

## Einführung

„Sicherheit“ und „Freiheit“ gelten seit jeher als existenzielle menschliche Grundbedürfnisse und daher Fundamentalwerte, denen häufig ein Spannungsverhältnis im Sinne eines mehr oder minder schroffen Gegensatzes bescheinigt wird: je größer die eine Variable, desto kleiner die andere; wächst die eine, schrumpft die andere. Mit anderen Worten: Konstatiert wird eine negative Korrelation oder gar umgekehrte Proportionalität. Zwischen diesen Polen bewegt sich demzufolge staatliches – oder zumindest rechtsstaatliches – Handeln, das seine Legitimation aus Schutz („Sicherheit“) und Achtung („Freiheit“) der Menschenwürde bezieht, die sich in einem Katalog von Menschen- und Bürgerrechten konkretisiert.

In Zeiten der Globalisierung, die auch die Konfrontation mit einem globalisierten oder doch internationalen grenzüberschreitenden Terrorismus kennen, haben sich auch außerstaatliche Institutionen der Aufgabe der „Sicherheitsproduktion“ angenommen, primär mit dem Argument, dass einzelne Staaten des Problems seiner Charakteristik wegen nicht mehr Herr werden könnten. Dazu gehört nicht zuletzt die Europäische Union.

In Gestalt ihrer „Ersten Säule“ (EG) verfolgt sie diese Politik auf supranationaler Basis und mit entsprechenden Kompetenzen. Im Rahmen der „Dritten Säule“ bietet der Rat der Justiz- und Innenminister (gleichviel, ob ihm EU-Organeigenschaft zu- oder abgesprochen wird) zumindest ein Forum für gemeinsame Entscheidungen, die für die Mitgliedstaaten der Union verbindlich sind.

Auf diesem Wege einer „Polizeilich-justiziellen Zusammenarbeit“ soll der Rhetorik nach ein unionsweiter „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ geschaffen werden, wobei der Schwerpunkt nach eigenem Bekunden auf dem Element „Sicherheit“ liegt.

Nach etlichen Jahren praktischer Politik und entsprechenden Erfahrungen mit dem Aufbau eines „Europäischen Rechtsraums“ bzw. „Strafrechtsraums“ ist es an der Zeit, sich mit ihren Entscheidungen, deren Umsetzung und ihren gewollten oder ungewollten Auswirkungen kritisch auseinander zu setzen.

Dieser Herausforderung versucht der vorliegende Sammelband gerecht zu werden, indem er einen thematischen und einen personalen Aspekt miteinander verknüpft:

- Der Band beschäftigt sich im ersten Teil mit grundsätzlichen Fragen des Spannungsverhältnisses von Sicherheit und Freiheit und den Auswirkungen der Terrorbekämpfung auf die Bürgerrechte. Der zweite Teil widmet sich dem Thema im engeren Sinne, nämlich den Fragen der Terrorbekämpfung in der Europäischen Union. Im Einzelnen werden u.a. abge-

handelt: Stand, Perspektiven und Probleme der Terrorbekämpfungsmaßnahmen in ihrer Gesamtheit; legislative und operative Einzelmaßnahmen: Rahmenbeschlüsse zur Terrorbekämpfung und zum Europäischen Haftbefehl, Europol sowie parlamentarische Aspekte der Terrorbekämpfungspolitik (Europaparlament, Bundestag).

- Zu Wort kommen Vertreterinnen und Vertreter unterschiedlicher Positionen aus Politik, Jurisprudenz und Sozialwissenschaften, darunter ehemalige und derzeitige Inhaber herausragender Posten. Vice versa bieten wir Nachwuchsautorinnen und -autoren ein Publikationsforum für ihre Texte, die sich durchaus sehen lassen können.

Worauf es aber in erster Linie ankommt, ist die Tatsache, dass durch die spezifische Zusammenstellung der Autorenschaft besonders relevante Themen aus verschiedenen Expertiseblickwinkeln be- und damit umfassender ausgeleuchtet werden konnten.

Zu den Beiträgen im Einzelnen:<sup>1</sup>

*Wolfgang Hoffmann-Riem*, Richter des ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts und Professor an der Universität Hamburg, eröffnet das Kapitel „Grundsatzfragen“ mit seinem Beitrag zu „Freiheit und Sicherheit im Angesicht terroristischer Anschläge“.

Er erinnert daran, dass der Staatszweck „Sicherheit“ den Bürger auch vor der Macht des Staates zu schützen hat und generell die Herausforderung existiert, Freiheit, Gleichheit und Sicherheit zu optimieren. Das Bewusstsein großer Verwundbarkeit und die Erwartung der Öffentlichkeit, dass Politik ihr Sicherheitsversprechen einlöst, führt zu der Bereitschaft, den Zielwert „Freiheit“ zur Disposition zu stellen. Hoffmann-Riem mahnt zur kritischen Aufmerksamkeit bei neuer Gesetzgebung, die zuvor keine Verwirklichungschance hatte. Dies betrifft beispw. bei der Ungleichbehandlung von Ausländern das Risiko, Vorurteile zu verfestigen und Unschuldige zu stigmatisieren. Die technische Entwicklung macht es zudem möglich, eine „überwachungsge-neigte“ Infrastruktur zu schaffen. Welche Auswirkungen hat das auf das gesellschaftliche Klima von Freiheit und Toleranz? Wehrt das Datenschutzrecht Missbrauch erfolgreich ab?

Die Rechtsinstrumente traditioneller Gefahrenabwehr sind nicht auf die neue diffuse Risikolage eingestellt. Das Recht denkt in konkreten Gefahren, an konkrete Verursacher; bei „Schläfern“ fehlt aber ein konkreter Anhaltspunkt der Gefährlichkeit. Bei der „Rasterfahndung“ ist die Diskriminierung einzelner Bevölkerungsteile praktisch unvermeidbar. Auch Abschreckung durch Strafandrohung greift bei Selbstmordattentätern nicht. So passt das sicherheitspolitische Präventivprogramm strukturell nicht zu einem rechtsstaatlich entwickelten Rechtssystem.

---

<sup>1</sup> Die als Zitate gekennzeichneten Passagen wurden den Aufsätzen dieses Bandes entnommen.

Hoffmann-Riem ruft in Erinnerung, dass bei der Terrorismusbekämpfung über die Bekämpfung von Symptomen die Ursachen nicht vergessen werden dürfen. Es ist bequem für den Staat, sein Handlungsversprechen in dieser Form einzulösen, da „wir uns nicht ändern müssen“. Dies könnte der Grund für die unkritische Haltung der Öffentlichkeit bezüglich der Eignung einzelner Maßnahmen und deren Erfolgsprognose sein. Obwohl Deutschland „Weltmeister im Abhören“ ist, ist man Rechenschaft in Form einer differenzierten empirischen Bilanz der Eignung der Maßnahmen und ihrer Angemessenheit angesichts der hohen Zahl Betroffener schuldig geblieben.

Illusionen über den Zielwert Sicherheit sollten zugunsten eines akzeptierten „Restrisikos“ im Interesse der Freiheitlichkeit aufgegeben, ökonomische, politische und rechtliche Kosten genau betrachtet werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass selbst bei „traditionellen Risiken“ auch mit großem Aufwand kein umfassender Schutz garantiert werden kann. Ansonsten laufen wir Gefahr, „unsere Freiheit freiwillig aufzugeben, ohne dadurch die erwünschte Sicherheit vor der Bedrohung zu erhalten“.

*Burkhard Hirsch*, ehemaliger Vizepräsident des Deutschen Bundestages, befasst sich in seinem Aufsatz über „Terrorbekämpfung und Bürgerrechte“ zunächst mit der Frage der Abschiebung als Strategie eines „wehrhaften“ Staates, Internierung von Verdächtigen als potenzielle zukünftige Straftäter und der neuen Salonfähigkeit der Diskussion über Folter.

