terrorism: the changing threat and the EU’s response, in: <http://www.iss-eu.org/chailot/chai84.pdf> (27. Februar 2006), S. 31.

³⁵¹ Rat der Europäischen Union (2002d).

³⁵² Vgl. Abetz (2005), S. 314; vgl. auch Heinz / Arend (2004), S. 21.

³⁵³ Abetz (2005), S. 314.

³⁵⁴ Grabbe (2001), S. 65.

³⁵⁵ Vgl. Abetz (2005), S. 314 ff.

auf, bei denen, "wenn sie im Ausstellungsstaat nach der Ausgestaltung in dessen Recht mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung im Höchstmaß von mindestens drei Jahren bedroht sind, eine Übergabe aufgrund eines Europäischen Haftbefehls nach Maßgabe dieses Rahmenbeschlusses und ohne Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit [erfolgt]."³⁵⁶ Zu diesen Straftaten zählen etwa Vergewaltigung, Menschenhandel, Korruption, vorsätzliche Tötung, Erpressung, Sabotage und Terrorismus.³⁵⁷

Im Vergleich zur bisherigen Auslieferungspraxis weist der EuHb folgende grundlegende Unterschiede auf: Wegfall des Prinzips der doppelten Strafbarkeit, an dessen Stelle der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung tritt; generelle Entscheidungskompetenz der Justizbehörden unter Ausschluss der politischen Ebene; Überstellungspflicht auch gegenüber eigenen Staatsbürgern; optionaler Wegfall des Prinzips der Spezialität³⁵⁸; Festlegung strikter Fristen für die Durchführung von Auslieferungen.³⁵⁹

Letzterer Aspekt dient klar dem Rechtsschutz betroffener Personen und ist aus menschenrechtlicher Sicht positiv zu bewerten. Dennoch wurden gegenüber dem EuHb zahlreiche kritische Stimmen laut, die auf eventuelle Grundrechtsverletzungen hinwiesen und rechtsstaatliche Mängel aufzeigten. Mary Robinson, damalige UN-Menschenrechtskommissarin, erklärte bereits am 25. September 2001, dass die Umsetzung eines EuHb, welcher die Auslieferung verdächtiger Personen in vorgesehener Art und Weise, durch die Reduzierung juristischer Überprüfung erleichtere, das Signal für eine weitere Aufweichung von Menschenrechtsstandards sein könnte.³⁶⁰ amnesty international stellte in einem Bericht hingegen fest, dass der EuHb "is not of itself a threat to the protection of human rights."³⁶¹ Gleichzeitig wurde aber auch betont, dass

"in an Area of Freedom, Security and Justice bound by the principles of the rule of law and respect for human rights, the EAW system should allow judges to guarantee international human rights obligations and refuse to surrender a person where there is a danger that the requesting Member State not be able to guarantee the requested person's human rights."³⁶²

Als problematisch wird allen voran die Tatsache erachtet, dass bei Vollstreckung eines EuHb nach Art. 2 Abs. 2, den so genannten Katalogstrafen, nicht mehr geprüft wird, ob eine Straftat nach beiden Rechtssystemen strafbar ist. Dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung folgend sind gerichtliche Entscheidungen nach dem nationalen Recht des ausstellenden Staates ohne weitreichende Überprüfungen durch die Justizbehörden des ersuchten Mitgliedstaates vollstreckbar.

³⁵⁶ Rat der Europäischen Union (2002d).

³⁵⁷ Vgl. ebd.

³⁵⁸ Dem Grundsatz der Spezialität folgend, darf im ersuchenden Staat eine Person nur wegen der Straftat zur Verantwortung gezogen werden, auf deren Grundlage das Auslieferungsgesuch begründet wurde. Vgl. Abetz (2005), S. 327.

³⁵⁹ Vgl. Vennemann (2004), S. 261; vgl. auch amnesty international (2005), S. 17.

³⁶⁰ Vgl. amnesty international (2001): The backlash – human rights at risk throughout the world, in: [http://web.amnesty.org/library/pdf/ACT300272001ENGLISH/\\$File/ACT3002701.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/ACT300272001ENGLISH/$File/ACT3002701.pdf) (19. Oktober 2005), S. 2.

³⁶¹ amnesty international (2005), S. 17.

³⁶² Ebd., S. 17.

Diese müssen von der Rechtmäßigkeit des dem EuHb zugrunde liegenden Urteils ausgehen.³⁶³ „Bei Einhaltung der Form *muss* dem Haftbefehl regelmäßig entsprochen werden, auch wenn im konkreten Fall rechtsstaatliche Bedenken bestehen.“³⁶⁴ Die weitgehende Aufgabe der Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines Auslieferungsgesuches sowie die faktische Abschaffung des Grundsatzes der Spezialität führt zum Wegfall von Schutzmechanismen für verdächtige oder verurteilte Personen. Willkürliche oder rechtsstaatlich bedenkliche Haftbefehle, welche trotz einer Bindung aller EU-Staaten an die *EMRK* auch heute noch ergehen, können faktisch nicht abgelehnt werden.³⁶⁵ Abetz stellt daher fest, dass “[sich] das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im Rahmen des Europäischen Haftbefehls nach verbreiteter Ansicht negativ auf die Beschuldigtenrechte [auswirkt], sofern es nicht mit der Schaffung europäischer Verfahrensstandards kompensiert wird.“³⁶⁶

Der dem EuHb-Rahmenbeschluss in Art. 1 Abs. 2 zugrunde gelegte Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruht auf der Prämisse, dass die Straf- und Strafprozessordnungen der EU-Staaten hinreichend harmonisiert sind. Dies ist aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu verneinen.³⁶⁷ So gibt es große Unterschiede im Strafrecht; während etwa Deutschland sehr liberale Haftregelungen kennt, besitzt Spanien ein sehr viel strikteres Strafrecht. Dieses Phänomen ließe sich in vielen EU-Staaten finden. Auch die Auffassungen über Grundrechte, die Macht des Staates oder die Bedeutung des Rechts variieren in den Mitgliedstaaten. Staatliche Behörden, wie beispielsweise die Polizei oder das Justizsystem, arbeiten nach unterschiedlichen Methoden. So unterscheiden sich in den Staaten Europas beispielsweise die Rechenschaftspflicht von Polizeibeamten oder eben auch die Haftbedingungen.³⁶⁸ Dies lässt sich beispielhaft am Fall des in den Niederlanden in Auslieferungshaft sitzenden Juan Ramon Rodriguez Fernandez, einem mutmaßlichen ETA-Aktivisten, verdeutlichen. Dem EuHb-Bestimmungen folgend, hätte er umgehend an Spanien ausgeliefert werden müssen, da er dort wegen der Beteiligung an terroristischen Aktivitäten strafrechtlich verfolgt wird. Doch die niederländischen Behörden lehnten das Gesuch, den Regelungen des EuHb-Beschlusses widersprechend, ab. Hintergrund war die Tatsache, dass Fernandez in Spanien als Terrorismusverdächtigem Isolationshaft ohne Beistand eines Anwaltes gedroht hätte,³⁶⁹ was nach niederländischem Strafrecht nicht denkbar ist.

Und auch die Kommission stellte in ihrem *Grünbuch über Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union* vom Februar 2003 fest:

„Unterschiede in der Art und Weise, wie die Menschenrechte in der Praxis im nationalen Prozessrecht umgesetzt werden, deuten nicht unbedingt auf einen Verstoß gegen die *EMRK* hin. Unter-

³⁶³ Vgl. Abetz (2005), S. 320; vgl. auch Heinz / Arend (2004), S. 21.

³⁶⁴ Abetz (2005), S. 320. (Hervorhebung im Original).

³⁶⁵ Vgl. ebd., S. 333.

³⁶⁶ Ebd., S. 321.

³⁶⁷ Vgl. ebd., S. 335.

³⁶⁸ Vgl. Keohane, Daniel (2005a): *The EU and counter-terrorism*, London, S. 29; vgl. auch Grabbe (2001), S. 67.

³⁶⁹ Vgl. Abetz (2005), S. 322.

schiedliche Praktiken können jedoch das Vertrauen gefährden, das eine grundlegende Voraussetzung für die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung darstellt.“³⁷⁰

Diesem Problem versuchten die Kommissare durch die Vorlage eines *Vorschlages für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union* im April 2004 zu begegnen.³⁷¹ So wird u. a. vorgeschlagen, dass Verdächtige “so schnell wie möglich Rechtsbeistand durch einen qualifizierten Rechtsanwalt erhalten“³⁷² oder festgenommene Personen “das Recht haben, dass Familienangehörige, diesen gleichgestellte Personen und die Arbeitsstelle von der Haft informiert wird.“³⁷³ Die Erarbeitung und die Festschreibung von Mindeststandards in Strafverfahren, wie dies von der Kommission angestoßen wurde, ist zu begrüßen. Allerdings folgte der Rat bisher nicht dem Vorschlag der Kommissare und verabschiedete keinen entsprechenden Rahmenbeschluss.

Darüber hinaus ist die Liste der Katalogstrafen laut Art. 2 Abs. 2 EuHb-Rahmenbeschluss vage. So enthält diese beispielsweise den Tatbestand der Sabotage, welcher dem deutschen Strafrecht fremd ist. Dennoch könnte ein deutscher Staatsbürger in einem anderen EU-Staat, etwa in Spanien, wegen eines Verbrechens angeklagt und verurteilt werden, welches in Deutschland nicht strafrechtlich verfolgt wird.³⁷⁴

Die Umsetzung des Rahmenbeschlusses, welche bis zum 31. Dezember 2003 vorgesehen war, stieß in einigen Staaten auf Probleme. Als Beispiel ließe sich hier Deutschland anführen. Anhand des Falles des Deutsch-Syrers Mamoun Darkazanli, der in Spanien wegen der finanziellen Unterstützung der Al-Qaida angeklagt und auf Grundlage des EuHb nach Spanien überstellt werden sollte, hatte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zu entscheiden, ob der EuHb mit dem deutschen Recht zu vereinen ist. Die Anwälte des Herrn Darkazanli beriefen sich im Verfahren vor dem BVerfG unter anderem darauf, dass der EuHb den Grundrechtsschutz des deutschen Grundgesetzes (GG) verletzt.³⁷⁵

In seinem Urteil kam das Bundesverfassungsgerichtes zu der Überzeugung, dass das Europäische Haftbefehlsgesetz (EuHbG), welches den EuHb-Rahmenbeschluss in das deutsche Recht überführte, gegen Art. 16 Abs. 2 und Art. 19 Abs. 4 GG und somit gegen verbrieft Grundrechte verstößt. So verbietet etwa Art. 16 Abs. 2 GG die Auslieferung eines Staatsbürgers, wenn der ersuchende Staat rechtsstaatliche Grundsätze nicht garantieren kann. In seiner Urteilsbegründung unterstellte Karlsruhe damit nicht, dass andere EU-Staaten keine Rechtsstaaten seien, son-

³⁷⁰ Europäische Kommission (2003): Grünbuch. Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union, in: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2003/com2003_0075de01.pdf (18. August 2006), S. 10 f.

³⁷¹ Vgl. amnesty international (2005), S. 19.

³⁷² Europäische Kommission (2004b): Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union, in: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2004/com2004_0328de01.pdf (21. August 2006), S. 9.

³⁷³ Ebd., S. 11.

³⁷⁴ Vgl. Keohane (2005a), S. 29; vgl. auch Tomuschat, Christian (2005): Ungereimtes / Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2005 über den Europäischen Haftbefehl, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift, 32. Jg., 17-18/2005, S. 456.

³⁷⁵ Vgl. Keohane (2005a), S. 29.

dem verwies darauf, dass dem ausliefernden Staat eine Kontrollpflicht im Falle der nachträglichen Vertrauensverletzung zustehen müsse.³⁷⁶ Denn, so stellt der deutsche Rechtsprofessor Tomuschat fest, "blindes Vertrauen auf die Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union [kann] nicht die richtige Lösung sein."³⁷⁷ Das BVerfG kritisierte somit in erster Linie nicht den Rechtsakt des Rates, sondern die deutsche Bundesregierung, die aufgrund der mangelhaften Anpassung der Bestimmungen des EuHb-Beschlusses an deutsche Verfassungsvorgaben den Grundrechtsschutz vernachlässigte.³⁷⁸

Schließlich stellt sich aber noch die Frage, warum der Grundrechtsrelevanz des Rahmenbeschlusses, welche in der Präambel, die allerdings keine Rechtswirkung entfaltet, noch so deutlich wurde, im Rechtsakt selbst kaum Bedeutung beigemessen wurde. Lediglich in Art. 1 Abs. 3 findet sich der Verweis auf die Pflicht die Grundrechte laut Art. 6 EUV zu achten. Weitere, in den Erwägungsgründen aufgeführte Grundrechtsverweise finden im Text keine Beachtung. So beinhalten etwa die Verweigerungsgründe laut Art. 3 und 4 keine Ausnahmeregelungen aufgrund rechtsstaatlicher oder menschenrechtlicher Bedenken.³⁷⁹

Wie oben bereits festgestellt wurde, verstößt der EuHb nicht grundsätzlich gegen die Grundrechte. Doch wurde der Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit bei der Verabschiedung des Rahmenbeschlusses keine ausreichenden Beachtung geschenkt. Wie auch bei der Terrorismusdefinition ergeben sich daher mittelbare Grundrechtsgefährdungen. amnesty international stellt schlussfolgernd fest: "The EU cannot legitimately base mutual recognition instruments for judicial cooperation on mutual trust where is unclear whether the national definitions of terrorism which, due to the erosion of the principle of double criminality [...] are in compliance with international human rights obligations."³⁸⁰ Die Verbesserung und Erleichterung der justiziellen Zusammenarbeit durch die Verwirklichung des Grundsatzes der gegenseitige Anerkennung ist sicherlich zu begrüßen, doch bedarf es dafür eines klaren Rechtsrahmens, in dem der Grundrechtsschutz eine herausragende Rolle einnimmt. Abschließend soll noch darauf hingewiesen werden, dass "der Haftbefehl Instrument der intergouvernementalen Zusammenarbeit [ist], die demokratisch schwach legitimiert und gerichtlicher Kontrolle weithin entzogen ist."³⁸¹

³⁷⁶ Vgl. ebd., S. 29.

