

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 20.7.2010
KOM(2010)386 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**Politik der EU zur Terrorismusbekämpfung:
wichtigste Errungenschaften und künftige Herausforderungen**

SEK(2010)911

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Politik der EU zur Terrorismusbekämpfung: wichtigste Errungenschaften und künftige Herausforderungen

1. EINLEITUNG

Obwohl seit Madrid und London die Europäische Union von größeren terroristischen Anschlägen verschont geblieben ist, stellt der Terrorismus nach wie vor eine akute Bedrohung dar¹. Die Gefahr geht nicht allein von islamistischen, sondern auch von separatistischen und anarchistischen Terrorgruppen aus. Die Anschläge von Mumbai 2008 und das fehlgeschlagene Attentat auf den Flug Amsterdam-Detroit Weihnachten 2009 zeigen, dass sich die Art der terroristischen Anschläge verändert hat. Die Bedrohung geht inzwischen nicht mehr nur vom organisierten Terrorismus aus, sondern auch von Einzelkämpfern, die möglicherweise durch extremistische Propaganda radikalisiert wurden und sich Ausbildungsmaterial und Anleitungen zum Bombenbau aus dem Internet beschafft haben. Hieraus erwächst für die internationale Gemeinschaft die Notwendigkeit, sich in der Gefahrenabwehr auf die veränderten Gegebenheiten einzustellen.

Es ist an der Zeit, die wichtigsten legislativen und politischen Errungenschaften der EU auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung Revue passieren zu lassen und auf einige künftige Herausforderungen hinzuweisen. Die vorliegende Mitteilung präsentiert das Ergebnis einer politischen Bestandsaufnahme der derzeitigen EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung, mit der einer Forderung des Europäischen Parlaments nachgekommen wird, und stellt damit einen wichtigen Baustein hin zur Entwicklung einer breiter angelegten Strategie der inneren Sicherheit dar. Es versteht sich dabei von selbst, dass die Hauptakteure in diesem sensiblen Politikbereich die Mitgliedstaaten sind.

Eine Bestandsaufnahme der Errungenschaften der letzten Zeit und ein Ausblick auf künftige Herausforderungen ist besonders nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und der Verabschiedung eines neuen Mehrjahresprogramms („Stockholmer Programm“) und Aktionsplans für den Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit geboten. Die Mitteilung orientiert sich an den Terrorbekämpfungsmaßnahmen und –initiativen des Stockholmer Programms² und dem dazu gehörigen Aktionsplan³, die die Grundzüge künftiger EU-Maßnahmen auf diesem Gebiet aufzeigen, und ergänzt sie.

Die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung⁴ aus dem Jahr 2005, die der EU nach wie vor als Gerüst für ihr weiteres Vorgehen dient, beruht auf vier Säulen: Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion. Die vorliegende Mitteilung folgt dieser Struktur: Für jede Säule werden die wichtigsten Errungenschaften sowie künftige Herausforderungen herausgearbeitet.

¹ Zu den letzten Zahlen siehe den Tendenz- und Lagebericht 2010 von Europol zur Terrorismusgefährdung; online abrufbar unter <http://www.europol.europa.eu/publications>.

² ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 1.

³ KOM(2010) 171 endg. vom 20 April 2010.

⁴ Dok. 14469/4/05 vom 30. November 2005.

Beigefügt ist eine Arbeitsunterlage der Kommission mit einer genaueren tabellarischen Übersicht über die wichtigsten Maßnahmen der EU in den genannten vier Bereichen⁵.

Die Evaluierung spezieller Instrumente zur Datenerfassung und –verwaltung (u.a. die Rechtsakte zur Behandlung von Fluggastdaten und zur Vorratsdatenspeicherung) erfolgt in gesonderten Mitteilungen. In dieser Mitteilung geht es vorrangig um die Bedrohung der inneren Sicherheit der Europäischen Union durch den Terrorismus. Auf die Zusammenarbeit mit außereuropäischen Partnern wurde nur dort eingegangen, wo ein direkter Bezug zur inneren Sicherheit der EU besteht.

2. WICHTIGSTE ERRUNGENSCHAFTEN UND KÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN

Die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung und der dazugehörige Aktionsplan setzen auf eine möglichst breite Streuung der Maßnahmen und Rechtsinstrumente, die zur Eindämmung des Terrorismus beitragen können⁶. Wollte man sämtliche Maßnahmen der letzten fünf Jahre erörtern, würde dies den Rahmen der vorliegenden Mitteilung sprengen, die sich daher auf die größten Gefahrenpotenziale im Rahmen der vier Säulen der EU-Terrorbekämpfungsstrategie – Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion – konzentriert.