Hirsch weist darauf hin, dass Selbstmordattentate in religiöser Verblendung und terroristische Anschläge auf amerikanische Einrichtungen nicht neu sind, dass der 11. September 2001 sich vor allem durch die hohe Zahl der Opfer und die unvergleichliche Präsenz der Medien hervorgehoben hat. Dabei bleibt Terrorismus die Kampfform des Schwächeren zur Demonstration der Hilflosigkeit des Staates unter Ausnutzung der Abhängigkeit entwickelter Gesellschaften von arbeitsteiliger Zusammenarbeit, gegenseitiger Verlässlichkeit und normgerechtem Verhalten ihrer Mitglieder.

Er weist auf die historische Tatsache hin, „dass terroristische Bewegungen noch nie allein durch die Aufblähung staatlicher Macht besiegt wurden, sondern nur durch die politische Austrocknung ihres Umfeldes und durch die politische Bewältigung ihrer Ursachen und Motive“.

Die mangelnde Kritik der Bevölkerung an der Beschneidung ihrer Freiheitsrechte erklärt sich Hirsch mit der Vorstellung eines Ausnahmezustands, von dessen Maßnahmen man nicht selbst betroffen ist. Aber in einer Gesellschaft ohne Freiheiten bleibt niemand frei. Er verdeutlicht dies an verschiedenen Maßnahmen wie verdachtsunabhängige polizeiliche Kontrollen, Speicherung von Telekommunikationsverbindungsdaten, biometrische Ausweispapiere, anlasslose Videoüberwachung öffentlicher Räume, Abschiebung, drastische Verschärfung von Freiheitsstrafen etc. Wie steht dies im Einklang mit dem Schutz vor staatlicher Willkür? Selbst rechtstreu Verhalten kann verdächtig machen („Schläfer“), und Datenspeicherungen betreffen auch „Kontakt- und

Begleitpersonen“. Die richterliche Kontrolle von Überwachungsmaßnahmen, die in die Privatsphäre eindringen, ist häufig unsachgemäß oder fehlt gar ganz. „Wenn der Staat dem Bürger misstraut, warum sollte der Bürger dann eigentlich dem Staat trauen?“ Die Staatsmacht setzt auf Überwachung und Kontrolle und missachtet die Erkenntnis, dass „derjenige, der alle schützen kann, auch die Macht hat, alle zu unterdrücken“.

Er fordert eine seriöse Rechtsstatsachenforschung über die Wirkung der neuen Gesetze ein. Den Einwand des hohen Arbeitsaufwands lässt er nicht gelten; er vermutet eher, dass unerwünschte Konsequenzen befürchtet werden, sollte ein Erfolgsnachweis nicht gelingen.

Hirsch schlägt konkrete, „unspektakuläre“ Maßnahmen zur Verbesserung der polizeilichen Arbeit vor und fordert politische Anstrengungen, „die immer weiter fortschreitende Entfremdung der islamischen und der westlichen Welt aufzuhalten und zu überwinden“.

Die innenpolitische Aufrüstung des Staates führt zunehmend zu einem Präventiv- und Überwachungsstaat. Das stärkste Kapital des Staates bleibt aber das Vertrauen der Bürger in seine Rechtsordnung und der gemeinschaftliche Wille, den Staat um der verbürgten Freiheit willen zu verteidigen: „Die äußerste Ausdehnung staatlicher Macht ist kein Anzeichen von Stärke, sondern von Misstrauen und zunehmender innerer Schwäche.“

*Wolf R. Dombrowsky*, Leiter der Katastrophenforschungsstelle in Kiel, beschäftigt sich in seinem Aufsatz über „Terrorismus und Freiheitsrechte“ zunächst mit der Problematik des Generalverdachts, dessen Unterscheidungsverluste ihn beunruhigen, da er „uns verlieren lässt, was uns auszumachen schien“. Der Generalverdacht „verkehrt den Grundsatz der Demokratie, nach dem alle Macht vom Volke ausgeht, in den Vorsatz totaler Herrschaft, in der vom Volk alle Gefahr ausgeht“. Neue Gesetze schaffen Unbestimmtheiten, in deren Grauzonen erprobt werden kann, wie weit sich gehen lässt. Zwar ist die Einsicht prinzipiell richtig, dass die Prävention zur Tatverhinderung einer Strafverfolgung nach erfolgter Tat vorzuziehen ist, dies „lässt sich aber nicht ohne Abkehr von der grundsätzlichen Unschuldsvermutung bis zum Beweis der Tat erreichen“. „Entgehen ließe sich diesem Allgemeinverdacht nur durch den Beweis der Unschuld oder ebenso pauschal durch eine auf Dauer gestellte kontrollierende Beobachtung.“

Jenseits von üblichen Erklärungsmustern zum Karriereverlauf von Terroristen (Armut, religiöser Wahn, pathologische Disposition, asymmetrische Konfliktverläufe) weist Dombrowsky darauf hin, dass „die meisten Anschläge überwiegend von ‚Assimilanten‘ durchgeführt wurden, denen entweder die Inklusion nicht oder nicht im erhofften Maße gelang, oder die sukzessive in die Exklusion gerieten, teils, weil sie ihre Fremdheit stilisierten, teils, weil sie durch ihre beibehaltene Fremdheit exkludiert wurden“. Dombrowsky vermisst eine Diskussion darüber, inwiefern der Terrorismus nicht ausschließlich mit konventionellen strafrechtlichen Maßnahmen bekämpft werden

könnte, durchaus unter Akzeptanz eines gewissen Risikos als Ausdruck der Wertschätzung für Freiheit.

Schließlich beleuchtet er die Problematik unter dem Blickwinkel der europäischen Identität und warnt vor falschen Überlegenheitsgefühlen bezüglich unserer Kultur. Er mahnt, „Menschen- und Völkerrecht über alles zu stellen, und nicht unser Land oder unsere Kultur – und auch nicht ‚Demokratie‘“. Dombrowsky fordert für die Industriegesellschaft westlicher Prägung und die arabisch-islamische Welt den Verzicht auf Abschottung und verlangt wechselseitige Inklusionschancen.

Die Diskussion um die Erweiterung der Bearbeitung der Grundsatzprobleme auf die Europäisierung der Gewährleistung von Sicherheit und Freiheit eröffnet *Christian Calliess*, Direktor des Instituts für Völkerrecht und Europarecht in Göttingen, mit seinem Aufsatz über „Die Europäisierung der Staatsaufgabe Sicherheit unter den Rahmenbedingungen des freiheitlichen Rechtsstaats“. Der Staat reorganisiert sich auf internationaler Ebene, gewissermaßen als Kompensation für Grenzkontrollen an europäischen Binnengrenzen. Die Europäisierung der Kriminalität führt zur Europäisierung der inneren Sicherheit. Für das Unionsziel „den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten“ wurden der EU die notwendigen Kompetenzen aber nur begrenzt übertragen. Vielmehr wollen die Mitgliedstaaten ihre Zusammenarbeit auf intergouvernementaler Ebene stärken. In den Bereichen der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik wird die „Innenpolitik“ jedoch nach „außen“ bzw. auf die EU verlagert. Inne- und äußere Sicherheit lassen sich so nicht mehr klar voneinander abgrenzen.

In diesem Kontext ist ein Wandel von der klassischen Gefahrenabwehr zur Risikoversorge als Staatsaufgabe zu beobachten. Der zulässige Eingriffszeitpunkt für staatliche Maßnahmen wird dadurch vorverlegt. Dies impliziert die Beweislastumkehr nach dem Muster einer widerlegbaren Gefährlichkeitsvermutung, d.h. dass der „Bürger den Staat nicht mehr durch legales Verhalten auf Distanz halten kann“ und „Nichtgefährlichkeit zur Ausnahme“ wird, „die der Bürger für seine Person beweisen muss“.