³⁷⁷ Tomuschat (2005), S. 455.

³⁷⁸ Vgl. Gusy / Schewe (2006), S. 189 ff.

³⁷⁹ Vgl. Rat der Europäischen Union (2002d).

³⁸⁰ amnesty international (2005), S. 10.

³⁸¹ Abetz (2005), S. 332 f.

5.4 Verarbeitung personenbezogener Daten

5.4.1 Der Datenschutz als europäisches Grundrechte

Der Austausch von Informationen und Ermittlungserkenntnissen ist eine der Schlüsselvoraussetzungen für die erfolgreiche Bekämpfung des Terrorismus. Die EU verfügt – und verfügte bereits vor dem 11. September 2001 – über verschiedene Datenbanken (Schengener Informationssystem, Eurodac, Visainformationssystem) und Institutionen (Europol³⁸², Eurojust³⁸³), welche dabei hilfreich sein können.³⁸⁴ Nach den Terroranschlägen auf die Vereinigten Staaten wurde durch die Kommission oder auch durch den Rat immer wieder auf die zentrale Bedeutung des Informationsaustausches zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und den entsprechenden europäischen Institutionen, allen voran Europol und Eurojust, hingewiesen und auf dessen Ausweitung gedrängt.³⁸⁵ Gleichzeitig stellt sich bei der Nutzung dieser Systeme und dem damit verbundenen Umgang mit personenbezogenen Daten³⁸⁶ immer auch die Frage nach dem Schutz von Persönlichkeitsrechten. Bevor im folgenden Kapitel zwei zentrale Maßnahmen der Union in diesem Bereich hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit den Grundrechten analysiert werden, soll hier der Stand des Datenschutzes in der EU erörtert werden.

Das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten wurde durch den EuGH in verschiedenen Entscheidungen bestätigt. Dabei griffen die Luxemburger Richter allen voran auf die *EMRK* zurück, welche in Art. 8 ein Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie der Korrespondenz festschreibt.³⁸⁷ Daneben nahm in den vergangenen Jahren auch die vom Europarat am 28. Januar 1981 verabschiedete *Konvention zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten* eine wichtige Rolle bei der Ausgestaltung dieses Rechtes ein. Die so genannte *Datenschutzkonvention* fordert u. a., dass die Datenerhebung einem fairen und gesetzlichen Verfahren unterliegt und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird.

³⁸² Europol – gegründet 1995 – soll der Verbesserung der Leistungsfähigkeit der nationalen Ermittlungsbehörden im Hinblick auf die Verhütung und die Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und anderen Formen der internationalen Kriminalität dienen. Die Aufgaben des Europäischen Polizeiamtes erstrecken sich allem voran auf die Erleichterung des Austausches von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten sowie der Sammlung, Zusammenstellung und Analyse von Daten, welche durch die nationalen Polizeibehörden übermittelt werden. Vgl. Rat der Europäischen Union (1995): Rechtsakt vom 26. Juli 1995 über die Fertigstellung des Übereinkommens aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Einrichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 316 vom 27. November 1995, S. 1 – 24.

³⁸³ Um die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten weiter zu verbessern etablierte der Rat im Februar 2002 Eurojust. Diese Einrichtung soll die Koordinierung von Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen sowie die Zusammenarbeit der Justizbehörden der EU-Staaten fördern und verbessern. Vgl. Rat der Europäischen Union (2002a): Beschluss vom 28. Februar 2002 zur Einrichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, in: OJ 2002 L 63/1.

³⁸⁴ Vgl. Keohane (2005a), S. 30.

³⁸⁵ Vgl. Europäische Kommission (2004a): Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über bestimmte Maßnahmen, die zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerwiegender Formen der Kriminalität, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung des Informationsaustauschs, zu treffen sind, in: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0221de01.pdf (8. Juli 2006).

³⁸⁶ Unter personenbezogenen Daten sind alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare Person zu verstehen, darunter fallen etwa der Gesundheitszustand oder das Gehalt einer Person. Vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2000): Verordnung Nr. 45/2001 vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, in: OJ 2001 L 8/1.

³⁸⁷ Vgl. Schilling (2004), S. 87 ff.

Zudem ist die Erhebung von Daten bezüglich der ethnischen Herkunft, der politischen oder religiösen Überzeugung oder dem Gesundheitszustand untersagt, es sei denn nationale Bestimmungen schaffen einen ausreichenden Grundrechtsschutz. Diese Regelungen können zur Gewährleistung der inneren Sicherheit, zum Schutz wirtschaftlicher Interessen sowie zum Schutz der Grundrechte dritter Personen eingeschränkt werden.³⁸⁸ In der Literatur wird das Schutzniveau der *Datenschutzkonvention* allerdings als vergleichsweise niedrig eingeschätzt.³⁸⁹

Zudem ist der Schutz personenbezogener Daten in der Vergangenheit durch verschiedene Rechtsakte der Gemeinschaft als europäisches Grundrecht etabliert worden. So verpflichtete etwa die *Richtlinie 95/46/EG* vom 24. Oktober 1995 die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung des Schutzes der Grundrechte, insbesondere des Rechtes auf Privatsphäre, bei der Verarbeitung personenspezifischer Informationen. Allerdings darf der Datenverkehr nicht aus Gründen des Grundrechtsschutzes eingeschränkt oder untersagt werden. Gleichzeitig erlangen die Bestimmungen der Richtlinie für das Handeln der Union sowie im Rahmen der Dritten Säule keine Geltung.³⁹⁰ Von besonderer Bedeutung erscheint daher die am 18. Dezember 2000 durch das EP und den Rat verabschiedete *Verordnung Nr. 45/2001*, da diese den Schutz der Grundrechte natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und die Institutionen der EU vorsieht. Dieser Rechtsakt folgt weitgehend der *Richtlinie 95/46/EG* und verhilft dieser in gewisser Weise zur Gültigkeit auf europäischer Ebene.³⁹¹ Eine rechtmäßige Verarbeitung personenbezogener Daten ist der Verordnung folgend nur möglich, wenn diese der Wahrnehmung einer Aufgabe entsprechend des Gemeinschaftsrechtes im Interesse der Öffentlichkeit oder zur Ausübung legitimer öffentlicher Gewalt dient, für die Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen oder eines Vertrages erforderlich ist, die betroffene Person ihr Einverständnis gegeben hat oder lebenswichtige Interessen der betroffenen Person gewahrt werden sollen. Nicht verarbeitet werden dürfen Daten, aus denen die rassische oder ethnische Herkunft, die politische Meinungen oder die religiöse Überzeugung, die Gewerkschaftszugehörigkeit, der Gesundheitszustand sowie die sexuelle Identität hervorgehen. Die Beschränkung des Schutzbereiches ist zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten, aus wichtigen wirtschaftlichen oder finanziellen Interessen eines Mitgliedstaates, zum Schutz der betroffenen Person oder der Rechte und Freiheiten anderer sowie zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt. Die Bestimmungen der Verordnung finden allerdings nur im

³⁸⁸ Europarat (1981): Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data, in: <http://www.conventions.coe.int> (13. September 2006).

³⁸⁹ Vgl. Abetz (2005), S. 172; vgl. auch Griebenow (2004), S. 79 f.

³⁹⁰ Vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (1995): Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, in: <http://eur-lex.europa.eu> (24. August 2006).

³⁹¹ Vgl. Hustinx, Peter (2005): Datenschutz und Sicherheit in der EU, in: <http://www.datenschutz.hessen.de/Forum/Forum2005.pdf> (24. August 2006), S. 40.

Rahmen des Gemeinschaftsrechtes Anwendung und erlangen daher im Bereich der Dritten Säule keine Gültigkeit.³⁹²

Um den Austausch von strafverfolgungsrelevanten Daten zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern, spricht das Haager Programm von der Notwendigkeit der Erfüllung des Grundsatzes der Verfügbarkeit³⁹³. Die Kommission wurde daher aufgefordert, entsprechende Vorarbeiten zu leisten, um dieses Ziel bis zum 1. Januar 2008 erreichen zu können.³⁹⁴ Diesem Auftrag folgend legte die Kommission am 4. Oktober 2005 einen *Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden* vor. Darin verweist die Kommission ausdrücklich darauf, dass die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den EU-Staaten, allen voran im Bereich der Terrorismusbekämpfung, nur unter Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen ausgeweitet werden kann. Das Recht auf Schutz der Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten muss in der EU gewahrt bleiben. Dieser Schritt ist sowohl aus menschenrechtlicher, als auch aus rechtsstaatlicher Sicht zu begrüßen. Allerdings ist zu bemängeln, dass laut Vorschlag der Kommission, welcher bisher noch nicht rechtskräftig vom Rat verabschiedete wurde, dieser Rahmenbeschluss nicht für Europol und Eurojust gelten soll.³⁹⁵

Bei der Ausarbeitung dieses Vorschlages beriefen sich die Kommissare ausdrücklich auf die *Grundrechtecharta*. Diese beinhaltet in Art. 7 und 8 umfassende Grundrechtsgarantien im Bereich des Datenschutzes. Nach Art. 7 der Charta verfügt jede Person über ein Recht auf die Achtung ihrer Kommunikation, welches sich aus Art. 8 der *EMRK* ableitet. Dieses Grundrecht dient dem "Schutz von Mitteilungen, die einem Dritten zur Vermittlung an den Adressaten übergeben werden"³⁹⁶ und "enthält ein Abwehrrecht gegen Eingriffe der Grundrechtsadressaten."³⁹⁷ Die Speicherung der Kommunikationsdaten, etwa des Zeitpunktes oder des Absenders, stellt somit einen Eingriff in das Grundrecht auf Achtung der Kommunikation dar. Die Einschränkungsgründe ergeben sich hier allen voran aus Art. 8 Abs. 2 *EMRK*, wonach

"eine Behörde in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen [darf], soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur

³⁹² Vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2000); vgl. auch Schorkopf, Frank (2005): Würde des Menschen, Persönlichkeits- und Kommunikationsgrundrechte, in: Ehlers, Dirk (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Auflage, Berlin, S. 425 f.

³⁹³ Der Grundsatz der Verfügbarkeit besagt, dass den Strafverfolgungsbehörden eines EU-Staates zur Erfüllung ihrer Aufgaben Zugang zu Informationen der eigenen Strafverfolgungsbehörden gewährt wird; diese sind durch letztere bereitzustellen. Vgl. Schaar (2006), S. 36.

³⁹⁴ Vgl. Rat der Europäischen Union (2005a).

³⁹⁵ Vgl. Europäische Kommission (2005): Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, in: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0475de01.pdf (11. August 2006).

³⁹⁶ Jarass (2005), S. 166.

³⁹⁷ Ebd., S. 166.

Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.“³⁹⁸

Neben dem Schutz der Kommunikation schreibt Art. 8 der *Grundrechtecharta* ausdrücklich den Schutz der Person bei der Verarbeitung personenbezogener Daten fest:

- “(1) Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.
- (2) Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.
- (3) Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht.“³⁹⁹

Die Verarbeitung oder Weitergabe personenbezogener Daten ohne die Einwilligung der betroffenen Person stellt danach einen Eingriff in dieses Grundrecht dar. Eine Einschränkung dieser Bestimmungen ist nach Art. 8 Abs. 2 Satz 1 sowie Art. 52 der Charta möglich, wonach jeder Grundrechtseingriff für die jeweiligen Zwecke geeignet und darüber hinaus erforderlich muss sein.⁴⁰⁰

5.4.2 Datenverarbeitung zur Bekämpfung des Terrorismus

Sowohl das Europäische Polizeiamt als auch Eurojust nehmen beim Austausch von Daten zwischen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden auf europäischer Ebene eine zentrale Rolle ein. Und

“niemand wird ernsthaft die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit der Polizeien und Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten, insbesondere vor dem Hintergrund der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus in Europa in Frage stellen. Doch es stellt sich gerade in dieser Situation die Frage, inwieweit den Freiheitsrechten der EU-Bürgerinnen und Bürger in gleicher Weise Rechnung getragen wurde.“⁴⁰¹

Denn beide Institutionen sind zur Speicherung und Verarbeitung so genannter sensibler Daten, wie etwa den ökonomischen Verhältnissen, dem Alltagsverhalten, der Religion, der geschlechtlichen Neigung oder der gewerkschaftlichen Tätigkeit, berechtigt.⁴⁰² So “[erhalten] durch diese zwischenstaatliche Zusammenarbeit 25 Länder Zugriff auf teilweise hochsensible Informationen aus dem polizeilichen, nachrichtendienstlichen, ausländer- und asylrechtlichen Bereich. Dieser Datentransfer ist gemeinschaftsrechtlich [...] problematisch, weil er keiner parlamentarischen Kontrolle

³⁹⁸ Zitiert nach Bundeszentrale für politische Bildung (2004), S. 349.

³⁹⁹ Zitiert nach Löffler (2002), S. 38.

⁴⁰⁰ Vgl. Jarass (2005), S. 170 ff.

⁴⁰¹ Schaar, Peter (2006): Informationsverbund der europäischen Sicherheitsbehörden – wo bleibt der Datenschutz?, in: Deutsches Institut für Menschenrechte: Menschenrechte – Innere Sicherheit – Rechtsstaat. Konferenz des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin, 27. Mai 2005, Berlin, S. 36.