2.1. Prävention

Hier besteht die Hauptaufgabe darin, Radikalisierung und Anwerbung und die damit verbundene Bereitschaft zur Begehung von Terrorakten zu unterbinden. Zur Prävention gehört aber auch die Beschäftigung mit dem Problem der Internetnutzung durch Terroristen zu Kommunikations-, Kapitalbeschaffungs-, Ausbildungs-, Anwerbungs- und Propagandazwecken. Dem Stockholmer Programm zufolge⁷ soll dieser Teil der Strategie in den kommenden fünf Jahren noch verstärkt werden, u.a. durch eine intensivere und gezieltere Forschung im Sicherheitsbereich, die sich mit operativen und technischen Belangen ebenso befasst wie mit politischen und gesellschaftlichen Aspekten.

2.1.1. Wichtigste Errungenschaften

Das für Terrorakte maßgebliche Rechtsinstrument der EU ist der Rahmenbeschluss 2002/475/JI⁸ zur Terrorismusbekämpfung, der festlegt, welche Handlungen von den Mitgliedstaaten als terroristische Straftat eingestuft werden sollten. Auf Betreiben der Kommission wurde dieses Rechtsinstrument geändert, um dem Aspekt der Prävention stärker Rechnung zu tragen⁹. Der geänderte Rahmenbeschluss schafft die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Annäherung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in Bezug auf folgende Aspekte:

- öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat
- Anwerbung für terroristische Zwecke und

⁵ SEK(2010).....

⁶ Die letzte komplette Übersicht über sämtliche noch ausstehenden Maßnahmen aus dem Jahre 2007 (Dok. 7233/1/07) beinhaltet 140 verschiedene Aktionen; die jüngste Übersicht vom November 2009 (Dok. 15358/09) enthält noch 50 Aktionen.

⁷ ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 24.

⁸ ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3.

⁹ Rahmenbeschluss 2008/919/JI vom 28. November 2008, ABl. L 330 vom 9.12.2008, S. 21.

– Ausbildung für terroristische Zwecke.

Mit der Umsetzung des Rahmenbeschlusses durch die Mitgliedstaaten wird es möglich sein, Personen strafrechtlich zu verfolgen und zu bestrafen, die versuchen, Andere für den Terrorismus zu gewinnen, indem sie sie zur Begehung einer terroristischen Straftat aufrufen, sie in ihr Terrornetzwerk einzubinden versuchen oder sie mit nützlichen Informationen für Terroranschläge versorgen, beispielsweise mit Anleitungen für den Bau von Bomben. Der geänderte Rahmenbeschluss bewirkt, dass derartige kriminelle Handlungen überall in der EU zu einem Straftatbestand werden, auch dann, wenn sie mit Hilfe des Internets begangen werden. Damit ist ein weiterer wichtiger Schritt getan, der die EU-Gesetzgebung an das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus vom Mai 2005 angleicht, das Pate für die neuen Vorschriften stand.

Die Kommission versucht darüber hinaus, dem Missbrauch des Internets für terroristische Zwecke durch die Förderung von Partnerschaften zwischen öffentlichem und privatem Sektor entgegenzuwirken¹⁰. So hat sie Strafverfolgungsbehörden und Dienstleister an einen Tisch gebracht, um der Verbreitung illegaler Inhalte mit terroristischem Hintergrund im Internet Einhalt zu gebieten. Derzeit wird an einer europäischen Mustervereinbarung gearbeitet, mit der die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zwischen öffentlichem und privatem Sektor erleichtert werden soll.

Die Radikalisierung erfolgt aber nicht nur über das Internet, sondern auch durch direkte Anwerbung. Dem Tendenz- und Lagebericht 2010 von Europol zum Terrorismus zufolge werden viele terroristische oder extremistische Vereinigungen von organisierten jugendlichen Anhängern unterstützt, die einigen Mitgliedstaaten als potenzielle Plattform für Radikalisierungs- und Anwerbungsmaßnahmen besonders viel Sorge bereiten. Hieran zeigt sich, dass extremistische Weltanschauungen auf dafür empfängliche Jugendliche nach wie vor eine gewisse Anziehungskraft ausüben. Der Europolbericht bestätigt, dass eine nicht unbedeutende Zahl radikalisierte Personen von der EU aus in Konfliktgebiete reisen oder terroristische Ausbildungslager besuchen, um anschließend nach Europa zurückzukehren. Dies alles sind Indizien dafür, dass die von radikalisierten Jugendlichen ausgehende Anschlaggefahr nach wie vor hoch ist.