Calliess schildert das Spannungsverhältnis zwischen Vorsorgestaat und Rechtsstaat und formuliert zwei Faustregeln: Je *geringer* der Bezug der staatlichen Maßnahme zur *physischen Sicherheit* des Bürgers ist (gering z.B. bei sozialer oder ökonomischer Sicherheit), desto höher sind die Anforderungen an ihre Rechtfertigung unter freiheitlichen Gesichtspunkten. Je *mittelbarer* der Bezug der staatlichen Maßnahme zur physischen Sicherheit ist, desto höher sind die Anforderungen an ihre Rechtfertigung (höchstens mittelbar seien dabei biometrische Passmerkmale, unmittelbar zum Schutz dienen könnte hingegen die Videoüberwachung gefährlicher Orte). Das Rechtsstaatsprinzip gilt ihm als Steuerungsmodus für das jeweilige Maß an Sicherheit. Er fordert, für jedes konkrete Sicherheitsproblem eine „Freiheitsverträg-

lichkeitsprüfung“ durchzuführen. Sonst droht die Etablierung eines pauschalen Vorsorgestaates, der „im Zuge irrationaler gesellschaftlicher Sicherheitsbedürfnisse, die aufgrund ihrer Besonderheiten (z.B. terroristische Anschläge) realistischerweise gar nicht befriedigt werden können, in den totalen Präventions- oder Schutzstaat abgeleitet“.

*Gert-Joachim Glaeßner*, Professor für Politische Wissenschaft an der Humboldt-Universität Berlin, diskutiert die Frage „Sicherheit durch Integration? Nationale und europäische Politik im Spannungsfeld von Sicherheit und Freiheit“. Auch er hält die Trennung zwischen äußerer und innerer Sicherheit für überholt und Sicherheit generell für ein knappes und schwer zu garantierendes Kollektivgut. Er hält vielmehr Unsicherheit für das prägende Kennzeichen moderner Gesellschaften mit ungleich verteilten Lebenschancen, selbst in entwickelten Industriestaaten. Diese Ungleichheiten können die Kohäsion der Gesellschaft gefährden. Der Integrationsgrad ist dabei der Schlüssel zur Fähigkeit, mit Gefährdungssituationen umzugehen: „Gelingt es starken Staaten nicht, sich der Zustimmung der gesellschaftlichen Kräfte und sozialen Gruppen zu vergewissern, können sie sich trotz aller militärischen und sonstigen Stärke als schwach und anfällig erweisen. ... Starke Staaten mit einer großen politischen und sozialen Kohäsion sind am besten in der Lage, sich gegen Bedrohungen verschiedener Art zu wehren“ – in Zusammenarbeit mit der Bürgergesellschaft. Zusätzlich zu international agierenden Terrorgruppen droht die Gefahr auch von innen, aus der eigenen Gesellschaft.

Glaeßner stellt ein Spektrum von vier Varianten möglicher Antworten auf Terrorismus vor, von rein rechtsstaatlichen Mitteln bis hin zu militärischen Optionen. Er vertritt die Position, dass einzig die Mittel der Repression und Prävention im Rahmen des Rechtsstaates bleiben. Es klaffe jedoch „eine erkennbare Lücke zwischen politischem Anspruch, einer effektiven Bekämpfung und Verhinderung terroristischer Gewalttaten, politischer Rhetorik und konkreter Wirksamkeit der gesetzlichen Regelungen und organisatorischen Maßnahmen, die ergriffen werden“. Der Begriff „nationale Sicherheit“ verkommt dabei zunehmend zur Legitimationsklausel; Machtmissbrauch droht bei einseitigen Entscheidungen und dem „Hang zur Geheimhaltung von Informationen und Handlungen mit dem Argument, eine Offenlegung gefährde die Sicherheit“.

Die Gewährleistung der inneren Sicherheit in einem Europa ohne Grenzen konnte wegen des vorerst gescheiterten Verfassungsvertrags bisher zwar nicht vergemeinschaftet werden; es bildet sich jedoch eine expandierende Zone der Kooperation und Integration aus. Dass die Mitgliedstaaten dabei eine konvergierende oder gar identische Sicherheitspolitik verfolgen, ist keineswegs selbstverständlich, weshalb eine „Europäisierung“ weder zwangsläufig noch inhaltlich vorgegeben ist. Dies drückt sich auch in der Diskrepanz zwischen politischer Rhetorik und praktischer Umsetzung beschlossener

Maßnahmen aus: „Europäische Initiativen wurden von beteiligten Akteuren oder Institutionen tendenziell dann begrüßt, wenn sie die individuellen Handlungsmöglichkeiten erweiterten, symbolisch bestätigten oder ergänzten.“ Erst schwerwiegende Bedrohungssituationen (Anschläge) führten zu Umsetzungsschüben. Immer wieder zeigen sich erhebliche Anpassungsprobleme nationaler Gesetzgebung an europäische Vereinbarungen (Beispiel Europäischer Haftbefehl). Problematisch ist die Wahrung des nationalstaatlich garantierten Grundrechtsschutzes und die demokratische Legitimation der Beschlüsse. Separate Abkommen kleiner Ländergruppen zeigen, dass der bislang erreichte Integrationsstand als unzureichend empfunden wird.

Glaeßner stellt fest, dass „die Sicherheit gewährleistenden Institutionen des Staates ausgebaut, zwischenstaatliche Einrichtungen im Rahmen intergouvernementale[r] Zusammenarbeit im europäischen Raum geschaffen und gestärkt [werden], ohne dass sie den gleichen demokratischen Kontrollstandards unterliegen wie nationale Institutionen“ mit der Gefahr erodierender Grundrechtsstandards. Die Ziel-Mittel-Relation muss im politisch-institutionellen Kontext aber gewahrt werden. Glaeßner sieht die Internationalisierung und Europäisierung als unumkehrbaren Prozess an. Mit gleichzeitig zunehmenden Tendenzen zur Privatisierung von Sicherheit und der zunehmenden Dominanz nichtstaatlicher Akteure in Konflikten wird eine neue Form von Staatlichkeit entstehen. Um keinen signifikanten Bedeutungsverlust zu erleiden, müsse der Staat daher ein „starker“ sein.

Im Kapitel „Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus“ beginnt der Abschnitt „Die Polizeilich-Justizielle Zusammenarbeit in der EU – Stand und Perspektiven“ mit einem Beitrag von *Franco Frattini*, Kommissar für Justiz und Inneres der Europäischen Union, mit dem Titel „Internal and External Dimension of Fighting Terrorism“. Er betont die Notwendigkeit von Kooperation, Erfahrungs- und Informationsaustausch und beschreibt die Schwerpunkte des aktuellen Aktionsplans und der anderen Initiativen der EU. Er bestreitet jedoch, dass die Sicherheitsentscheidungen zu Lasten von Freiheitsrechten gehen. Die Anti-Terrorismusmaßnahmen seien notwendig, proportional und legitim. Verfolgt werde ein ausgewogener Ansatz, der die Bestimmungen beispielsweise durch Datenschutzmaßnahmen begleite.

Die Schlüsselrolle würden (mit Unterstützung durch die EU) weiterhin die Vereinten Nationen spielen. Alle Mitgliedstaaten der Union werden aufgefordert, die VN-Konventionen zu unterzeichnen. Auch im Kampf gegen den Terrorismus sei die Einhaltung von Völkerrecht, insbesondere von Menschenrechten, Flüchtlingsrechten und Humanitärem Völkerrecht unabdingbar. Die Zusammenarbeit mit den USA sei auf Grund gemeinsamer Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsschutz intensiv.