⁴⁰² Vgl. Abetz (2005), S. 161.

unterliegt und nicht eindeutig zweckgebunden ist.“⁴⁰³ Die fehlende Zweckbindung des Datenaustausches zwischen den Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen steht klar im Widerspruch zu den Bestimmungen der *Grundrechtecharta*. Die Erhebung sensibler Daten bedarf der “unbedingten Notwendigkeit“. Allerdings ist dieser Begriff sehr weit gefasst und bietet somit keinen Schutz vor einer umfassenden Datenverarbeitung.⁴⁰⁴

Den jeweiligen Rechtsgrundlagen folgend unterliegen Europol und Eurojust beim Umgang mit personenbezogenen Daten den Bestimmungen der *Datenschutzkonvention* des Europarates, deren Schutzniveau, wie oben bereits ausgeführt wurde, aber als gering eingeschätzt wird. Abetz sieht daher die Gefahr, dass der umfangreiche Datenaustausch zwischen den EU-Staaten und den Institutionen der Union zu einer unkontrollierten Verbreitung von Daten und letztendlich zu einem unüberschaubaren Datenbestand auf europäischer Ebene führe, womit eine effektive Kontrolle unmöglich gemacht wird.⁴⁰⁵ Gleichzeitig leiden die jeweiligen Kontrollsysteme an einem Defizit bezüglich der Rechtsstaatlichkeit. So besitzt das EP nur sehr eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten gegenüber den Tätigkeiten von Europol und Eurojust.⁴⁰⁶ Die wichtigsten Überprüfungsinstrumente dieser beiden Institutionen stellen die gemeinsamen Kontrollinstanzen (GKI) dar. Personen, welche von einer Datenspeicherung betroffen sind, können sich direkt an die GKI wenden, um die Richtigkeit bzw. Zulässigkeit der Erhebung, der Speicherung und der Nutzung personenbezogener Daten überprüfen zu lassen.⁴⁰⁷ Allerdings bestehen in der Literatur vielfältige Zweifel bezüglich der Unabhängigkeit dieser beiden Gremien. Letztendlich können die GKI, vor allem mit Blick auf die Regelungen des Art. 6 *EMRK*, welche die Überprüfung von Grundrechtseingriffen durch unabhängige Instanzen bzw. Gerichte vorsieht, keinen effektiven Grundrechtsschutz bieten.⁴⁰⁸ Der Datenaustausch auf europäischer Ebene birgt somit vielerlei rechtsstaatliche Mängel in sich. Vor allem mit Blick auf die polizeiliche Zusammenarbeit, in deren Zentrum das Europäische Polizeiamt steht, ist festzustellen, dass Grauzonen politisch akzeptiert werden. Der nahezu vollständige Entzug dieser Kooperation vor rechtsstaatlichen Kontrollinstrumenten, kann auch mit Blick auf die Notwendigkeit des Schutzes der Bevölkerung vor Terroranschlägen und der hierfür gerechtfertigten Eingriffe in Grundrechte, nicht für gut geheißen werden. Der faktischen Wirkungslosigkeit der bürgerlichen Rechte auf Datenschutz und Rechtsschutz muss entgegengewirkt werden.⁴⁰⁹ Dies kann nur erreicht werden, wenn die Tätigkeit von Europol und Eurojust der Gerichtsbarkeit des EuGH unterworfen und die Datenschutzbestimmungen des Sekundärrechtes entsprechend angepasst werden.

Neben dem Austausch von Informationen sind bei der Gefahrenabwehr gegenüber dem Terrorismus Überwachungsmaßnahmen, insbesondere im Bereich der Telekommunikation, von

⁴⁰³ Heinz / Arend (2004), S. 17.

⁴⁰⁴ Vgl. Abetz (2005), S. 161.

⁴⁰⁵ Vgl. ebd., S. 176 f.

⁴⁰⁶ Vgl. Knelangen (2001), S. 234 f.

⁴⁰⁷ Vgl. Milke (2003), S. 133 ff.

⁴⁰⁸ Vgl. Abetz (2005), S. 199 ff.; vgl. auch Milke (2003), S. 297 ff.

⁴⁰⁹ Vgl. ebd., S. 334 f.

zentraler Bedeutung.⁴¹⁰ In seiner *Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus* vom 25. März 2004 fordert der Europäische Rat daher den Rat auf, "Vorschläge für Rechtsvorschriften über die Aufbewahrung von Verkehrsdaten durch Dienstanbieter"⁴¹¹ auszuarbeiten. Zwei Jahre später erließen das EP und der Rat unter Berufung auf diesen Auftrag die *Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder der öffentlichen Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG*. Unter dem Hinweis auf wissenschaftliche Ergebnisse und praktische Erfahrungen in einzelnen Mitgliedstaaten, fordern das EP und der Rat die Nutzung von Verkehrs- und Standortdaten bei der Prävention und Verfolgung schwerwiegender Straftaten, wie etwa dem Terrorismus, auf europäischer Ebene. Dieser Richtlinie folgend sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, welche Anbieter öffentlicher Kommunikationsdienste dazu verpflichten Daten von Telefon- oder Internetnutzern auf Vorrat für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten und höchstens zwei Jahren zu speichern. Entsprechende Festlegungen bezüglich der Speicherdauer treffen die EU-Staaten nach eigenem Ermessen.⁴¹²

Die so gesammelten Daten ermöglichen es den Strafverfolgungsbehörden Kommunikationsprofile eines jeden Telefon- und Internetbenutzers zu erstellen. Es ließe sich erschließen, wer wann wen angerufen und welche Internetseiten eine Person aufgerufen hat. Der Bundesdatenschutzbeauftragte Peter Schaar warnte daher, dass die Umsetzung dieser Richtlinie zu einem tief greifenden Einschnitt in das Grundrecht auf vertrauliche Kommunikation zur Folge hätte.⁴¹³ Hinsichtlich des Schutzes der Persönlichkeitsrechte der in der EU lebenden Personen gibt es im Richtlinienentwurf keine Regelungen. Artikel 7 bestimmt lediglich verschiedene Grundsätze zur Sicherheit der Daten im Rahmen der Speicherung durch die Kommunikationsanbieter. Wie bereits in vielen anderen Rechtsakten zur Terrorismusbekämpfung finden sich Verweise auf menschenrechtliche Verpflichtungen lediglich in der Präambel der Richtlinie.⁴¹⁴ Thilo Weichert, Datenschutzbeauftragter des Landes Schleswig-Holstein, meint mit Blick auf die Richtlinie, dass "fortan jedermann als potentieller Terrorist eingestuft [wird]. Das ist das Prinzip des Generalverdachts."⁴¹⁵ Und auch Peter Hustinx, Europäischer Datenschutzbeauftragter, sieht keinen ausreichenden Beweis für die Notwendigkeit dieser Maßnahme, woraus sich Zweifel bezüglich der Verhältnismäßigkeit ergeben.⁴¹⁶

⁴¹⁰ Vgl. Frowein (2005), S. 27.

⁴¹¹ Europäischer Rat (2004): Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus, in: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/79640.pdf (31. August 2005).

⁴¹² Vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2006): Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder der öffentlichen Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, in: OJ 2006 L 105/54.

⁴¹³ Vgl. Krempf, Stefan (2005): Jeder unter Verdacht, in: Die Zeit, 49/2005, S. 32.

⁴¹⁴ Vgl. Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2006).

⁴¹⁵ Zitiert nach Sattler, Karl-Otto (2005): Bürger unter Generalverdacht. Interview mit Thilo Weichert, in: Das Parlament, 51-52/2005, S. 5.

⁴¹⁶ Vgl. Hustinx (2005), S. 40.

Allein diese beiden Beispiele verdeutlichen, dass die Datenverarbeitung auf europäischer Ebene erhebliche rechtsstaatliche und menschenrechtliche Probleme aufwirft. Mit dem Verweis auf die Bedrohung durch den Terrorismus werden Normen des Völker- und des Gemeinschaftsrechts ausgehebelt und der Schutz der persönlichen Freiheit in den Hintergrund gedrängt. Rechtsstaatliche Grundsätze, wie die Verhältnismäßigkeit oder die Erforderlichkeit finden keine Beachtung. Darüber hinaus erscheint erschreckend, dass bei der Verabschiedung der *Richtlinie 2006/24/EG* die parlamentarische Kontrolle offenkundig versagt hat, da die Europaparlamentarier trotz erheblicher datenschutzrechtlicher Bedenken einer umfassenden Erhebung von Verbindungsdaten zugestimmt haben – ein deutliches Zeichen für das Ungleichgewicht der öffentlichen Güter Freiheit und Sicherheit.

5.5 Verstärkte Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA im Bereich der inneren Sicherheit

Der Austausch von Daten zur Bekämpfung des Terrorismus spielt auch im Rahmen der EU-USA-Kooperation eine bedeutende Rolle. In einem Schreiben vom 16. Oktober 2001 ersuchte der amerikanische Präsident George W. Bush die EU um eine engere Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit. Dabei unterbreitete er dem Ratsvorsitz und der Kommission eine Liste mit 40 Vorschlägen, in der die amerikanische Seite beispielsweise die Revision der europäischen Datenschutzbestimmungen forderte.⁴¹⁷ Gleichzeitig wird mit Blick auf die unmittelbaren Reaktionen der Union auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 deutlich, dass auch den Europäern an einer verstärkten Zusammenarbeit mit den USA gelegen war. "In addition to boosting cooperation among member states' law enforcement bodies, a key EU goal since September 11 has been to bolster coordination with the United States to better combat terrorism."⁴¹⁸ Die Intensivierung der EU-USA-Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit schlug sich in der Folge vor allem in folgenden Punkten nieder: Einführung einer regulären Zusammenarbeit zwischen Europol und entsprechenden US-Behörden; Verabschiedung eines Auslieferungs- und eines Rechtshilfeabkommens, das Knüpfen von Kontakten zwischen Eurojust und der amerikanischen Staatsanwaltschaft sowie Verstärkung der Zusammenarbeit in Grenzkontrollfragen.⁴¹⁹ Einige dieser Maßnahmen sollen im Weiteren näher betrachtet werden.

Auf der Tagung des Rates Justiz und Inneres vom 6./7. Dezember 2001 "wurde mit der Unterzeichnung des Abkommens Europol / Vereinigte Staaten eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten bei der Bekämpfung schwerer Formen der Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, eingeleitet."⁴²⁰ In diesem Übereinkommen verpflichteten sich die Ver-

⁴¹⁷ Vgl. Europäisches Parlament (2001b): Entschließung zu der justiziellen Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den Vereinigten Staaten bei der Terrorismusbekämpfung, in: OJ 2002 CE 177/288.

⁴¹⁸ Archick (2004), S. 8.

⁴¹⁹ Vgl. Monar (2004), S. 158 ff.

⁴²⁰ Europäische Kommission (2002), S. 181.

tragsparteien zum gegenseitigen Austausch strategischer und technischer Informationen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung sowie dem Austausch von Verbindungsbeamten. Der Austausch personenbezogener Daten war aufgrund der fehlenden amerikanischen Gesetzgebung im Bereich des Datenschutzes nicht vorgesehen, gleichzeitig sah das Abkommen aber die Möglichkeit eines nachträglichen Zusatzes zum Austausch dieser Daten vor.⁴²¹ Das Europol-USA-Abkommen wurde trotz des Widerspruchs der GKI des Europäischen Polizeiamtes, welche sich nur unzureichend konsultiert sah, und einer mangelhaften Konsultation der nationalen Parlamente und des EP verabschiedet.⁴²²

Zur Erfüllung seiner Aufgaben schloss Europol bereits in früheren Jahren Abkommen über den Austausch von (personenbezogenen) Daten mit Drittstaaten ab. Dabei erstellte die GKI vor Beginn der Verhandlungen einen Bericht über den Datenschutz in den jeweiligen Ländern, da das EÜK für die Kooperation mit Drittstaaten fordert, dass "ein angemessener Datenschutzstandard gewährleistet ist."⁴²³ Die USA verfügt allerdings nicht über ein umfassendes Datenschutzgesetz. Der so genannte Privacy Act von 1974 gewährt nur US-Amerikanern einige Rechte im Sinne des Datenschutzes. Trotz dieser bedenklichen Konstellation wurden Gespräche aufgenommen und mit der Unterzeichnung eines Abkommens abgeschlossen.⁴²⁴ Ein zweites Übereinkommen, welches nach langen Verhandlungen am 20. Dezember 2002 verabschiedet werden konnte, beinhaltet dann auch den Austausch so genannter sensibler Daten. Bedenken nationaler Parlamente in einzelnen EU-Staaten, etwa im britischen Oberhaus, gegenüber diesem Abkommen verstummten ungehört.⁴²⁵ In beiden Fällen setzte sich die EU über Bestimmungen des Datenschutzes und zudem über kritische Stimmen aus den "eigenen Reihen" hinweg.

Auch die Übermittlung der so genannten PNR-Daten ("Passenger Name Record") durch europäische Fluggesellschaften an amerikanische Behörden löste heftige Kritik aus. Am 17. Mai 2004 autorisierte der Rat mit seinem *Beschluss 2004/496/EG*⁴²⁶ den Ratspräsidenten zur Unterzeichnung des *Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by air carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection*, welches schließlich am 28. Mai 2004 in Washington unterzeichnet wurde und noch am selben Tag in Kraft trat. Dieses Abkommen ist eine direkte Folge der von den USA nach dem 11. September 2001 erlassenen Rechtsvorschriften, wonach Fluggesellschaften, welche Flüge mit dem Ziel oder dem Ausgangspunkt USA oder über deren Hoheitsgebiet durchführen, den amerikanischen Behörden Zugang zu den PNR-Daten, Da-

⁴²¹ Vgl. Monar (2004), S. 160.

⁴²² Vgl. Hayes, Ben (2002): EU-US-Kooperation nach dem 11.9. Sicherheit und Geheimhaltung auf der "nördlichen Achse", in: Bürgerrecht und Polizei/CILIP, 3/2002, S. 53 ff.

⁴²³ Rat der Europäischen Union (1995).

⁴²⁴ Vgl. ebd., S. 53 ff.

⁴²⁵ Vgl. Monar (2004), S. 158; vgl. auch Grabbe (2001), S. 68 f.