In den letzten Jahren hat die Europäische Union eine Reihe wichtiger politischer Maßnahmen zum Problem der Radikalisierung und Anwerbung auf den Weg gebracht. Jetzt wird mit Nachdruck daran gearbeitet, diese Politik umzusetzen und zu flankieren. Ein Kernpunkt war die Einigung auf eine EU-Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus¹¹. Mit der Strategie werden drei Hauptziele verfolgt: Es geht darum, gegen die Aktivitäten von Netzwerken und Personen vorzugehen, die Menschen für den Terrorismus anwerben, dafür zu sorgen, dass die Stimmen der Mehrheit die der Extremisten übertönen, und noch stärker für Sicherheit, Recht, Demokratie und Chancen für Alle einzutreten. Ein

¹⁰ Zur Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden hat die Kommission zwei Studien in Auftrag gegeben, die zur Entwicklung einer Strategie beitragen und als Grundlage für praktische Maßnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs des Internets für terroristische Zwecke beitragen sollen: nichtlegislative Maßnahmen, um die Verbreitung von radikalen, zur Gewalt aufrufenden Inhalten im Internet zu verhindern, beispielsweise Zusammenarbeit zwischen NRO und Strafverfolgungsbehörden Entwicklung von Methoden und technischen Hilfsmitteln, um radikale Gewaltbotschaften im Internet aufzuspüren.

Mit Ergebnissen der Studie ist im Jahr 2011 zu rechnen.

¹¹ Die EU-Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus wurde im November 2008 überarbeitet (CS/2008/15175).

Aktionsplan und der im Juni 2009 gebilligte Durchführungsplan enthalten konkrete Schritte, um diese Ziele zu erreichen. Außerdem wurde eine Strategie für Medienkommunikation angenommen.

Auf eine Initiative des EU-Koordinators für Terrorismusbekämpfung¹² hin wurden von einigen Mitgliedstaaten, die bereit waren, mit konkreten Maßnahmen voranzugehen, verschiedene größere Projekte zur Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans initiiert, nämlich Medien und strategische Kommunikation (UK), Schulung von Imamen (ES), Zusammenarbeit von Bürgern und Polizei (BE), Zusammenarbeit mit Kommunalbehörden (NL), Entradikalisierung (DK) und Terrorismus und Internet (DE). Diese Projekte werden größtenteils von der Kommission mitfinanziert.

Die Kommission hat mit ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2005 über Radikalisierung und Gewaltbereitschaft einen konzeptionellen Beitrag zur Politik auf diesem Gebiet geleistet¹³. Außerdem wurde mit finanzieller Unterstützung durch die Kommission eine größere Zahl von Studien und ein Überblick über den Stand der wissenschaftlichen Forschung angefertigt.

Um den Dialog zwischen Wissenschaft und Politik in diesem Bereich zu fördern, schuf die Kommission 2008 das Europäische Netz der Experten für Radikalisierung (ENER). Das erste ENER-Treffen fand am 27. Februar 2009 in Brüssel statt. Im Rahmen verschiedener Seminare, die 2009 und 2010 veranstaltet wurden, trafen sich Sozialwissenschaftler und Wissenschaftler anderer Fachbereiche sowie an der Basis tätige Berufspraktiker, um bewährte Verfahren zu erarbeiten und auszutauschen. Dabei ging es um brandaktuelle Themen wie Brutstätten für potenzielle Terroristen, Aktivierung der Zivilgesellschaft im Kampf gegen den gewaltbereiten Extremismus und eigenverantwortliches Vorgehen der Städte und Gemeinden gegen Radikalisierungstendenzen. Ein weiterer Zweck der Seminare bestand darin, die vom EU-Koordinator für Terrorismusbekämpfung angeregten Projekte zu unterstützen.

Nicht zuletzt können auch die EU-Initiativen zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung einen Beitrag leisten, um der Radikalisierung und der Anwerbung von Terroristen entgegenzuwirken.