*Wilhelm Knelangen* vom Institut für Politische Wissenschaft der Universität Kiel betrachtet „Die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der EU und

die Bekämpfung des Terrorismus“. Er arbeitet die europäischen Entwicklungen seit 1975 auf und macht deutlich, dass die Innen- und Justizpolitik zu den am intensivsten bearbeiteten Feldern der EU überhaupt gehört. Er analysiert den Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus: Bestandteile sind viele Maßnahmen, die der Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität dienen und nun als elementare Bausteine für die Bekämpfung des Terrorismus deklariert wurden. Grenzüberschreitende Ermittlungs- und Strafverfahren sollen beschleunigt und vereinfacht, Justizentscheidungen gegenseitig anerkannt werden. Die strukturellen Probleme unterschiedlicher nationaler Rechtssysteme und -kulturen, abweichender kriminalpolitischer Traditionen und Präferenzen führen u.a. zu einer schleppenden Umsetzung des Aktionsplans.

Knelangen betrachtet auch die intensivierete operative Zusammenarbeit mit den USA, die von parlamentarischer Seite wegen des mangelnden Datenschutzes, umstrittener polizeilicher Methoden und der Todesstrafenproblematik erfolglos kritisiert wurden.

Des Weiteren zeigt er anhand der Beispiele der nachrichtendienstlichen Kooperation und der Schaffung eines europäischen Strafregisters auf, dass auf die Kreation einheitlicher Standards und Rechtsgrundlagen weitgehend verzichtet wird und unter Schonung von Souveränität und Autonomie auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung gesetzt wird.

Nahezu unüberschaubare weitere Einrichtungen und Zuständigkeiten wurden geschaffen. Es kam „weniger zu einer Konzentration der Aufgaben als vielmehr zu einer Differenzierung von Zuständigkeiten und Auftragsprofilen, die zwar einerseits der Komplexität des Themas angemessen scheint, aber andererseits ein erhebliches Koordinierungsproblem mit sich gebracht hat“.

Einerseits wurde die Glaubwürdigkeit der PJZ dadurch beschädigt, dass die „Bereitschaft zum Austausch von Informationen, zur Weitergabe von Erkenntnissen oder zur gemeinsamen Prioritätensetzung sehr unterschiedlich ausgeprägt ist“, und neue Projekte beschlossen werden, „noch bevor die alten auch nur in Kraft gesetzt, geschweige denn angewendet worden sind“. Andererseits wurden in kurzer Zeit Maßnahmen auf den Weg gebracht, über die es jahrelang keine Einigkeit gegeben hatte.

Durch die Umsetzung der neuen Verfassung hätte eine grundlegende Reform der institutionellen Grundlagen in diesem Politikfeld stattgefunden. Demokratische Beteiligungsrechte der Parlamente und die Kontrollrechte des EuGH wären zugunsten der Freiheitsrechte gestärkt worden. In Reaktion auf ihr vorläufiges Scheitern versucht eine Gruppe von fünf Staaten, sich den Entscheidungsblockaden durch Kooperation außerhalb der EU-Strukturen zu entziehen. Diese separaten Abkommen unterliegen jedoch nicht der Kontrolle von Europäischem Parlament und Gerichtshof.

In ihrem Aufsatz mit dem Titel „Viel erreicht, aber noch viel zu tun: Die Vielschichtigkeit europäischer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terroris-

mus“ geben *Michael Bauer* und *Franco Algieri* vom Centrum für angewandte Politikforschung in München einen Überblick über die Entwicklung seit den siebziger Jahren und ziehen Bilanz. Vorrangiges Interesse der EU besteht darin, „ihre weltpolitische Rolle als Wirtschafts- und Handelsmacht zu sichern und auszubauen. Hierzu bedarf es stabiler und berechenbarer Rahmenbedingungen in verschiedensten Regionen“. Die Europäische Sicherheitsstrategie fordert daher bessere Koordination und Kohärenz, nicht nur zwischen EU-Instrumenten, sondern auch in Bezug auf das außenpolitische Handeln der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Maßnahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) erweisen sich aber nicht als bestimmender Handlungsrahmen für die Nationalstaaten, sondern werden als Ergänzungen verstanden. Die EU sieht den Terrorismus als transnationale Herausforderung, der nur durch länder- und politikfeldübergreifende Kooperation begegnet werden kann, und begreift sich durch die Verbindung von militärischen und zivilen Maßnahmen auch als militärischer Akteur.

Unübersehbar bleibt die Kluft zwischen Brüsseler Beschlussfassung und nationaler Praxis. Unklar ist, ob der politische Wille soweit entwickelt werden kann, nationale Datenschutzregularien entsprechend anzupassen. Auch ist offen, ob der Abschottungsreflex der Geheimdienste überwunden werden wird, der den Informationskanal nach Brüssel als zusätzliche Belastung knapper personeller Ressourcen ohne unmittelbaren sicherheitspolitischen Mehrwert begreift und um den Schutz von Quellen und Arbeitsmethoden fürchtet. Auch eine effektive Zusammenarbeit zwischen den institutionellen Akteuren wird sich erst noch entwickeln müssen. Schlecht ist es um die legislativen Kontrollmöglichkeiten bestellt: Das Europäische Parlament kann meist lediglich über die Formulierung öffentlichkeitswirksamer Kritik Einfluss ausüben. So ziehen Bauer und Algieri das Fazit, dass es zwar zu einer schrittweisen Bedeutungszunahme für europäische Organe kam, die EU aber gleichwohl nicht in der Lage ist, schnelle operative Maßnahmen einzuleiten. Die Hauptakteure sind weiterhin die Mitgliedstaaten ohne einen umfassenden Konsens über die Ausrichtung nationaler Strategien.

*Hans J. Giessmann*, Stellvertretender Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, vertritt in seinem Beitrag „Die Donquichotterie der Bekämpfung von Terror mit militärischen Mitteln“ die These, dass aus bestimmten Gründen und unter bestimmten Umständen auch der Einsatz von militärischen Mitteln gegen Terrorakteure erforderlich sein kann.

Fehlende strafrechtliche und politische Kooperation der USA (etwa mit Deutschland) bei den Strafprozessen gegen mutmaßliche Unterstützer der Attentäter des 11. September 2001 befördert den Verdacht, dass militärisches Vorgehen anderen Zielen als den proklamierten dient.

Die Bedrohung sollte nicht missbraucht werden, um Aufrüstungsprogramme und militärische Machtprojektion zu legitimieren, sondern im Sinne eines

politischen Gesamtkonzepts bei Wahrung einer unter zivilisatorischen Gesichtspunkten vertretbaren Ziel-Mittel-Risiko-Relation gekontert werden. Dazu analysiert er das Gewaltverbot und präsentiert eine Begriffsgenese von Terrorismus. Die Terrorgewalt der Neuzeit ist laut Giessmann „transnational organisiert, global ausgerichtet und zielt medienwirksam auf hohe Opferzahlen unter ungeschützten Zivilisten, die stellvertretend für politische Adressaten oder Werte angegriffen werden. Sie bedient sich ethnisch-politischer Vorurteile und pseudoreligiöser Rechtfertigung. Ihre politischen Intentionen wurzeln im Denken in den Kategorien eines Vernichtungskrieges, der weder das friedliche Neben- oder Miteinander der Kulturen und Religionen, noch einen Interessenausgleich zwischen Staaten und Völkern zulässt. Ihre Brutstätten sind zumeist zerfallende oder bereits gescheiterte Staaten, Gesellschaften mit perpetuierten Gewaltkonflikten, zerrütteten Wirtschaften und feudälähnlichen Herrschaftsstrukturen“. Dabei wird „der Westen“ als Urheber von Ungerechtigkeit und als kulturelle Bedrohung angesehen. Die terroristischen Netzwerke „verfügen über politischen Einfluss, finanzielle Ressourcen und Verbindungen zur organisierten Kriminalität. All dies erschwert ihre Enttarnung und Bekämpfung“. Im Schlagwort der „asymmetrischen Bedrohung“ drückt sich die Schwierigkeit aus, dieser Bedrohung mit herkömmlichen Mitteln zu begegnen.