⁴²⁶ Siehe hierzu Rat der Europäischen Union (2004a): Decision of 17 May 2004 on the conclusion of an Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by Air Carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection, in: OJ 2004 L 183/83.

ten welche durch automatisierte Reservierungs- und Abfertigungssysteme erhoben und gespeichert werden, gewähren müssen. Diese Daten umfassen etwa die Kreditkartennummer, die Telefonnummer, eventuelle Hotelreservierungen oder Mietwagenanforderungen, können aber auch sensible Informationen über die ethnische oder rassische Herkunft beinhalten.⁴²⁷ Allerdings verpflichtete sich die amerikanische Regierung in einer Erklärung, welche sie gegenüber der Kommission abgab, diese sensiblen Daten nicht zu verwenden und durch ein automatisiertes System zu löschen.⁴²⁸

Nach ausführlichen Verhandlungen zwischen der Kommission und den amerikanischen Behörden, in denen Bedenken der europäischen Seite über die Nichtvereinbarkeit dieser Regelungen mit europäischen Datenschutzbestimmungen geäußert wurden, erließ Brüssel die *Entscheidung über die Angemessenheit des Schutzes der personenbezogenen Daten, die in den Passenger Name Records enthalten sind, welche dem United States Bureau of Customs and Border Protection übermittelt werden*, worin sie feststellte, dass ein ausreichender Datenschutz gewährleistet sei. Daneben wird den EU-Staaten und der Kommission die Möglichkeit gegeben, die Datenübermittlung aufgrund der Verletzung oder drohenden Verletzung von Persönlichkeitsrechten auszusetzen. Diese Entscheidung war schließlich eine Voraussetzung für die Unterzeichnung des Abkommens.⁴²⁹

Unter Hinweis auf den Verstoß gegen Grundrechte sowohl durch die Entscheidung der Kommission, als auch durch den Beschluss des Rates vom 17. Mai 2004 beantragte das EP, unterstützt durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten, beim EuGH die Nichtigkeitserklärung beider Rechtsakte. Die Kritiker verwiesen auf europäische Datenschutzstandards und prangerten den Umfang der Informationen, die Willkür bei der Datenübertragung und den aus europäischer Sicht mangelhaften amerikanischen Datenschutz an.⁴³⁰ In ihrem Urteil vom 30. Mai 2006 stimmten die Luxemburger Richter dem Gesuch des Parlamentes zu, ohne allerdings auf die Grundrechtswidrigkeit der beklagten Rechtsakte einzugehen, da in beiden Fällen eine Nichtigkeitserklärung bereits aufgrund mangelhafter Rechtsgrundlagen notwendig erschien.⁴³¹

Neben dem Austausch von Daten stellt die Erleichterung der Auslieferung zwischen den EU-Staaten und den USA eine zentrale Maßnahme des gemeinsamen Vorgehens gegen den Terrorismus dar. Zwischen Mai 2002 und Februar 2003 verhandelten die Union und die Vereinigten Staaten daher über ein Auslieferungs- sowie über ein Rechtshilfeabkommen, welches hier aber

⁴²⁷ Vgl. Europäische Gemeinschaften / Vereinigte Staaten von Amerika (2004): Agreement on the processing and transfer of PNR data by air carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection, in: OJ 2004 L 183/84; vgl. auch Vannahme, Joachim (2006): Wer kein Schweinefleisch isst, macht sich verdächtig, in: Das Parlament, 34-35/2006, S. 8.

⁴²⁸ Vgl. Europäische Kommission (2004c): Entscheidung vom 14. Mai 2004 über die Angemessenheit des Schutzes der personenbezogenen Daten, die in den Passenger Name Records enthalten sind, welche dem United States Bureau of Customs and Border Protection übermittelt werden, in: OJ 2004 L 235/11.

⁴²⁹ Vgl. ebd.; vgl. auch Europäischer Gerichtshof (2005): Schlussanträge des Generalanwalts Philippe Leger vom 22. November 2005. Rechtssache C-317/04 und C-318/04, in: <http://curia.europa.eu> (11. August 2006).

⁴³⁰ Vgl. Reckmann, Jörg (2005): Weitergabe von Fluggast-Daten an USA gerügt, in: Frankfurter Rundschau am 23. November 2005, S. 6.

⁴³¹ Vgl. Europäischer Gerichtshof (2006b): Pressemitteilung Nr. 46/06, in: <http://curia.europa.eu/de/actu/communiques/cp06/aff/cp060046de.pdf> (15. August 2006).

nicht genauer untersucht werden soll. Die Verhandlungen wurden, wider dem Protest nationaler Parlamente und des EP, unter strikter Geheimhaltung durchgeführt. Aufgrund der mangelnden Transparenz und dem Fehlen einer demokratischen Überprüfung wurde starke Kritik gegenüber dem Vorgehen der Kommission laut. Auch die Tatsache, dass die EU ohne volle Konsultation und ohne demokratische Verantwortlichkeit ihre Mitgliedsstaaten in dieser Form letztendlich an ein Abkommen gebunden hat, welches einen starken Bezug zu menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Grundsätzen aufweist, sorgte für Verunsicherung.⁴³² Das EU-Parlament machte bereits in seiner *Entschließung zur justiziellen Zusammenarbeit mit den USA* vom 13. Dezember 2001 deutlich, dass nach Auffassung der Parlamentarier Teile des US-Rechtes mit der Rechtslage in der EU nicht vereinbar seien. So führten sie beispielsweise die Verhängung und die Anwendung der Todesstrafe sowie die Einrichtung von Militärtribunalen zur Aburteilung nichtamerikanischer Bürger, die unter Terrorismusverdacht stehen, auf. Unter Verweis auf die demokratischen Werte der Union und deren Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte wies das EP darauf hin, dass internationale Abkommen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittstaaten die *EMRK* achten müssen. Darüber hinaus fordert es den Rat und die Kommission zur vollständigen Information und Konsultation des Parlamentes auf.⁴³³

Das *Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über Auslieferung*⁴³⁴, welches schließlich am 25. Juni 2003 in Washington unterzeichnet wurde, ist das erste seiner Art für eine justizielle Kooperation mit einem Drittstaat.⁴³⁵ Es wurde von den Vertragsparteien "IN DEM WUNSCH, zum Schutz ihrer demokratischen Gesellschaften und ihrer gemeinsamen Werte Verbrechen effizienter zu bekämpfen"⁴³⁶ und "UNTER GEBÜHRENDER BEACHTUNG der Rechte des Einzelnen und des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit"⁴³⁷ verabschiedet. Laut Art. 1 verpflichtet sich die EU zu einer Verstärkung der Zusammenarbeit im Bereich der Auslieferungsverfahren zwischen den USA und den EU-Mitgliedstaaten. Personen sollen dem Abkommen folgend ausgeliefert werden, wenn ein Straftat sowohl im Strafrecht des ersuchenden als auch im Strafrecht des ersuchten Staates mit einer Höchststrafe von mindestens einem Jahr bedroht ist. Gleichzeitig erfolgt eine Auslieferung auch beim Versuch der Begehung einer solchen Tat.⁴³⁸

Neben Bedenken bezüglich des Vorgehens der Kommission in den Verhandlungen zum Auslieferungsabkommen regte sich vor allem Kritik bezüglich der Verhängung der Todesstrafe in den USA. Art. 13 des Abkommens behandelt dieses Problem:

⁴³² Vgl. amnesty international (2005), S. 25 f.

⁴³³ Vgl. Europäisches Parlament (2001b); vgl. auch Heinz u. a. (2003), S. 16.

⁴³⁴ Europäische Union / Vereinigte Staaten von Amerika (2003): Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über Auslieferung, in: OJ 2003 L 181/27; vgl. auch Monar (2004), S. 158 f.

⁴³⁵ Vgl. amnesty international (2005), S. 25.

⁴³⁶ Europäische Union / Vereinigte Staaten von Amerika (2003). (Hervorhebung im Original).

⁴³⁷ Ebd. (Hervorhebung im Original).

⁴³⁸ Vgl. ebd.

“Ist die Straftat, wegen der um Auslieferung ersucht wird, nach den Gesetzen des ersuchenden Staates mit der Todesstrafe bedroht, nach den Gesetzen des ersuchten Staaten jedoch nicht, so kann der ersuchte Staat die Auslieferung unter der Bedingung gewähren, dass die Todesstrafe gegen die gesuchte Person nicht verhängt wird, oder – wenn eine derartige Bedingungen vom ersuchenden Staat aus Verfahrensgründen nicht erfüllt werden kann – unter der Voraussetzung, dass die Todesstrafe, falls sie verhängt wird, nicht vollstreckt wird. Akzeptiert der ersuchende Staat die Auslieferung unter den in diesem Artikel genannten Bedingungen, so hat er diese Bedingungen zu erfüllen. Akzeptiert der ersuchende Staat die Bedingungen nicht, so darf das Auslieferungsersuchen abgelehnt werden.“⁴³⁹

Die EU-Staaten, die alle die Todesstrafe abgeschafft haben, erhalten somit die Möglichkeit die Nichtverhängung oder Nichtvollstreckung der Todesstrafe zu fordern, bevor einer Auslieferung zugestimmt wird. Allerdings ist dies lediglich eine “kann-Bestimmung“. Darüber hinaus gibt es kein Instrument, welches sicherstellen könnte, dass die USA eine eventuelle Zustimmung zur Nichtanwendung der Todesstrafe auch umsetzt. So ist dieser Artikel nicht vereinbar mit dem 6. sowie dem 13. Zusatzprotokoll zur *EMRK* sowie der *Grundrechtecharta* der EU.⁴⁴⁰ Diese sieht in Art. 19 Abs. 2 vor, dass “niemand in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen oder an einen Staat ausgeliefert werden [darf], in dem für sie oder ihn das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder der unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht.“⁴⁴¹ Das Abkommen stellt nicht allein aufgrund seiner Unterzeichnung eine Verletzung der Grundrechte dar. Doch zeigt sich auch hier deutlich, dass den Verpflichtungen aus verschiedenen Menschenrechtsverträgen nicht ausreichend nachgekommen wurde. So scheint der Verweis auf die gebührende Beachtung der Rechte des Einzelnen in der Präambel mit Blick auf die Union zynisch. Allen EU-Staaten ist die Auslieferung einer Person in einen Staat, in dem ihr die Todesstrafe droht, völkerrechtlich untersagt. Allein die theoretische Einräumung der Möglichkeit eines Verstoßes gegen dieses Verbot ist unverständlich und aus menschenrechtlicher Sicht zu verurteilen.

6 Schlussbetrachtung – Sicherheit vs. Freiheit?

6.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Ziel der vorliegenden Arbeit war die Untersuchung des Auf- bzw. Ausbaus des europäischen RFSR anhand des Beispiels der Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001. Vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen, politischen und medialen Diskussion um das Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit einerseits und der Wahrung der Grundrechte und rechtsstaatlicher Prinzipien andererseits, stellte sich die Frage, ob die Zielstellung des Raumes – der Schutz der bürgerlichen Freiheit bei gleichzeitiger Gewährleistung von Sicherheit – erreicht werden konnte.

⁴³⁹ Ebd.

⁴⁴⁰ Vgl. amnesty international (2005), S. 26.

⁴⁴¹ Zitiert nach Löffler (2002), S. 56.

Denn tatsächlich beinhaltet dieser Raum “eine **Dialektik** von scheinbar gegensätzlichen Begriffen: Freiheit und Sicherheit.“⁴⁴²

Außer Frage steht, dass “der Schutz vor Kriminalität und terroristischen Anschlägen Teil staatlicher Verantwortung [ist]. [...] Der Wunsch nach Sicherheit rechtfertigt – nach der regulativen Idee vom Gesellschaftsvertrag – die Notwendigkeit des Staates.“⁴⁴³ Gleichzeitig besteht für die Staatsgewalt aber auch die Verpflichtung die Menschenrechte zu achten und Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten. Diese drei Aspekte stehen in einem engen Zusammenhang, welchen die EU durch die rechtliche Etablierung des RFSR deutlich zum Ausdruck brachte. Keines dieser drei Ziele ist ohne die anderen beiden erreichbar. So können Bürger nicht in Freiheit leben, wenn sie von Unsicherheit bedroht sind. Gleichzeitig kann Sicherheit nicht durch willkürliche und unverhältnismäßige Eingriffe in Grundrechte hergestellt werden.

Unabhängig von den einzelnen Antiterrorismusmaßnahmen ist festzustellen, dass im Bereich der europäischen Justiz- und Innenpolitik – einem Politikfeld, das unmittelbar in die Grundrechte des Menschen eingreift – ein Mangel an parlamentarischer und gerichtlicher Kontrolle zu verzeichnen ist. Dieses rechtsstaatliche Problem hat sich in den vergangenen Jahren noch verstärkt, da die bloße Zahl der im Rahmen der Dritten Säule der EU verabschiedeten Rechtsakte enorm angestiegen ist. Zwar bedürfen diese einer nationalen Umsetzung und somit der Einbeziehung der nationalen Parlamente, doch wird die Annahme dieser Texte auf europäischer Ebene fast unter Ausschluss der Parlamentarier vorgenommen. Daran hat auch die Einführung der Anhörungspflicht des EP durch den *Vertrag von Amsterdam* nichts geändert.⁴⁴⁴ Somit stehen bereits die rechtlichen Grundlagen des RFSR dessen umfassender Verwirklichung im Wege. Auch die Tatsache, dass der Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene in den vergangenen Jahren weiter ausgebaut wurde, kann die strukturellen Defizite im Rahmen der Justiz- und Innenpolitik nicht aufwiegen. Schon 1999 rief eine Expertengruppe der Kommission die verantwortlichen Politiker dazu auf zu handeln,⁴⁴⁵ doch scheiterte mit der *Europäischen Verfassung* auch die *Grundrechtecharta*, da diese nach wie vor einen rechtlich unverbindlichen und somit lediglich empfehlenden Charakter besitzt. Die generelle Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte und zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, wie sie Art. 6 EUV festschreibt, wird durch Ausnahmebestimmungen bezüglich der Zuständigkeiten des EuGH und durch die Beschränkung der Teilhabe des EP am Prozess der Rechtssetzung torpediert.