Giessmann wirft die Frage auf, ob der Verzicht auf militärische Gewalt gegen mutmaßliche Stützpunkte des internationalen Terrorismus dessen Drahtzieher nicht erst recht an die Zweckdienlichkeit des Terrors zur Einschüchterung und politische Erpressung glauben lassen kann. Er nennt Beispiele für einen möglichen Einsatz militärischer Mittel, betont dabei jedoch, dass die völkerrechtliche Legitimation zweifellos gegeben sein muss, und der Einsatz nicht besser geeignete politische, polizeiliche oder andere Maßnahmen erschweren oder behindern darf. Schließlich geht es auch darum, den Terroristen den gesellschaftlichen Nährboden, der Sympathie und Rückendeckung für Terrorgewalt gibt, zu entziehen: „Eigene Wertmuster anderen mit Waffengewalt nahe bringen zu wollen, ist mit Gewissheit ein ... Irrweg.“ Regel- und Rechtsverletzungen der eingreifenden Akteure wirken zusätzlich kontraproduktiv. Doppelstandards im Umgang insbesondere mit arabischen Staaten erleichtern die Produktion von Feindbildern. Es gilt, das Vertrauen der in weiten Teilen gemäßigten islamischen Welt zurückzugewinnen. Giessmann schlägt vor, die Vereinten Nationen gezielt zu stärken, damit diese effektiv handeln können, und somit ihre Glaubwürdigkeit zu erhöhen. Die entwickelten Staaten werden „ihre Bereitschaft belegen müssen, die von ihnen seit langem eingegangenen Verpflichtungen zur Armutsbekämpfung, zum Umweltschutz und zur nachhaltigen Entwicklung einzulösen“.

Selbst wenn die Freiheitsrechte der Bürger bis zur Unkenntlichkeit beschnitten würden, müsste mit Terroranschlägen auch künftig gerechnet werden. „Übertriebene Vorkehrungen, die vom Anlass unabhängig Furcht verbreiten und Panik schüren, dürften eher den Intentionen der Drahtzieher der Terror-

netzwerke dienen als der präventiven Abwehr von Terrorgefahr.“ Maßnahmen, die von Misstrauen in das gesetzeskonforme Handeln der Bürger zeugen, werden kaum als gemeinschaftsstiftend angenommen werden. Es wächst die Verantwortung der Gesellschaften und ihrer Bürger, sich über staatliche, ethnische und konfessionelle Grenzen hinweg für den Erhalt von Grundrechten einzusetzen, sich durch Terrorakte nicht einschüchtern oder erpressen zu lassen und sich ihrer Geschlossenheit, Lebensfähigkeit und Zuversicht nicht berauben zu lassen.

Der Abschnitt über „Legislative und operative Einzelaspekte der PJZ“ wird mit dem Aufsatz von *Susanne Voigt*, wissenschaftliche Referentin im Deutschen Bundestag, zum „EU-Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung“ eröffnet.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive analysiert sie den Rahmenbeschluss im Detail. Sie untersucht die Wirksamkeit des Rechtsaktes bei der Bekämpfung des Terrorismus und fragt nach nicht intendierten Auswirkungen. Als Instrument dient ihr die Politikfeldanalyse bzw. das Policy-Zyklus-Modell. Sie moniert, dass dieses Konzept nur bedingt anwendbar ist, da der Ansatz unterschätzt, „dass ein großer Teil politischer Aktivität nicht unbedingt ziel- und umsetzungsorientiert ist, sondern eher symbolischen und rituellen Charakter aufweist. Politische Prozesse dienen nicht immer der Problemlösung, wie das Phasenmodell suggeriert, sondern können auch zum Erhalt von Macht und Handlungsfähigkeit ausgelöst werden“.

Der Rahmenbeschluss (RB Terr) ist insofern bemerkenswert, als er erstmals in der Geschichte der EU eine gemeinsame Definition terroristischer Straftaten sowie einheitliche Vorgaben für die daraus folgenden Sanktionen (Harmonisierung der Mindesthöchststrafen) enthält. Es ist „gelingen, in einem einzigen Dokument Straftaten als terroristisch zu kriminalisieren, die vorher in zwölf verschiedenen internationalen Konventionen aufgelistet waren“.

Die Definition von Straftaten besteht dabei aus drei Teilen: a) dem Kontext der Handlung, b) dem Ziel bzw. der Intention der Handlung und c) einer Liste ganz spezifischer vorsätzlicher Delikte.

Als terroristische Straftat gilt nicht nur bereits der Besitz sowie die Forschung über bestimmte Waffentypen oder die Drohung, eine spezifische Tat zu begehen. Es zählt schon die Gesinnung: „Die Teilnahme an Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung ist, so der Rahmenbeschluss, nicht notwendigerweise mit dem Begehen spezifischer terroristischer Straftaten verbunden.“

Viele Formulierungen sind umstritten, streckenweise fehlt es ihnen an Deutlichkeit und Klarheit im Sinne des gesetzlichen Bestimmtheitspostulats. Es gibt vielfältige Kritik, etwa an der Ungeeignetheit der Tatbestandsmerkmale, den spezifischen Charakter der terroristischen Taten darzustellen. Oder an der mangelnden Unterscheidbarkeit zwischen terroristischen und „gewöhnlichen“ Straftaten. Die Motive der Täter werden bei der Definition völlig außer Acht

gelassen, so dass es beispielsweise gleichgültig ist, ob sich die Tat gegen ein diktatorisches Regime richtet oder gegen Demokratie und Menschenrechte. Vielerorts wird auch Skepsis hinsichtlich der Sinnhaftigkeit und der Wirksamkeit verschärfter Strafmaße geäußert.

Bei den Verhandlungen im Rat der Justiz- und Innenminister spielten die nationalen Erfahrungen mit terroristischen Organisationen eine nicht unbedeutende Rolle. Dies spiegelt sich auch in der Umsetzung wider: Es haben „vor allem Länder, die schon vor der Verabschiedung des RB Terr einen spezifischen Bezug zu Terrorismus im nationalen Strafrecht vorweisen konnten ... die wichtigsten Artikel ... umgesetzt“. Zum einen, weil viele Vorschriften schon sinngemäß im nationalen Strafrecht festgeschrieben waren, zum anderen aus einem besonderen nationalen Interesse heraus, z.B. an der erleichterten Auslieferungspraxis.

Die Rahmenbeschlüsse sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels zwar verbindlich, Form und Mittel zu deren Umsetzung bleiben jedoch ihrer Wahl überlassen. Die unpräzisen Definitionen wurden größtenteils im nationalen Recht reproduziert. Ursache sind die Überlastung und mangelnde Expertise nationaler Parlamente. Nur fünf Staaten setzten den Rahmenbeschluss fristgerecht um. Voigt führt dies darauf zurück, dass es zum einen keine übergeordnete Sanktionsinstanz zur Erzwingung der Umsetzung gibt, und zum anderen nicht alle Staaten ernsthaft an einer Umsetzung interessiert schienen. Die beabsichtigte Harmonisierung wird so in Frage gestellt. Andere politische Ziele, wie die symbolische Wirkung nach innen und außen, können jedoch durchaus als erreicht angesehen werden.

*Hanne C. Eis* analysiert den „Europäischen Haftbefehl und seine Umsetzung in deutsches Recht“ aus juristischer Perspektive. Ihr Beitrag befasst sich zum einen mit den Gründen für die Entwicklung des Europäischen Haftbefehls, dessen Entstehung und wichtigsten Regelungsgehalten, zum anderen mit einer Darstellung der einschlägigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sowie mit über das Urteil hinausgehender Kritik.

Der Bürger bangt um den Bestand der Schutzfunktion seines Heimatstaates und fragt sich, ob „Niederländer zukünftig Abtreibungsärzte an Spanien oder Irland ausliefern müssen, die Spanier ihre Toreros, sollten diese Geld nach Großbritannien transferieren, an die Briten, und diese ihre Bürger, sollten sie den Holocaust leugnen, an Deutschland?“ Diese Fragen hat auch das Bundesverfassungsgericht nicht geklärt.

Das vorherige Auslieferungsrecht war unübersichtlich, umständlich und unangemessen zeitaufwendig, weshalb unabhängig vom 11. September 2001 – der die Ereignisse jedoch beschleunigte – ein Reformbedarf konstatiert wurde. Die Auslieferung zwischen Mitgliedstaaten der Union soll durch ein System der Übergabe zwischen Justizbehörden ersetzt werden, also durch wechselseitige Anerkennung differierender nationalstaatlicher Strafgesetze. (An-

stelle der Schaffung eines einheitlichen Strafrechtsraums wurden ungleiche Regelungen so aber zementiert.)

Das dem Rahmenbeschluss entsprechende deutsche Umsetzungsgesetz wurde vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt, weil es unverhältnismäßig in das Grundrecht auf Auslieferungsfreiheit eingreife und gegen die Rechtsweggarantie verstoße. (Diese Bedenken kamen sofort Mamoun Darkazanli zugute. Der von den VN und der EU als Al-Quaida-Terrorist eingestufte Deutsch-Syrer durfte somit nicht mehr nach Spanien ausgeliefert werden. Da er in Deutschland wegen des Rückwirkungsverbots auch nicht wegen der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung festgehalten werden konnte, wurde er auf freien Fuß gesetzt.) Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber u.a. dazu aufgefordert „die Gründe für die Unzulässigkeit der Auslieferung Deutscher neu zu fassen und die Einzelfallentscheidung über die Auslieferung als abwägenden Vorgang der Rechtsanwendung auszugestalten. ... Bis zum Erlass eines neuen Ausführungsgesetzes ... ist die Auslieferung Deutscher an einen europäischen Mitgliedstaat nicht möglich“. In wissenschaftlichen Debatten wird außerdem das Demokratiedefizit beklagt, wenn die Bürger „bedingungslos den verschiedensten strafrechtlichen und strafverfahrensrechtlichen Normen anderer Mitgliedstaaten unterworfen [sind], an deren Zustandekommen sie weder als europäische noch als nationale Wahlbürger jemals beteiligt waren“.

Die Verfasserin stellt fest: „Es wäre erforderlich gewesen, vor der Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung im Strafrecht die Unterschiede im Straf- und Strafverfolgungsrecht der einzelnen Mitgliedstaaten genau zu untersuchen und soweit anzugleichen, dass eine Beeinträchtigung der Bürgerrechte im europäischen Raum durch die Regelungen des Rahmenbeschlusses hätte weitestgehend ausgeschlossen werden können.“ Kritiker fürchten eine Nivellierung der Bürgerrechte auf das jeweils niedrigste Niveau. Das Bundesverfassungsgericht hat nun die Auslieferung eigener Staatsbürger auf Taten mit maßgeblichem Auslandsbezug beschränkt, um der Besorgnis über willkürliche Auslieferungen Rechnung zu tragen.

Das Urteil nimmt jedoch keine Stellung zum Wegfall der Prüfung des Erfordernisses der beiderseitigen Strafbarkeit; die Kenntnisse von 24 Strafrechtsordnungen neben der eigenen können nicht ernsthaft vorausgesetzt werden. Es ist Eis zudem nicht einsichtig, warum der flankierende Rahmenbeschluss zur Stärkung der Beschuldigtenrechte (kostenlose Inanspruchnahme eines Dolmetschers, Recht auf Kontaktierung konsularischer Behörden etc.) nicht vor In-Kraft-Treten des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl verabschiedet wurde.

Kritik von Presse und Gericht an Bundestagsabgeordneten begegneten diese mit dem Argument, sie seien ebenso überfordert wie unter Zeitdruck gewesen und hätten sich im Hinblick auf die Vorgaben aus Brüssel „normativ unfrei“ gefühlt. Eis erinnert daran, dass es bei verspäteter Umsetzung von Rahmenbeschlüssen zum einen keine Sanktionen gibt, zum anderen die Abgeordneten

ihre Kontroll- und Gesetzgebungsaufgabe verantwortlich wahrnehmen müssen, und zwar unter Prüfung und Inanspruchnahme vorhandener Spielräume. Schließlich fordert sie, parlamentarische Mitspracherechte bei der Umsetzung von Rahmenbeschlüssen auszuweiten.

*Wolfgang Wagner* von der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung aus Frankfurt nimmt sich des Themas „Europäisierung der Polizeiarbeit ohne Europäisierung von Grundrechtsschutz und parlamentarischer Kontrolle?“ an. Er gibt einen Überblick über die Entwicklung von *Europol*, beschäftigt sich mit den problematischen Auswirkungen auf parlamentarische Kontrolle sowie Grundrechtsschutz und diskutiert die Reformansätze des Europäischen Verfassungsentwurfs.

Europol ist nur zuständig für schwerwiegende Formen internationaler Kriminalität, von denen mehrere Mitgliedstaaten betroffen sind. Europol's Aufgabe besteht nicht darin, nationale Polizeien zu ersetzen, sondern darin, sie zu unterstützen – mit dem Schwerpunkt auf Austausch und Analyse von Daten. „Generell hängt die Beurteilung der Bedeutung und des Einflusses von Europol vor allem davon ab, welcher Stellenwert der Daten verarbeitenden Tätigkeit für die Polizeiarbeit beigemessen wird. Wenn bei Ermittlungen Wissen Macht ist, ... besitzt Europol allein durch die Vielzahl an Daten, auf die es zurückgreifen und mit denen es arbeiten kann, eine erhebliche Machtposition.“

Die Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen ist geplant und auch das Einleitungsrecht von Ermittlungen für Europol wird diskutiert. *Eurojust* unterstützt die Koordinierungsarbeit von Europol durch Entsendung von Staatsanwälten, Richtern oder Polizeibeamten. Erhofft wird sich davon auch eine gemeinsame Definition von Prioritäten bei der Verbrechensbekämpfung und eine schnelle Klärung von Zuständigkeiten und nationaler Rechtsfragen.

Wagner beklagt die Verschiebung des innerstaatlichen Machtgleichgewichts zu Lasten der Parlamente (Regierungen haben u.a. privilegierten Zugang zu Informationen und üben internationales *agenda setting* aus) und führt an, dass weder nationale Parlamente noch das Europäische Parlament auf die Europol-Konvention Einfluss nehmen konnten, „weil ihnen der Konventionstext erst übermittelt wurde, als er bereits fertig ausgehandelt war“. Umstritten war insbesondere das Immunitätenprotokoll. Bedeutende Bereiche der polizeilichen Zusammenarbeit bleiben vom Konsultationsverfahren ausgenommen: So wurde das Europäische Parlament über das Abkommen zum Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und USA weder beteiligt noch unterrichtet, obwohl das Thema „Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung“ durchaus umstritten ist.