Die Analyse der europäischen Antiterrorismusmaßnahmen zeigte schließlich deutliche menschenrechtliche oder rechtsstaatliche Probleme auf, sei es bei der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus oder beim Umgang mit personenbezogenen Daten, sei es bei der Definition des Terrorismus oder der Einführung des EuHb. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass si-

⁴⁴² Kraus-Vonjahr (2002), S. 39. (Hervorhebung im Original).

⁴⁴³ Limbach, Jutta (2004): Terror – eine Bewährungsprobe für die Demokratie, in: <http://www.bpb.de> (28. Februar 2006).

⁴⁴⁴ Vgl. Monar (2002b), S. 170.

⁴⁴⁵ Siehe hierzu Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten (1999).

cherheitspolitische Interessen in den vergangenen Jahren im Vordergrund standen und der Grundrechtsschutz in den Hintergrund gedrängt wurde. Eine Tendenz, die Monar bereits anhand der rechtlichen Grundlagen des RFSR anprangerte. Mit Blick auf die hier analysierten Maßnahmen, welche die Grundpfeiler der europäischen Antiterrorismusstrategie im Rahmen des Justiz- und Innenpolitik darstellen, muss ein niederschlagendes Urteil gefällt werden:

“Die europäischen Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung erwecken den Eindruck, als wäre die Gunst der Stunde nach den Anschlägen vom 11. September genutzt worden, um Eingriffsbefugnisse in empfindliche Grundrechtsbereiche ohne größere demokratische Auseinandersetzungen auszuweiten. Der Gesetzgebungsprozess erfolgte weitgehend ohne parlamentarische oder gerichtliche Kontrolle.“⁴⁴⁶

Und auch Albrecht meint, “das Datum selbst ist Mittel zum Zweck.“⁴⁴⁷ Die Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen der Union fügen sich dem allgemeinen Trend, Grundrechte und rechtsstaatliche Prinzipien zum Zwecke der Strafverfolgung aufzuweichen. Die europäische Politik wird somit ihren selbst gesetzten Zielen bezüglich des Aufbaus des RFSR und ihrer Grundrechtsstandards, wie sie etwa in der *Grundrechtecharta* niedergeschrieben sind, nicht gerecht.⁴⁴⁸ Die Forderung des Gipfels von Tampere 1999, dass der Grundsatz der Transparenz und die demokratische Kontrolle tragende Elemente des Raumes sein sollen,⁴⁴⁹ konnte in den vergangenen Jahren nicht erfüllt werden. Daran ändert auch die Tatsache, dass viele der Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, da sie im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit verabschiedet wurden, einer Umsetzung durch die nationalen Parlamente bedürfen nichts. Auf menschenrechtliche Bedenken, die während der Verhandlungen zu den einzelnen Rechtsakten geäußert wurden, wurde nicht im ausreichenden Maße reagiert. Die Erwähnung des Grundrechtsschutzes in der Präambel eines Rechtsdokumentes erscheint aufgrund der herausragenden Bedeutung der Grundrechte für die europäische Integration nicht befriedigend.

Gleichzeitig soll aber deutlich hervorgehoben werden, dass, auch aus Sicht des Menschenrechtsschutzes, eine effektive Zusammenarbeit im Bereich der Terrorismusbekämpfung auf Unionsebene zu begrüßen ist. Doch muss diese Kooperation, welche zum Teil sehr stark in die Grundrechte der europäischen Bürger und Menschen aus Drittländern eingreift, einer umfassenden parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle unterworfen werden. Es darf auch im Angesicht terroristischer Bedrohungen nicht zu einer unkontrollierbaren Gefährdung oder gar Verletzung von menschenrechtlichen Normen und rechtsstaatlichen Erfordernissen kommen. Daraus folgt, dass in dem Maße, in dem Befugnisse im Bereich der Justiz- und Innenpolitik auf die Unionsebene verla-

⁴⁴⁶ Abetz (2005), S. 335.

⁴⁴⁷ Albrecht, Peter-Alexis (2003): Die vergessene Freiheit – Strafrechtsprinzipien in der europäischen Sicherheitsdebatte, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin (Hrsg.): Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Berlin, S. 11.

⁴⁴⁸ Vgl. Abetz (2005), S. 335 ff.

⁴⁴⁹ Vgl. Rat der Europäischen Union (1999b).

gert werden, auch der Grundrechtsschutz auf ein entsprechendes Niveau angehoben werden muss.⁴⁵⁰ "The EU's new measures to tackle crime and terrorism, and the growing powers of Euro-pol and Eurojust, must be balanced by efforts to create pan-European civil rights."⁴⁵¹ Kritisiert wird hiernach nicht die Europäisierung der Terrorismusbekämpfung an sich, sondern die einseitige Betonung der Sicherheitsdimension im Rahmen des RFSR.⁴⁵²

Bei der Verabschiedung und Vollstreckung von Antiterrorismusmaßnahmen durch die Union oder deren Mitgliedstaaten sollte deutlich zum Ausdruck kommen, dass sich diese lediglich gegen Terroristen und deren Unterstützer richten und dem Schutz der Bevölkerung dienen. Eine repressive Überreaktion, welche die Rechte der Menschen gefährdet, spielt letztendlich den Terroristen in die Hände.⁴⁵³ Es ist unverständlich, dass die Organe der Union sowie der Europäische Rat immer wieder auf die große Bedeutung der Grundrechte hinwiesen, während diesen bei der Verabschiedung der Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung nur eine untergeordnete Rolle beige-messen wurde.

Mit Blick auf den Kampf gegen den Terrorismus im Rahmen der EU muss festgestellt werden, dass im RFSR ein Zielkonflikt entstanden ist. Der Schutz der Grundrechte und die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit wurden in vielen Fällen "Opfer der Sicherheitspolitik"; nur rhetorisch spielten die Dimensionen Freiheit und Recht eine Rolle. Bezugnehmend auf die These von Monar, dass der RFSR seine Legitimität aus der gleichgewichtigen Verwirklichung aller drei Dimensionen des Raumes bezieht, ist für den momentanen Entwicklungsstand und daraus folgend für die weitere Entwicklung dieses Integrationsprojektes ein düsteres Bild zu zeichnen. Die EU hat es nicht vermocht ihr menschenrechtlichen Verpflichtungen, die sie sich selbst auferlegt hat, zu erfüllen und untergräbt daher ihre eigene Legitimität.

6.2 Sicherheit vs. Freiheit? – Ein Beitrag zur Debatte mit Blick auf die europäische Terrorismusbekämpfung

Der RFSR leidet, so das Ergebnis der vorliegenden Arbeit, an einem Zielkonflikt. Doch war dieser bereits aufgrund der Konzeption des Raumes – indem man die Freiheit und die Sicherheit als sich offenbar gegenüberstehende Güter in einen Rahmen fassen wollte – angelegt, oder finden sich dessen Wurzeln in der praktischen Politik nach dem 11. September 2001? Um es vorwegzunehmen: Ohne Zweifel besteht zwischen der Freiheit und der Sicherheit ein komplexes Spannungs-verhältnis. Doch schließen sie sich nicht zwangsläufig gegenseitig aus. Mit anderen Worten; die Gewährleistung von Sicherheit muss nicht auf Kosten der Freiheit gehen. Und umgekehrt bedeutet die Gewährung von Freiheitsrechten nicht eine unausweichliche Gefährdung für die Sicherheit.⁴⁵⁴

⁴⁵⁰ Vgl. Ludwig (2002), S. 258; vgl. auch Wilkinson (2005), S. 39.

⁴⁵¹ Grabbe (2001), S. 74.

⁴⁵² Vgl. Abetz (2005), S. 344 f.

⁴⁵³ Vgl. Wilkinson (2005), S. 38.

⁴⁵⁴ Vgl. Bielefeldt (2004b), S. 21.

Aus rechtsphilosophischer Sicht ist zunächst festzustellen, dass “die elementaren Freiheitsrechte [...] einen herausgehobenen rechtsnormativen Status [haben], der sie der Verrechnung mit sonstigen Interessen – auch mit politischen Sicherheitsinteressen – weitgehend entzieht bzw. etwaige Abwägungen mit konkurrierenden Rechtsgütern zumindest unter strenge Bedingungen stellt.”⁴⁵⁵ Sicherheitspolitische Einschränkungen der Grundrechte sind somit in allen Fällen begründungsbedürftig und unterliegen darüber hinaus den Grenzen der Eignung, der Erforderlichkeit sowie der Angemessenheit.⁴⁵⁶ Auch die Tatsache, dass “gegen einen völlig irrational handelnden, den eigenen Tod in Kauf nehmenden Terroristen die tradierten Grundsätze des mildesten Mittels und der Angemessenheit [versagen]”⁴⁵⁷, kann keine Rechtfertigung für eine umfassende Grundrechtsbeschränkung oder Negierung von Rechtsstaatsprinzipien sein, denn “die Menschenrechte gelten für alle Menschen, auch für Personen, die Terrorakte verübt haben oder in einem entsprechenden Verdacht stehen.”⁴⁵⁸

So ließe sich mit Blick auf die Terrorismusbekämpfung durch die EU schlussfolgern, dass etwa die flächendeckende Speicherung von Verbindungsdaten aller im Hoheitsgebiet der EU lebenden Personen weder angemessen noch erforderlich erscheint. Auch die grenzüberschreitende Bekämpfung terroristischer Aktivitäten unterliegt menschenrechtlichen Normen und bedarf eines einheitlichen und verpflichtenden Datenschutzes für alle Organe und Einrichtungen der Union.⁴⁵⁹ Hustinx stellt fest: “Der Schutz der Privatsphäre und Sicherheitsinteressen [stehen] sich nicht unbedingt im Wege. Sie bedingen sich vielmehr [...] gegen-seitig, da echte Sicherheit nicht ohne einen adäquaten Schutz der Privatsphäre, ohne geeigneten Datenschutz und die Gewährleistung anderer Grundrechte vorstellbar ist.”⁴⁶⁰ Gleichfalls ungeeignet erscheinen Praktiken wie die Verhängung von Isolationshaft oder die Entziehung des Rechtsbeistandes. Trotz der Tatsache, dass diese Missstände in einzelnen EU-Staaten nicht der Union zugerechnet werden können, kann Brüssel nicht aus der Verantwortung entlassen werden. Der Rechtsbeistand für verdächtige Personen ist ein verbrieftes Menschenrechte, welches der *EMRK* folgend keine Einschränkungen zulässt. Dem EUV folgend wäre es der EU möglich auf die Verletzung dieser Bestimmungen mit Sanktionen gegen Mitgliedstaaten zu reagieren.

In einem Urteil zur Frage der Zulässigkeit von Folter und unmenschlicher Behandlung terrorismusverdächtiger Personen zur Verhinderung zukünftiger Terrorakte stellte das oberste israelische Gericht fest: “Although a democracy must often fight with one hand tied behind the back, it nevertheless has the upper hand.”⁴⁶¹ Der Union stehen aufgrund ihrer demokratischen und rechtsstaatlichen Werte nicht alle verfügbaren Mittel offen, um den Terrorismus zu bekämpfen. Doch darf dies nicht als Schwäche ausgelegt werden. Vielmehr bedarf es im Kampf gegen terroristische Akti-

⁴⁵⁵ Bielefeldt (2004b), S. 6.

⁴⁵⁶ Vgl. ebd., S. 9.

⁴⁵⁷ Gusy (2004), S. 17.

⁴⁵⁸ Rat der Europäischen Union (2004e), S. 18.

⁴⁵⁹ Vgl. Schaar (2006), S. 38.

⁴⁶⁰ Hustinx (2005), S. 38.

⁴⁶¹ Zitiert nach Dershowitz (2002), S. 3.

vitäten der Stärkung dieser Prinzipien. So argumentiert etwa Dershowitz: “We have to fight terrorism in the open and with full realization that terrorists will be able to provoke the publicity they seek for their acts. We must figure out ways of turning this publicity against them – of using the openness of our society as both a shield and a sword in the war against terrorism.”⁴⁶²

Und auch mit Blick auf die Hintergründe des Terrorismus ist schließlich festzustellen, dass das Gedankengebäude eines unausweichlichen Konfliktes zwischen der Wahrung von Menschenrechten und der Gewährleistung von Sicherheit, welches in Zeiten terroristischer Bedrohung durch Wissenschaftlicher, (Sicherheits-)Politiker und Journalisten immer wieder errichtet wird, auf keinem festen Fundament fußt. Es muss eben auch wahrgenommen werden, dass sich der Terrorismus neben dem religiösen Eifer allen voran aus einer Gerechtigkeitslücke nährt, welche u. a. als weltweite Wohlstandsschere zwischen arm und reich offenbar wird.⁴⁶³ Mit anderen Worten; “the origins of terrorism are related to the infringement of human rights.”⁴⁶⁴ Sicherheit ist demnach nicht ohne die Wahrung menschenrechtlicher Normen erreichbar.

Die Union hat sich selbst zur Achtung der Grundrechte verpflichtet. Die einseitige Betonung sicherheitspolitischer Notwendigkeiten bei der Bekämpfung des Terrorismus, wie sie in der europäischen Politik der inneren Sicherheit in den letzten Jahren zu verzeichnen ist, führt aber schließlich zum Verlust der Freiheit.⁴⁶⁵ Dies ist zum einen nicht mit den Zielen der EU – allen voran mit Blick auf den RFSR – zu vereinen, zum anderen ist zudem festzustellen, dass “the only long-term guarantor of security is respect for human rights and humanitarian law, it is necessary to strike a balance between legitimate national security concerns and fundamental freedoms.”⁴⁶⁶ Die Menschenrechte bzw. der Menschenrechtsschutz sind keine Hindernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus, vielmehr sind sie integraler Bestandteil erfolgversprechender Strategien zur Überwindung terroristischer Gewalt.⁴⁶⁷ “Human rights [...] may be in conflict with the war on terrorism in some respects but there is also considerable convergence in the two agendas.”⁴⁶⁸ Die Union sollte sich auf ihre Werte besinnen und im Kampf gegen den Terrorismus den Schutz der Menschenrechte und die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit zu einem prioritären Ziel in diesem Kampf erklären. Nur so kann es gelingen einen RFSR aufzubauen, in dem der Mensch im Mittelpunkt steht und Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit genießen kann. Die Union und ihre Mitgliedstaaten befinden sich in keinem Dilemma, welches sie vor die Entscheidung zwischen Freiheit oder Sicherheit stellt, vielmehr geraten sie in Erklärungsnot, wenn sie Sicherheit ohne die Achtung der Freiheit gewährleisten wollen.