Wagner zeigt auf, dass sich die rechtlichen Standards für den Datenschutz durch eine Europäisierung der Polizeiarbeit verändert haben, d.h. zu Rückschritten für Staaten mit vormals hohem Schutzniveau führten: „Daten, die die Polizei in einem Mitgliedstaat gar nicht speichern dürfte, kann sie über

Europol von den Kollegen aus andere Mitgliedstaaten beziehen, in denen ein geringerer Datenschutz existiert.“ Kritisch ist auch die Weitergabe der Daten an Drittstaaten. Einerseits ist ein angemessener Datenschutz im Drittstaat Voraussetzung. Andererseits „überwiegen unter den Innenministern in aller Regel die sicherheitspolitischen Erwägungen gegenüber den datenschutzrechtlichen Bedenken“. Als Beispiel führt Wagner das unter politischem Druck zu Stande gekommene Abkommen mit den USA an, obwohl deren Datenschutz den europäischen Vorgaben keineswegs entspricht.

Problematischer als das eigentliche Datenschutzrecht erscheint ihm jedoch die Möglichkeit, dessen Einhaltung zu überwachen. Die dafür geschaffene Gemeinsame Kontrollinstanz habe keine ausreichenden Kompetenzen. Ihre Stellungnahmen haben lediglich empfehlenden Charakter. Die Betroffenen können Schadensersatz vor nationalen Gerichten nun noch schwieriger einklagen, da Europol nicht gezwungen ist, Akten herauszugeben oder Aussagen zu machen. Ein ausgleichender europäischer Individualrechtsschutz konnte bisher auf Betreiben Großbritanniens nicht etabliert werden.

Im Übereinkommen mit den USA musste man sich mit Zusagen zufrieden geben, „die weder von der Gemeinsamen Kontrollinstanz selbst noch von einer unabhängigen amerikanischen Kontrollinstanz überwacht werden können“. Neben diesem „kontrollfreiem Raum“ macht das Korruptionsproblem Sorge. Das Ausmaß an Korruption ist in den neuen EU-Mitgliedstaaten weit aus stärker ausgeprägt, so dass befürchtet wird, dass ein Informationsaustausch die Kriminalitätsbekämpfung eher erschwert.

Durch die europäische Verfassung gäbe es Verbesserungen beim Grundrechtsschutz: Zum einen würde die polizeiliche Zusammenarbeit vergemeinschaftet und damit der Rechtsprechung des EuGH unterworfen. Zum anderen bindet die Charta der Grundrechte die Handlungen aller EU-Institutionen, also auch Euopols, an einen Grundrechtskatalog, auf den sich der EuGH direkt beziehen kann.

*Martin Kahl*, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, befasst sich mit der „Anti-Terrorismus-Politik der EU und dem Schutz der Außengrenzen“.

Die Politik(wissenschaft) „tut sich mit der Analyse und Prognose schwer, da terroristische Akte aus unterschiedlichen Organisationsformen heraus, von unterschiedlichen Akteuren und mit unterschiedlichen Mitteln zu jeder Zeit und an jedem Punkt der Erde ausgeführt werden können. Es kann unter diesen Umständen nicht mehr um die Herstellung von (perfekter) Sicherheit gehen, sondern nur noch um das Management von Risiken“. Dazu gehört die Prävention, „die wiederum ganz wesentlich auf der grenzübergreifenden Sammlung von Wissen über Identitäten, Motive und Aufenthaltsorte von Terroristen sowie über Transportwege und Verbleib gefährlicher Güter beruht“. Die amorphe Gestalt des Terrorismus verleitet bei den Abwehrmaß-

nahmen zum „Gießkannenprinzip“ und führt zum Dilemma zwischen Aufwand und Wirkung, Effizienz und Einschränkung von Freiheitsrechten.

Die Politik der EU deutet darauf hin, dass sie der grundsätzlichen Überzeugung ist, „dass Terrorismus als eine Form von Kriminalität zu betrachten ist, auf die durch Strafverfolgung mittels nachrichtendienstlicher Informationen, Polizei und Justiz am besten geantwortet werden kann“.

Die EU hält für die Terrorismusprävention und -bekämpfung „all jene Maßnahmen notwendig, die auch zur Bekämpfung von Kriminalität zur Anwendung kommen“, sowie aufgrund der internationalen Vernetzung des Terrorismus ein umfassendes „Grenzmanagement“, das sich nicht auf Abschottungsmaßnahmen beschränkt, sondern Drittstaaten mittels eines Aufgabenkatalogs einbezieht. Zu diesem Katalog gehören auch Maßnahmen gegen grenzüberschreitende Kriminalität (Geldwäsche, Korruption, Drogenhandel, Menschenhandel) sowie Fragen von Asyl und Einwanderung.

Kahl konstatiert jedoch einen Zielkonflikt mit dem Demokratisierungsziel: Während „Terrorismusklauseln“ die Kooperationsbeziehungen mit Drittstaaten politisieren, wird an anderer Stelle (Beispiel Libyen) auf klare Garantien für Menschenrechte verzichtet. Während Nachbarstaaten in die Lage versetzt werden sollen, Aufgaben für die EU effektiv zu bearbeiten, „kann der Aufbau von Strukturen im Bereich Justiz und Inneres Repressionsmöglichkeiten des Staates erhöhen, insbesondere auch deshalb, weil Zivilgesellschaften in vielen Nachbarstaaten (noch) nicht stark genug sind, um mit der Staatsmacht in gleichberechtigte Verhandlungen zu treten“. Somit zielt die EU-Politik deutlich auf die kurzfristige Bekämpfung von Bedrohungen anstelle der Beseitigung der Ursachen von Terrorismus (mittels Förderung von Demokratie, Interdependenz und Entwicklungschancen).

Er weist darauf hin, dass die Identifizierung von illegal in die EU eingereisten Personen und die damit einhergehende Ausweitung der Überwachungs- und Datensammlungsbefugnisse nicht den Trend adressierten, „dass mehr und mehr bislang nicht auffällig gewordene EU-Bürger islamistisch inspirierte Terroranschläge begehen“. Andererseits werden auch Informationssysteme zum Datenaustausch über EU-Bürger(innen) ausgebaut. Kahl hält die Effizienz einzelner Maßnahmen zur Terrorabwehr für nie ganz klärbar und empfiehlt daher die Prüfung auf die „verlässliche Aussicht auf Wirkung“ hin. Ineffizienzen sieht er nicht zuletzt darin begründet, dass die EU nicht mit den Handlungskompetenzen eines Staates ausgestattet und durch ihre komplizierte interne Struktur wie das Spannungsverhältnis zwischen nationalstaatlichen und gemeinschaftlichen Sicherheitskonzepten gehemmt ist.

Im dritten und letzten Abschnitt über die PJZ geht es um parlamentarische Aspekte. *Sylvia-Yvonne Kaufmann*, Vizepräsidentin des Europäischen Parlaments, berichtet über das „Europäische Parlament und die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen anhand von Fallbeispielen“. Die „Fallbeispiele zeigen, dass das Europäische Parlament die wenigen Rechte,

die ihm gegenwärtig von Vertrags wegen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit zustehen, stets in vollem Maße ausgeschöpft hat ... , um seiner Rolle als direkt gewählte Vertretung der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union gerecht zu werden und in ihrem Interesse vor allem zur Stärkung der Grundrechte beizutragen“.

Prinzipiell ist und bleibt angesichts der Dominanz von Europäischem Rat und Ministerrat in diesem Politikfeld eine wirklich effektive Einflussnahme auf politische Entscheidungen ein schwieriges Unterfangen. Allen Widrigkeiten zum Trotz hat sich das Europäische Parlament engagiert der kritischen Begleitung insbesondere der Entstehung von Rahmenbeschlüssen gewidmet:

Im Fall des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung wurde energischer Widerstand gegen überzogen extensive und unbestimmte Tatbestandsdefinitionen geleistet, um Personen mit legitimen Anliegen nicht in die Mühlen der Justiz geraten zu lassen. Gravierende Verletzungen z.B. des Verhältnismäßigkeitsprinzips und anderer Rechtsgrundsätze wurden im Kontext der Rahmenbeschlüsse über den Europäischen Haftbefehl, über Verfahrensrechte in Strafverfahren sowie über die Vorratsdatenspeicherung moniert.

Im Falle des Abkommens mit den USA betreffs Übermittlung von Fluggastdatensätzen begnügte man sich nicht mit harscher Kritik, sondern schaltete den Europäischen Gerichtshof ein.

Aufgrund der Feststellung der Mitwirkungsgrenzen des Parlaments ist dennoch das folgende Fazit zu ziehen: Es ist „mehr als bedauerlich, dass das Schicksal des Vertrages über eine Verfassung für Europa nach dem Nein bei den Referenden ... auf absehbare Zeit unbestimmt ist. Denn gerade im Bereich der PJZS sieht die Verfassung grundsätzliche Änderungen vor ... Die Rolle der ... nationalen Parlamente ebenso wie des Europäischen Parlaments wird in diesem Politikbereich erheblich gestärkt, so dass das bisher zu Recht kritisierte Demokratiedefizit weitgehend abgebaut wird. Die Verfassung stärkt das Europäische Parlament vor allem dadurch, dass das Mitentscheidungsverfahren – von einigen Ausnahmen abgesehen – künftig zum Regelverfahren in der europäischen Gesetzgebung wird und das Parlament damit gegenüber dem Rat zum gleichberechtigten Gesetzgeber. Für die künftigen Auseinandersetzungen im Bereich der PJZS, insbesondere der Verteidigung der Bürger- und Freiheitsrechte, könnte es wesentlich wirkungsvoller als bisher in das europäische Geschehen eingreifen“.

Abschließend widmen sich *Siegfried Kauder*, Mitglied des Deutschen Bundestages, und *Joachim A. Jobi* der „parlamentarischen Beteiligung des Bundestages bei der Terrorismusbekämpfung im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen“. Sie stellen insbesondere die rechtlichen Grundlagen der parlamentarischen Mitwirkung des Bundestages dar.

Die Mitwirkung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union ist explizit festgelegt und soll mögliche Kompetenzverluste ausgeglichen,

die dem Parlament durch den Prozess der europäischen Integration drohen. Dies dient der Teilhabe am Rechtsetzungsverfahren sowie der parlamentarischen Kontrolle der Regierung. Der Bundestag ist über alle relevanten Vorhaben von der Bundesregierung zu informieren (Übersendung von „Unionsdokumenten“ und mündliche Unterrichtung in Ausschüssen); der Bundestag kann daraufhin Stellungnahmen abgeben: „Obwohl die Stellungnahmen des Bundestages keine rechtliche Bindungswirkung für die Bundesregierung entfalten, ist diese nach Art. 23 Abs. 3 Satz 2 GG verpflichtet, die politischen Vorgaben des Parlaments zu berücksichtigen. ... Dieser Einflussnahme kommt zwar keine rechtlich bindende Qualität zu, ihre politische Bedeutung ist gleichwohl groß ... [und führt] zu einer Begründungspflicht der Bundesregierung im Falle einer (beabsichtigten) Abweichung von den politischen Vorgaben des Parlaments.“ Auch bei der Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen kommt dem Parlament eine unübersehbare Bedeutung zu.

Bei der Auseinandersetzung um den Europäischen Haftbefehl habe die Bundesregierung die Arbeit des Parlaments (den Rahmenbeschluss grundrechtschonend auszufüllen) behindert, indem sie nicht umfassend und redlich informiert habe.

Der neue Verfassungsvertrag gewährt „nationalen Parlamenten über die innerstaatlichen Regelungen hinaus erstmalig direkte Mitwirkungsmöglichkeiten“ über spezielle Informations-, Rüge-, Klage- und Widerspruchsrechte. Dem Bundestag käme bei seinem In-Kraft-Treten somit eine gesteigerte Verantwortung für die demokratische Legitimation europäischer Politik zu. Dies ist der Einsicht geschuldet, dass die demokratische Verankerung der EU nicht allein vom Europäischen Parlament geleistet werden kann. Unabhängig davon wird bereits durch die Neuregelung der Bundestag-Bundesregierung-Vereinbarung ein Teil der Defizite zu Gunsten des Parlaments behoben.

Bringt man die Kernaussagen der vorgestellten Texte auf den Begriff, so lässt sich folgendes als Quintessenz festhalten:

- Die Europäisierung der Terrorbekämpfung macht insofern Sinn, als sich die Bedrohung internationalisiert hat und ihre Abwehr die einzelstaatlichen Potenziale überfordert. Die entscheidende Frage lautet aber, auf welchem Wege und mit welchen Mitteln dies geschieht, und als wie effektiv und effizient sie sich erweist. Im Kern geht es um die Bilanzierung von Sicherheitsgewinn und Freiheitsverlust: Es gilt, die Produktion des paradoxen Resultats zu vermeiden, dass der Versuch des Schutzes der Freiheit zu ihrer Vernichtung führt.
- Die Diffusität der Bedrohungslage wie das Versagen der strafrechtlichen Generalprävention im Falle eines suizidbereiten Täterpotenzials verführt zur zeitlichen Vorverlegung der Gefahrenabwehrmaßnahmen in Gestalt von Rasterfahndung, flächendeckender Überwachung und exzessivem Datensammeln. Der Trend geht zur Etablierung von Präventi-

onssystemen, in deren Visier wegen des Übergangs von der Abwehr konkreter Gefahren zur Bekämpfung nicht näher bestimmbarer abstrakter Risiken ganze Bevölkerungsteile geraten können.

- Im Zuge strafrechtlicher Innovationen im Europäischen Rechtsraum (Rahmenbeschlüsse zur Terrorbekämpfung und zum Europäischen Haftbefehl) mussten die Bürger eine signifikante Verminderung des individuellen Rechtsschutzniveaus hinnehmen. Ebenso extensive wie unbestimmte Definitionen von Straftatbeständen drohen zur Kriminalisierung u.U. legitimer Handlungen weiter Bevölkerungskreise zu führen.
- Parlamentarische wie justizielle Kontrollkompetenzen sind bedenklich unterentwickelt. Das betrifft sowohl legislative Entscheidungen des EU-Ministerrats als auch operative Aspekte wie die Aktivitäten von Europol insbes. im Bereich des Datenschutzes.  
Selbst im Bereich der legislativen Beschlussfassung, der ureigensten Domäne parlamentarischer Tätigkeit, bestehen erhebliche Demokratiedefizite, sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene: Im EU-Ministerrat werden die Vertreter der mitgliedstaatlichen Exekutiven gesetzgeberisch tätig; die Gubernativen eignen sich damit Fundamentalkompetenzen der Legislativorgane an.

Alles in allem ist zu konstatieren: Die Europäische Union hat im Zuge einer stetigen Ausweitung ihrer Funktionen auch Kompetenzen im Politikfeld „Innere Sicherheit“ erworben. Ihre Bürger dürfen von ihr einen verantwortungsvollen Umgang mit ihren Freiheitsrechten verlangen, deren möglichst effektiver Schutz ja das erklärte Ziel der Polizeilich-justiziellen Zusammenarbeit ist. Die Tatsache, dass der Bürger mit Fug und Recht an der Einlösung dieses Sicherheitsversprechens unter Freiheitswahrung zweifeln darf, belegen die Beiträge dieses Sammelbandes.

\* \* \*

Die Herausgeber danken den Autorinnen und Autoren dieses Sammelbandes für die hervorragende Zusammenarbeit.