⁴⁶² Ebd., S. 109.

⁴⁶³ Vgl. Hoffmann-Riem (2002), S. 500.

⁴⁶⁴ Schorlemer (2003), S. 266.

⁴⁶⁵ Limbach (2004).

⁴⁶⁶ Schorlemer (2003), S. 281.

⁴⁶⁷ Vgl. Deile (2004), S. 123.

⁴⁶⁸ Dunne (2002), S. 98.

7 Literaturverzeichnis

7.1 Primärquellen

Dokumente und Veröffentlichungen der Organe und der Institutionen der Europäischen Gemeinschaften sowie der Europäischen Union

Europäische Gemeinschaften (1992): Vertrag über die Europäische Union, Luxemburg.

Europäische Gemeinschaften / Vereinigte Staaten von Amerika (2004): Agreement on the processing and transfer of PNR data by air carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection, in: OJ 2004 L 183/84.

Europäische Kommission (2001a): Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Terrorismusbekämpfung, in: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0521de01.pdf (16. Februar 2006).

Europäische Kommission (2001b): Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, in: http://europa.eu.int/eur-lex/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0522de01.pdf (16. Februar 2006).

Europäische Kommission (2001c): Überblick über die Maßnahmen der EU als Reaktion auf die Ereignisse vom 11. September und Einschätzung ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen, in: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0611de01.pdf (10. Februar 2006).

Europäische Kommission (2002): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2001, Luxemburg.

Europäische Kommission (2003): Grünbuch. Verfahrensgarantien in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union, in: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2003/com2003_0075de01.pdf (18. August 2006).

Europäische Kommission (2004a): Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über bestimmte Maßnahmen, die zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerwiegender Formen der Kriminalität, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung des Informationsaustauschs, zu treffen sind, in: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0221de01.pdf (8. Juli 2006).

Europäische Kommission (2004b): Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union, in: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2004/com2004_0328de01.pdf (21. August 2006).

Europäische Kommission (2004c): Entscheidung vom 14. Mai 2004 über die Angemessenheit des Schutzes der personenbezogenen Daten, die in der Passenger Name Records enthalten sind, welche dem United States Bureau of Customs and Border Protection übermittelt werden, in: OJ 2004 L 235/11.

Europäische Kommission (2004d): Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven, in: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0401de01.pdf (16. Februar 2006).

Europäische Kommission (2005): Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, in: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0475de01.pdf (11. August 2006).

Europäische Kommission (2006): Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften über die Anpassung der die Zuständigkeit des Gerichtshofs betreffenden Bestimmungen des Titels IV des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf die Gewährleistung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes, in: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0346de01.pdf (15. August 2006).

Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten (1999): Die Grundrechte in der Europäischen Union verbürgen – es ist Zeit zu handeln. Bericht der Expertengruppe "Grundrechte", in: http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/publicat/fundamri/simitis_de.pdf (2. Mai 2006).

Europäischer Gerichtshof (2005): Schlussanträge des Generalanwalts Philippe Leger vom 22. November 2005. Rechtssache C-317/04 und C-318/04, in: <http://curia.europa.eu> (11. August 2006).

Europäischer Gerichtshof (2006a): Urteil vom 30. Mai 2006 in den verbundenen Rechtssachen C-317/04 und C-318/04, in: <http://curia.europa.eu> (19. August 2006).

Europäischer Gerichtshof (2006b): Pressemitteilung Nr. 46/06, in: <http://www.curia.europa.eu/de/actu/communiqués/cp06/aff/cp060046de.pdf> (15. August 2006).

Europäischer Gerichtshof (2006c): Schlussanträge des Generalanwalts Leendert A. Geelhoed vom 22. Juni 2006. Rechtssache C-266/05 P, in: <http://curia.europa.eu> (11. August 2006).

Europäischer Rat (1995): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Madrid am 15./16. Dezember 1995). Anlage 3, in: http://www.europarl.europa.eu/summits/mad2_de.htm (21. Juni 2006).

Europäischer Rat (1999a): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Köln am 3./4. Juni 1999). Anhang 4, in: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/de/9906/i1064.htm> (02. Mai 2006).

Europäischer Rat (1999b): Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Tampere am 15./16. Oktober 1999), in: <http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99.htm> (16. Februar 2006).

Europäischer Rat (2001a): Gemeinsamen Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, der Präsidentin des Europäischen Parlaments, des Präsidenten der Europäischen Kommission und des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/de/200109/p106004.htm> (16. Februar 2006).

Europäischer Rat (2001b): Außerordentliche Tagung am 21. September 2001. Schlussfolgerungen und Aktionsplan, in: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/85097.pdf (16. Februar 2006).

Europäischer Rat (2004): Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus, in: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/79640.pdf (31. August 2005).

Europäisches Parlament (2000): Entschließung zur Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2000), in: <http://europa.eu/bulletin/de/200107/p102002.htm> (13. Juli 2006).

Europäisches Parlament (2001a): Empfehlung zu der Rolle der Union beim Kampf gegen den Terrorismus, in: <http://europa.eu/bulletin/de/200109/p104001.htm> (23. Juni 2006).

Europäisches Parlament (2001b): Entschließung zu der justiziellen Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den Vereinigten Staaten bei der Terrorismusbekämpfung, in: OJ 2002 CE 177/288.

Europäisches Parlament (2002): Entschließung zu dem Beschluss des Rates vom 27. Dezember 2001 zu Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: <http://europa.eu/bulletin/de/200201/p104012.htm> (18. August 2006).

Europäisches Parlament, Ausschuss für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten (1997): Entschließung zum Kampf gegen den Terrorismus in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 055 vom 24. Februar 1997, S. 27 – 33.

Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Gemeinschaften / Europäische Kommission (1977): Gemeinsame Erklärung vom 5. April 1977 über die Grundrechte, in: <http://europa.eu.int/eur-lex/de/accesible/treaties/de/livre602.htm> (24. Mai 2006).

Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (1995): Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, in: <http://eur-lex.europa.eu> (24. August 2006).

Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2000): Verordnung Nr. 45/2001 vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, in: OJ 2001 L 8/1.

Europäisches Parlament / Rat der Europäischen Union (2006): Richtlinie 2006/24/EG vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, in: OJ 2006 L 105/54.

Europäische Union / Vereinigte Staaten von Amerika (2003): Abkommen über Auslieferung, in: OJ 2003 L 181/27.

Gericht erster Instanz (2003): Klage des Jose Maria Sison gegen den Rat der Europäischen Union, eingereicht am 24. März 2003 (Rechtssache T-110/03), in: OJ 2003 C 146/39.

Gericht Erster Instanz (2005): Urteil vom 26. April 2005 in den verbundenen Rechtssachen T-110/03, T-150/03 und T-405/03, Jose Maria Sison gegen Rat der Europäischen Union, in: OJ 2005 C 171/15.

Rat der Europäischen Union (1995): Rechtsakt vom 26. Juli 1995 über die Fertigstellung des Übereinkommens aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Einrichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 316 vom 27. November 1995, S. 1 – 24.

Rat der Europäischen Union (2001a): Sondertagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten am 12. September 2001 in Brüssel, in: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/gena/11795.d1.html (16. Februar 2006).

Rat der Europäischen Union (2001b): Außerordentliche Tagung des Rates Justiz, Inneres und Katastrophenschutz am 20. September 2001. Bekämpfung des Terrorismus – Schlussfolgerungen, in: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/jha/12019.d1.html (16. Februar 2006).

Rat der Europäischen Union (2001c): Koordinierung und Umsetzung des Aktionsplanes zur Terrorismusbekämpfung, in: Deutscher Bundestag. Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union (Hrsg.): Terrorismusbekämpfung und innere Sicherheit in Europa nach dem 11. September 2001, Berlin 2001, S. 45 – 67.

Rat der Europäischen Union (2001d): Gemeinsamer Standpunkt vom 27. Dezember 2001 über die Bekämpfung des Terrorismus, in: OJ 2001 L 344/90.

Rat der Europäischen Union (2001e): Gemeinsamer Standpunkt vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: OJ 2001 L 344/93.

Rat der Europäischen Union (2001f): Verordnung Nr. 2580/2001 vom 27. Dezember 2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, in: OJ 2001 L 344/70 (3. Juli 2006).

Rat der Europäischen Union (2002a): Beschluss vom 28. Februar 2002 zur Einrichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, in: OJ 2002 L 63/1.

Rat der Europäischen Union (2002b): Gemeinsamer Standpunkt vom 27. Mai 2002 betreffend restriktive Maßnahmen gegen Osama bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und die Taliban sowie andere mit ihnen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen und zur Aufhebung der Gemeinsamen Standpunkte 96/746/GASP, 1999/727/GASP, 2001/154/GASP und 2001/711/GASP, in: OJ 2002 L 139/4.

Rat der Europäischen Union (2002c): Verordnung Nr. 881/2002 vom 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen, und zur Aufhebung der Verordnung Nr. 467/2001 über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan, in: OJ 2002 L 139/9.

Rat der Europäischen Union (2002d): Rahmenbeschluss vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, in: OJ 2002 L 190/1.

Rat der Europäischen Union (2002e): Rahmenbeschluss vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung, in: OJ 2002 L 164/3.

Rat der Europäischen Union (2003): Beschluss vom 6. Juni 2003 über die Unterzeichnung der Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über Auslieferung und Rechtshilfe in Strafsachen, in: OJ 2003 L 181/25.

Rat der Europäischen Union (2004a): Decision of 17 May 2004 on the conclusion of an Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by Air Carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection, in: OJ 2004 L 183/83.

Rat der Europäischen Union (2004b): Verordnung Nr. 2252/2004 vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in den von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten, in: OJ 2004 L 385/1.

Rat der Europäischen Union (2004d): Beschluss vom 22. Dezember 2004 über die Anwendung des Verfahrens des Artikels 251 der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Bereiche, die unter Titel IV des Dritten Teils dieses Vertrages fallen, in: OJ 2004 L 396/45.

Rat der Europäischen Union (2004e): EU Jahresbericht zur Menschenrechtslage 2004, Luxemburg.

Rat der Europäischen Union (2005a): Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, in: OJ 2005 C 53/1.

Rat der Europäischen Union (2005b): Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung, in: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st14/st14469-re04de05.pdf> (8. Februar 2006).

Rat der Europäischen Union / Europäische Kommission (1998): Action Plan on how best to implement the Provisions of the Treaty of Amsterdam an Area of Freedom, Security and Justice, in: OJ 1999 C 19/1.

Dokumente und Veröffentlichungen des Europarates

Europarat (1981): Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data, in: <http://www.conventions.coe.int> (13. September 2006).

Europarat (2002): Leitlinien über die Menschenrechte und den Kampf gegen den Terrorismus, in: [http://www.coe.int/T/E/Human_rights/h-inf\(2002\)8deu.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_rights/h-inf(2002)8deu.pdf) (12. Oktober 2005).

Europarat (2004): Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Amending the Control System of the Convention, in: <http://www.conventions.coe.int> (23. Mai 2006).

Dokumente der Organe und Institutionen der Vereinten Nationen

United Nations Security Council (2001a): Resolution 1368 (2001).

United Nations Security Council (2001b): Resolution 1373 (2001).

7.2 Sekundärquellen

Monographien und Sammelbände

Abetz, Marie-Claire (2005): Justizgrundrechte in der Europäischen Union, Frankfurt/M.

Anderson, Malcolm / Apap, Joanna (Hrsg.) (2002): Police and Justice Co-operation and the new European Borders, Den Haag.

Bielefeldt, Heiner (2004a): Das Folterverbot im Rechtsstaat, Berlin.

Bielefeldt, Heiner (2004b): Freiheit und Sicherheit im demokratischen Rechtsstaat, Berlin.

Bröhmer, Jürgen (Hrsg.) (2002): Der Grundrechtsschutz in Europa, Baden-Baden.

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2004): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 4. Auflage, Bonn.

Busch, Andrej Victor Mykola Wasyl (2003): Die Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention für den Grundrechtsschutz in der Europäischen Union. Grundrechtskontrolle des EGMR über das Recht der EU, Baden-Baden.

- Cullen, Peter / Jund, Sarah (Hrsg.) (2002): Criminal Justice Co-operation in the European Union after Tampere, Köln.
- Dershowitz, Alan M. (2002): Why Terrorism Works. Understanding the threat, responding to the challenge, New Haven.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (2003): Menschenrechte nach dem 11. September 2001, Berlin.
- Dunkerley, David u.a. (2002): Changing Europe. Identities, nations and citizens, London.
- Duschanek, Alfred / Griller, Stefan (Hrsg.) (2002): Grundrechte für Europa. Die Europäische Union nach Nizza, Wien.
- Ehlers, Dirk (Hrsg.) (2005): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Auflage, Berlin.
- Forsythe, David P. (2000): Human Rights in International Relations, Cambridge.
- Glaeßner, Gert-Joachim (2003): Sicherheit in Freiheit. Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger, Opladen.
- Griebenow, Olaf (2004): Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite in Europa. Die europäische Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz, Hamburg.
- Heinz, Wolfgang S. / Arend, Jan-Michael (2004): Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte. Entwicklungen 2003/2004, Berlin.
- Heinz, Wolfgang S. u. a. (2003): Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte (Oktober 2001 – April 2003), Berlin.
- Herdegen, Matthias (2005): Europarecht, 7. Auflage, München.
- Hoffman, Bruce (2001): Terrorismus – der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt, 2. Auflage, Frankfurt/M.
- Hummer, Waldemar (2002): Der Status der "EU-Grundrechtecharta": Politische Erklärung oder Kern einer europäischen Verfassung?, Berlin.
- Hummer, Waldemar / Vedder, Christoph (2005): Europarecht in Fällen. Die Rechtssprechung des EuGH, des EuG und deutscher und österreichischer Gerichte, 4. Auflage, Baden-Baden.
- Jarass, Hans D. (2005): EU-Grundrechte. Ein Studien- und Handbuch, München.
- Keohane, Daniel (2005a): The EU and counter-terrorism, London.

- Kleine, Mareike (2004): Die Reaktion der EU auf den 11. September. Zu Kooperation und Nicht-Kooperation in der inneren und äußeren Sicherheit, Münster.
- Knelangen, Wilhelm (2001): Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Opladen.
- Kraus-Vonjahr, Martin (2002): Der Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa. Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union nach Amsterdam und Nizza, Frankfurt/M.
- Kübler, Johanna (2002): Die Säulen der Europäischen Union: einheitliche Grundrechte? Zur Grundrechtsdivergenz zwischen der ersten und der dritten Säule am Beispiel des Datenschutzes, Baden-Baden.
- Läufer, Thomas (Hrsg.) (2002): Vertrag von Nizza. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, deutsche Begleitgesetze, Bonn.
- Läufer, Thomas (Hrsg.) (2005): Verfassung der Europäischen Union. Verfassungsvertrag vom 29. November 2004, Protokolle und Erklärungen zum Vertragswerk, Bonn.
- Löffler, Klaus (Hrsg.) (2002): Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Auflage, Baden-Baden.
- Ludwig, Christian H. (2002): Die Rolle des Europäischen Gerichtshofes im Bereich Justiz und Inneres nach dem Vertrag von Amsterdam, Baden-Baden.
- Milke, Tile (2003): Europol und Eurojust. Zwei Institutionen zur internationalen Kriminalitätsbekämpfung und ihre justitielle Kontrolle, Göttingen.
- Müller, Thorsten (2003): Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union. Eine Analyse der Integrationsentwicklung, Opladen.
- Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.) (2005): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden.
- Pechstein, Matthias / Koenig, Christian (2000): Die Europäische Union, 3. Auflage, Tübingen.
- Pechstein, Matthias / Koenig, Christian (Hrsg.) (2003): Entscheidungen des EuGH. Studienauswahl, 2. Auflage, Tübingen.
- Reckmann, Jan (2004): Außenpolitische Reaktionen der Europäischen Union auf die Terroranschläge vom 11. September 2001, Münster.
- Schilling, Theodor (2004): Internationaler Menschenrechtsschutz. Universelles und europäisches Recht, Tübingen.

Theobald, Volkmar (Hrsg.) (1997): Von der Europäischen Union zur "Europäischen Sicherheitsunion"? Die Gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit in der EU, Berlin.

Waldmann, Peter (2005): Terrorismus. Provokation der Macht, 2. Auflage, Hamburg.

Wallrab, Annette (2004): Die Verpflichteten der Gemeinschaftsgrundrechte. Umfang und Grenzen der Bindung der Europäischen Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten an die Grundrechte des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Baden-Baden.

Warg, Gunter (2002): Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union, Speyer.

Warnken, Petra (2002): Das Verhältnis der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Hamburg.

Williams, Andrew (2004): EU Human Rights Policies. A Study in Irony, Oxford.

Aufsätze und Artikel

Aalto, Pekka (2002): Outcome of the Tampere European Council: Birth of a New Project for Europe?, in: Cullen, Peter / Jund, Sarah (Hrsg.): Criminal Justice Co-operation in the European Union after Tampere, Köln, S. 9 – 16.

Albrecht, Peter-Alexis (2003): Die vergessene Freiheit – Strafrechtsprinzipien in der europäischen Sicherheitsdebatte, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin (Hrsg.): Sicherheit vor Freiheit? Terrorismusbekämpfung und die Sorge um den freiheitlichen Rechtsstaat, Berlin, S. 9 – 18.

Alston, Philip / Weiler, Joseph H. H. (1999): An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights, in: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990101.html> (4. Mai 2006).

amnesty international (2001): The backlash – human rights at risk throughout the world, in: [http://web.amnesty.org/library/pdf/ACT300272001ENGLISH/\\$File/ACT3002701.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/ACT300272001ENGLISH/$File/ACT3002701.pdf) (19. Oktober 2005).

amnesty international (2005): Human Rights Dissolving at the Borders? Counter-terrorism and the EU Criminal Law, in: [http://web.amnesty.org/library/pdf/IR610132005ENGLISH/\\$File/IOR6101305.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/IR610132005ENGLISH/$File/IOR6101305.pdf) (10. Juli 2006).

Archick, Kristin (2004): Europe and Counterterrorism: Strengthening Police and Judicial Cooperation, in: http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs//data/2004/upl-meta-crs-7370/RL31509_2004Oct15.pdf (13. Juli 2006).

Boer, Monica (2003): The EU Counter-Terrorism Wave: Window of Opportunity or Profound Policy Transformation?, in: Leeuwen, Marianne (Hrsg.): Confronting Terrorism. European Experiences, Threat Perceptions and Policies, Den Haag, S. 185 – 206.

Bogdandy, Armin (2000): The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union, in: Common Market Law Review, 37. Jg., S. 1307 – 1338.

Brady, Hugo / Keohane, Daniel (2005): Fighting Terrorism: The EU needs a Strategy not a Shopping List, in: http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_terrorism_11oct05.pdf (21. Juni 2006).

Brugger, Winfried (2000): Vom unbedingten Verbot der Folter zum bedingten Recht auf Folter?, in: Juristen-Zeitung, 55. Jg., 4/2000, S. 165 – 173

Bruha, Thomas (2002): Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus. Bericht und Beiträge zu einem Arbeitsgespräch am 19. April 2002 im Französischen Dom / Berlin-Mitte, Berlin 2002, S. 12 – 15.

Calliess, Christian (2002): Sicherheit im freiheitlichen Rechtsstaat. Eine verfassungsrechtliche Gratwanderung mit staatstheoretischem Kompass, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 35. Jg., 1/2002, S. 1 – 7.

Deile, Volkmar (2004): Kein Antiterrorabbat bei Menschenrechtsverletzungen?, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2005, Frankfurt / M., S. 93 – 123.

Dunne, Tim (2002): After 9/11: What Next for Human Rights?, in: The International Journal of Human Rights, Vol. 6, 2/2002, S. 93 – 102.

Elsen, Charles (2005): Die Politik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der sich erweiternden Europäischen Union, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden, S. 43 – 51.

Frowein, Jochen Abr. (2004): Terrorismus als Herausforderung für den Menschenrechtsschutz, in: Nolte, Georg / Schreiber, Hans-Ludwig (Hrsg.): Der Mensch und seine Rechte, Göttingen, S. 51 – 70.

Frowein, Jochen Abr. (2005): Sicherheitsstaat und Menschenrechte, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2006, Frankfurt/M., S. 17 – 37.

Glaeßner, Gert-Joachim / Lorenz, Astrid (2005a): Europa und die Politik der inneren Sicherheit, in: Glaeßner, Gert-Joachim / Lorenz, Astrid (Hrsg.): Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden, S. 21 – 41.

Glaeßner, Gert-Joachim / Lorenz, Astrid (2005b): Europäisierung der Politik innerer Sicherheit – Konzept und Begrifflichkeiten, in: Glaeßner, Gert-Joachim / Lorenz, Astrid (Hrsg.): Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus, Wiesbaden, S. 7 – 19.

- Glaeßner, Gert-Joachim / Lorenz, Astrid (2005c): Innere Sicherheit in einem Europa ohne Grenzen, in: Möllers, Martin H. W. / Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.): Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2004/2005, Frankfurt/M., S. 365 – 381.
- Grabbe, Heather (2001): Breaking new ground in internal security, in: Bannerman, Edward u. a: Europe after 11th, London, S. 63 – 75.
- Gundel, Jörg (2005): Justiz- und Verfahrensgrundrechte, in: Ehlers, Dirk (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Auflage, Berlin, S. 502 – 530.
- Gusy, Christoph (2004): Geheimdienstliche Aufklärung und Grundrechtsschutz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 44/2004, S. 14 – 20.
- Gusy, Christoph / Schewe, Christoph S. (2003): Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, Berlin, S. 185 – 192.
- Gusy, Christoph / Schewe, Christoph S. (2004): Die Rechts- und Asylpolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn, S. 342 – 358.
- Gusy, Christoph / Schewe, Christoph S. (2006): Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, Berlin, S. 185 – 192.
- Harings, Lothar (1998): Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, in: EUROPARECHT, Beiheft 2/1998, S. 81 – 97.
- Hayes, Ben (2002): EU-US-Kooperation nach dem 11.9. Sicherheit und Geheimhaltung auf der "nördlichen Achse", in: Bürgerrecht und Polizei/CILIP, 3/2002, S. 53 – 58.
- Hector, Pascal (2002): Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Bröhmer, Jürgen (Hrsg.): Der Grundrechtsschutz in Europa, Baden-Baden, S. 180 – 204.
- Hobbing, Peter (2002): Der neue Rechtsrahmen für Justiz und Inneres nach dem Vertrag von Amsterdam, in: Cullen, Peter / Jund, Sarah (Hrsg.): Criminal Justice Co-operation in the European Union after Tampere, Köln, S. 17 – 21.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2002): Freiheit und Sicherheit im Angesicht terroristischer Anschläge, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 35. Jg., 12/2002, S. 497 – 501.
- Holzberger, Mark / Busch, Heiner (2002): Terrorismusbekämpfung in der EU. Ein Jahr nach dem 11. September, in: Bürgerrecht und Polizei/CILIP, 3/2002, S. 36 – 46.

Hustinx, Peter (2005): Datenschutz und Sicherheit in der EU, in: <http://www.datenschutz.hessen.de/Forum/Forum2005.pdf> (24. August 2006), S. 38 – 45.

Jakobi, Stephen / Mas, Sarah (2002): Achieving Balance among Liberty, Security and Justice: An Agenda for Europe, in: Cullen, Peter / Jund, Sarah (Hrsg.): Criminal Justice Co-operation in the European Union after Tampere, Köln, S. 87 – 92.

Keohane, Daniel (2005b): One step forward, two steps back, in: http://www.cer.org.uk/pdf/article_keohane_esharp_nov05.pdf (21. Juni 2006).

Knelangen, Wilhelm (2004): Die Ambitionen Europas und die Erfahrung des Scheiterns – Die Europäische Union und der "Krieg gegen den Terrorismus", in: Pradetto, August (Hrsg.): Sicherheit und Verteidigung nach dem 11. September 2001. Akteure – Strategien – Handlungsmuster, Frankfurt/M., S. 175 – 200.

Knelangen, Wilhelm (2005): Die Europäische Union und die Bekämpfung des Terrorismus, in: Möllers, Martin H. W. / Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.): Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2004/2005, Frankfurt/M., S. 403 – 413.

Krempf, Stefan (2005): Jeder unter Verdacht, in: Die Zeit, 49/2005, S. 32.

Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine (2002): Die Entwicklung des Schutzes der Grundrechte in der EU, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 8/2002, 35. Jg., S. 329 – 332.

Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine (2005): Gefährdet der Terrorismus den liberalen Verfassungsstaat?, in: Knop, Katharina u. a. (Hrsg.): Countering Modern Terrorism. History, Current Issues and Future Threats. Proceedings of the Second International Security Conference Berlin 15-17 December 2004, Bielefeld, S. 273 – 287.

Linde, Erik u. a. (2002): Quick scan of post 9/11 national counter-terrorism policymaking and implementation in selected European countries, in: <http://www.rand.org/publications/MR/MR1590/pdf> (19. September 2005).

Meng, Werner (1997): Die Dritte Säule und Maastricht II – Perspektiven der Gemeinsamen Innen- und Rechtspolitik in der Regierungskonferenz 1996, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur "Europäischen Sicherheitsunion"? Die Gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit in der EU, Berlin, S. 175 – 204.

Monar, Jörg (2000): Die Entwicklung des "Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts": Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam und dem Europäischen Rat von Tampere, in: INTEGRATION, 23. Jg., 1/2000, S. 18 – 33.

Monar, Jörg (2002a): Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Herausforderung des internationalen Terrorismus, in: INTEGRATION, 25. Jg., 3/2002, S. 171 – 186.

Monar, Jörg (2002b): The Problems of Balance in EU Justice and Home Affairs and the Impact of 11 September, in: Anderson, Malcolm / Apap, Joanna (Hrsg.): Police and Justice Co-operation and the new European Borders, Den Haag, S. 165 – 182.

Monar, Jörg (2003): Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag: Der Reformbedarf der Innen- und Justizpolitik der Union, in: INTEGRATION, 26. Jg., 1/2003, S. 31 – 47.

Monar, Jörg (2004): Die EU und die Herausforderung des internationalen Terrorismus. Handlungsgrundlagen, Fortschritte und Defizite, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit, Wiesbaden, S. 136 – 172.

Monar, Jörg (2005): Die politische Konzeption des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Vom Amsterdamer Vertrag zum Verfassungsentwurf des Konvents, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden, S. 29 – 41.

Muguruza, Cristina Churruca (2001): The European Union's reaction to the terrorist attacks on the United States, in: Humanitäres Völkerrecht, 4/2001, S. 234 – 243.

Müller-Graff, Peter-Christian (2005): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Der primärrechtliche Rahmen, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden, S. 11 – 27.

Neisser, Heinrich (2005): Maßnahmen der Europäischen Union zur Terrorismus-Abwehr, in: Knop, Katharina u. a. (Hrsg.): Countering Modern Terrorism. History, Current Issues and Future Threats. Proceedings of the Second International Security Conference Berlin 15-17 December 2004, Bielefeld, S. 227 – 237.

Nicolaysen, Gert (2003): Die gemeinschaftsrechtliche Begründung von Grundrechten, in: EUROPARECHT, 5/2003, 38. Jg., S. 719 – 743.

Nicolaysen, Gert (2004): Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn, S. 109 – 124.

Pache, Eckhard (2005): Die EU – ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, in: Pache, Eckhard (Hrsg.): Die Europäische Union – Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, Baden-Baden, S. 9 – 13.

Pastore, Ferruccio (2001): Reconciling the Prince's two 'Arms'. Internal-external security policy coordination in the European Union, in: <http://www.iss-eu.org/occasion/occ30.pdf> (27. Februar 2006).

Polakiewicz, Jörg (2003): Europäischer Menschenrechtsschutz zwischen Europarat und Europäischer Union. Zum Verhältnis von EMRK und EU-Grundrechtecharta, in: Marauhn, Thilo (Hrsg.): Die Rechtsstellung des Menschen im Völkerrecht, Tübingen, S. 37 – 54.

Reckmann, Jörg (2005): Weitergabe von Fluggast-Daten an USA gerügt, in: Frankfurter Rundschau am 23. November 2005, S. 6.

Sattler, Karl-Otto (2005): Bürger unter Generalverdacht. Interview mit Thilo Weichert, in: Das Parlament, 51-52/2005, S. 5.

Schaar, Peter (2006): Informationsverbund der europäischen Sicherheitsbehörden – wo bleibt der Datenschutz?, in: Deutsches Institut für Menschenrechte: Menschenrechte – Innere Sicherheit – Rechtsstaat. Konferenz des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin, 27. Mai 2005, Berlin, S. 36 – 39.

Schelter, Kurt (1997): Kooperation und Integration in der Europäischen Union im Bereich der Inneren Sicherheit, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur "Europäischen Sicherheitsunion"? Die Gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit in der EU, Berlin, S. 15 – 31.

Schlichting, Jan Muck (2005): Haager Programm für Justiz und Inneres, in: http://www.bundestag.de/bic/analysen/2005/2005_09_30.pdf (9. Juni 2006).

Schorkopf, Frank (2005): Würde des Menschen, Persönlichkeits- und Kommunikationsgrundrechte, in: Ehlers, Dirk (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Auflage, Berlin, S. 410 – 443.

Schorlemer, Sabine (2003): Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War Against Terrorism, in: The European Journal of International Law, Band 14, 2/2003, S. 265 – 282.

Stein, Torsten / Meiser, Christian (2001): Die Europäische Union und der Terrorismus, in: Die Friedens-Warte, Jg. 76, 1/2001, S. 33 – 54.

Theobald, Volkmar (1997): Von der Europäischen Union zur "Europäischen Sicherheitsunion"? – Die Gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit in der EU, in: Theobald, Volkmar (Hrsg.): Von der Europäischen Union zur "Europäischen Sicherheitsunion"? Die Gemeinsame Politik der Inneren Sicherheit in der EU, Berlin, S. 7 – 12.

Thiel, Elke (2001): Das Engagement der EU nach dem 11. September, in: <http://www.swp-berlin.org> (28. Februar 2006).

Tomuschat, Christian (2005): Ungereimtes / Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2005 über den Europäischen Haftbefehl, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift, 32. Jg., 17-18/2005, S. 453 – 460.

Townsend, Adam (2003): Can the EU achieve an area of freedom, security and justice?, in: http://www.cer.org.uk/opinion_at_jhaoct.pdf (21. Juni 2006).

Vannahme, Joachim (2006): Wer kein Schweinefleisch isst, macht sich verdächtig, in: Das Parlament, 34-35/2006, S. 8.

Vennemann, Nicola (2004): Country Report on the European Union, in: Walter, Christian u. a. (Hrsg.): Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?, Berlin, S. 217 – 266.

Walzer, Michael (2004): Was ist falsch am Terrorismus?, in: Mittelweg 36, Jg. 13, 6/2004, S. 73 – 86.

Warbrick, Colin (2004): The European Response to Terrorism in the Age of Human Rights, in: The European Journal of International Law, Band 15, 5/2004, S. 989 – 1018.

Wilkinson, Paul (2005): International terrorism: the changing threat and the EU's response, in: <http://www.iss-eu.org/chailot/chai84.pdf> (27. Februar 2006).

Wolf, Joachim (2002): Vom Grundrechtsschutz "in Europa" zu allgemeinverbindlich geltenden europäischen Grundrechten – Wege der Grundrechtssicherung unterhalb der Ebene europäischer Verfassungsgebung, in: Bröhmer, Jürgen (Hrsg.): Der Grundrechtsschutz in Europa, Baden-Baden, S. 9 – 65.

8 Anhang

“Fahrplan“ für alle Maßnahmen und Initiativen, die im Rahmen des vom Europäischen Rat am 21. September 2001 beschlossenen Aktionsplans durchzuführen sind (Auszug aus dem Originaldokument)

	Ziel	Mittel / Instrumente	Frist	Federführung	Bereits erzielte Fortschritte	Künftige Arbeiten
Rat “Allgemeine Angelegenheiten“						
1.	Erweiterung der Koalition zur Terrorismusbekämpfung und Erhöhung ihrer Effizienz	Politischer Dialog / Besuche der Troika oder des Generalsekretärs / Hohen Vertreters / Einschaltung multilateraler Gremien	fortlaufend	Vorsitz / Generalsekretär / Hohen Vertreter / Kommission	<ul style="list-style-type: none"> - Besuche der Troika in verschiedenen Schlüsselländern vom 24. bis 28. September - Behandlung der Terrorismusfrage in allen Sitzungen im Rahmen des politischen Dialogs seit dem 11. September 	Fortsetzung eines ständigen, systematischen Dialogs auf allen Ebenen mit den Partnern NB: 56. Generalversammlung, EURO-MED-Ministertagung, Tagung der Europäischen Konferenz
2.	Verstärkung der Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten	Verschiedene Kontakte auf allen Ebenen	fortlaufend	Vorsitz / Generalsekretär / Hohen Vertreter / Kommission	<ul style="list-style-type: none"> - Ministertagung vom 20. September - Gespräche des Ratspräsidenten und des Kommissionspräsidenten in Washington - Bilaterale Kontakte zwischen PSK / COTER und den entsprechenden amerikanischen Stellen - Besuch von Verantwortlichen aus den Reihen der Polizei / Justiz / Europol / Eurojust / Kommission am 18.10. in Washington 	<ul style="list-style-type: none"> - Folgemaßnahmen im Rahmen des Dialogs auf allen Ebenen - Vorbereitung eines Treffens mit Herrn Powell anlässlich der “Ministerwoche“ im Rahmen der VN-Generalversammlung - Koordinierung der Kontakte durch die Gruppe Hoher Beamter (nächste Sitzung am 24. Oktober)
...						
6.	VN: Folgemaßnahmen zur Resolution 1373 des VN-Sicherheitsrates	Verschiedene zu treffende Maßnahmen (vor allem im Bereich Einfrieren von Vermögen)	Jahresende (90 Tage nach Annahme der Resolution)	Mitgliedstaaten / Kommission / Rat (Allgemeine Angelegenheiten) und andere Fachräte		<ul style="list-style-type: none"> - Weiterführung im Rahmen der Gruppe “Außenbeziehungen“ in enger Zusammenarbeit mit anderen zuständigen Gremien - Ausarbeitung einer gemeinsamen Antwort (unter Berücksichtigung der Beiträge der Mitgliedstaaten)

6a.	Kampf gegen jegliche Form der Finanzierung terroristischer Aktivitäten	Vorschlag für eine Verordnung mit speziellen restriktiven Maßnahmen gegen bestimmte Personen oder Körperschaften zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (2.10.01)	unverzüglich	Rat (Allgemeine Angelegenheiten)	Erste Prüfung durch die Gruppe "Außenbeziehungen" am 11. Oktober anhand des Kommissionsvorschlags Billigung durch das Europäische Parlament im Dringlichkeitsverfahren (4.10.01); Prüfung in AStV am 5.10.01	Weiterführung im AStV
7.	VN: Umsetzung etwaiger Beschlüsse des durch die Resolution 1267 des VN-Sicherheitsrates eingesetzten Sanktionsausschusses über das Einfrieren von Vermögenswerten der Taliban	Änderungen an der Verordnung EG Nr. 467/2001 des Rates durch die Kommission	Entsprechend den in New York getroffenen Beschlüssen	Vorsitz / Kommission	Am 11. Oktober 2001 bereits angenommene Änderungen	Entsprechend den Entwicklungen
...						

Rat "Justiz und Inneres" (JI)

Gesetzgeberische Maßnahmen

14.	Dafür sorgen, dass Eurojust seine Arbeit aufnehmen kann	- Rahmenbeschluss - Bestimmung des Sitzes	6./7. Dezember 2001 spätestens zum Jahresende	Rat / Europäischer Rat	Politische Einigung über Artikel 1 bis 8 (Rat "JI" vom 27./28.9.)	
15.	Europäischer Haftbefehl	Rahmenbeschluss	Die Modalitäten müssen dringend, spätestens jedoch bis zum 6./7. Dezember 2001 festgelegt werden	Rat "JI"	- Eingehende Prüfung durch den Ausschuss "Artikel 36" am 2.10. und am 10.10. - Dem Rat "JI" am 16.10. unterbreitete Grundsatzfragen (Dok. 12646/01 COPEN 61 CATS 30)	- Sitzungen des Ausschusses "Artikel 36" am 22./23.10. und am 22./23.11. - Derzeit laufende Anhörung des EP (Dringlichkeitsverfahren) - Island / Norwegen
16.	Definition des Begriffs "Terrorismus"	Rahmenbeschluss	Die Modalitäten müssen dringend, spätestens jedoch bis zum 6./7. Dezember 2001 festgelegt werden	Rat	- Eingehende Prüfung durch den Ausschuss "Artikel 36" am 1.10. und am 9.10. - Dem Rat "JI" am 16.10. unterbreitete Grundsatzfragen (Dok. 12647/01 DROI-PEN 85 CATS 31)	- Sitzungen des Ausschusses "Artikel 36" am 22./23.10. und an zwei Tagen im November (Termine stehen noch nicht fest) - Anhörung des EP im Dringlichkeitsverfahren

17.	Einfrieren von Vermögenswerten	Rahmenbeschluss	Eilt	Rat	Der Ausschuss "Artikel 36" hat am 8.-10.10. zwei Grundsatzfragen herausgearbeitet, die dem Rat auf der gemeinsamen Rats-tagung "JI / Wirtschaft und Finanzen" am 16.10. unterbreitet werden sollen (Dok. 12635/01 COPEN 60).	- Beschleunigung der Arbeiten der Arbeitsgruppe (Vorverlegung der für den 15. und 16.10. geplanten Sitzung auf den 10. und 11.10.), so dass der Rat am 6./7. Dezember die entsprechenden Texte annehmen kann
...						
24.	Gewährleistung von Ausgewogenheit zwischen Datenschutz und effizienter Polizeiarbeit	Richtlinie über die Verarbeitung personenbezogener Daten und dem Schutz der Privatsphäre im Bereich der elektronischen Kommunikation	Unverzüglich	Kommission / Rat	- Prüfung durch die Gruppe abgeschlossen; Dossier wurde dem AstV I vorgelegt - In erster Lesung beim Europäischen Parlament	
...						
Operative Maßnahmen						
26.	Identifizierung der mutmaßlichen Terroristen in Europa sowie der sie unterstützenden Organisationen im Hinblick auf die Erstellung einer gemeinsamen Liste der terroristischen Organisationen	Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Diensten der Mitgliedstaaten und Europol	Unverzüglich	- Rat - Leiter der Terrorismusbekämpfungseinheiten der Nachrichtendienste sowie Vertreter von Europol		- Sitzung der Leiter der Nachrichtendienste vor Ende Oktober - Die Gruppe "Terrorismus" tritt am 26.10. und am 8.11. zur Prüfung der Arbeitsergebnisse zusammen
27.	Systematische Übermittlung aller sachdienlichen Daten für den Bereich des Terrorismus an Europol	Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Europol	Unverzüglich	Mitgliedstaaten	Der Präsident des Rates hat an seine Amtskollegen ein Schreiben gerichtet	Bericht des Direktors von Europol an den Rat am 6./7. Dezember 2001
...						
46.	Innere Sicherheit und Einhaltung der internationalen Verpflichtungen hinsichtlich des Schutzes der Grundrechte	Bericht	Eilt	Rat / Kommission		Von der Kommission vorzulegender Vorschlag
Maßnahmen zur Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten im JI-Bereich						
...						
53.	Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Europol und den amerikanischen Strafverfolgungsbehörden	- Informelle Zusammenarbeit - Vereinbarung ohne Datenaustausch - Vereinbarung mit Datenaustausch	Sofort 16. November 2001 Vor Ende 2001	Europol / Rat	Technische Arbeitssitzung EU / USA am 4.10.2001 in Brüssel	Beschleunigung der vom Vorsitz eingeleiteten Arbeiten im Bereich des Datenschutzes in Abstimmung mit den Vereinigten Staaten

54.	Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich Rechtshilfe in Strafsachen	Abkommen EU / USA auf der Grundlage von Artikel 38 EUV	Unverzüglich	Vorsitz / Rat	Die in Brüssel (am 24.9.2001) aufgenommenen Sondierungsgespräche werden am 18. Oktober 2001 in Washington fortgesetzt	Auf der Tagung des Rates "JI" im November 2001 dem Vorsitz zu erteilendes Mandat
55.	Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Pro-Eurojust / Eurojust und amerikanischen Staatsanwälten / Richtern, die auf Terrorismusbekämpfung spezialisiert sind	Kontakte	Unverzüglich	Pro-Eurojust		<ul style="list-style-type: none"> - Die Präsidentin von Pro-Eurojust wird am 18.10. (im Rahmen der JI-Mission) nach Washington reisen - Sitzung ist im Laufe des Monats November vorgesehen
...						

Zitiert nach: Deutscher Bundestag. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Hrsg.): Terrorismusbekämpfung und innere Sicherheit in Europa nach dem 11. September 2001, Berlin 2001, S. 48 – 67.