¹² Die Schaffung der Funktion eines Koordinators für Terrorismusbekämpfung hatte der Europäische Rat auf seiner Tagung am 25. März 2004 in einer als Reaktion auf die Madrider Bombenanschläge abgegebenen Erklärung zum Terrorismus beschlossen. Der Koordinator, der seine Tätigkeit im Rahmen des Ratssekretariats ausübt, koordiniert die Arbeiten des Rates zur Terrorismusbekämpfung und behält unter gebührender Berücksichtigung der Befugnisse der Kommission alle der Union zur Verfügung stehenden Instrumente im Auge, damit er dem Rat regelmäßig Bericht erstatten und ein wirksames Vorgehen aufgrund von Ratsbeschlüssen gewährleisten kann.

¹³ KOM(2005) 313 vom 21. September 2005.

2.1.2. Künftige Herausforderungen

Es muss noch gründlicher erforscht werden, wie der Radikalisierung und der Anwerbung von Terroristen am besten entgegengewirkt werden kann. Die Wirksamkeit der einzelstaatlichen Maßnahmen muss anhand von Daten überprüft werden, die auf zuverlässigen Indikatoren beruhen. Diese Indikatoren gilt es zu entwickeln.

→ Die Kommission plant für 2011 eine Mitteilung, in der die Erfahrungen der Mitgliedstaaten beim Vorgehen gegen Radikalisierung und Anwerbung für terroristische Zwecke zusammengetragen werden. Diese Mitteilung soll dann die Grundlage liefern für die Überprüfung und Aktualisierung der EU-Strategie und des EU-Aktionsplans.

Eine weitere Herausforderung wird darin bestehen, die effektivsten Ansätze zur Lösung des Problems der Internetnutzung für terroristische Zwecke zu erforschen und praktisch anzuwenden.

Außerdem müssen die Bemühungen der einzelstaatlichen Strafverfolgungsbehörden, das Problem illegaler Internetinhalte mit Bezug zum Terrorismus in den Griff zu bekommen, weiter unterstützt werden – einschließlich der Förderung von Partnerschaften zwischen öffentlichem und privatem Sektor.

2.2. Schutz

Der Schutz der Bevölkerung und der Infrastrukturen ist das zweite Ziel der Terrorbekämpfungsstrategie. Dieser Teil der Strategie nimmt mit Abstand den größten Raum ein und umfasst eine breite Palette von Tätigkeiten: EU-weite Analysen der Bedrohungslage, Sicherung der Versorgungsketten, Schutz kritischer Infrastrukturen, Sicherung der Verkehrswege und der Grenzen und sicherheitsrelevante Forschung.

2.2.1. Wichtigste Errungenschaften

In den letzten fünf Jahren hat sich Einiges getan, um die Grenzen sicherer zu machen. Um ein modernes, integriertes Grenzverwaltungssystem zu schaffen, werden moderne Technologien eingesetzt. 2006 wurden biometrische Pässe eingeführt. Die zweite Generation des Schengener Informations- und des Visa-Informationssystems, für die die Rechtsgrundlagen bereits geschaffen wurden, ist in Arbeit.

Der Rahmenbeschluss über Angriffe auf Informationssysteme¹⁴ aus dem Jahr 2005 befasst sich mit der Computersicherheit und in einer Mitteilung¹⁵ von 2009 wurde ein Aktionsplan speziell für den Schutz kritischer Informationsinfrastrukturen aufgestellt.

In den letzten Jahren wurde ein umfangreiches Regelwerk zur Verkehrssicherheit geschaffen, besonders im Hinblick auf den Luft- und den Seeverkehr. Der Luftverkehr ist durch dieses gemeinsame Regelwerk nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb der EU sicherer geworden. Nachdem 2006 auf Flüge zwischen der EU und den USA Anschläge mit

¹⁴ ABl. L 69 vom 16.3.2005.

¹⁵ KOM(2009) 149 endg. vom 30. März 2009.

Flüssigsprengstoff verübt werden sollten, wurden gesetzliche Vorkehrungen getroffen, um diese Gefahr einzudämmen. Gerade erst hat die Kommission eine Mitteilung über den Einsatz von Sicherheitsscannern auf EU-Flughäfen¹⁶ herausgegeben. Die EU arbeitet auch zusammen mit internationalen Partnern an der Einführung neuer Technologien, um neue Bedrohungen in den Griff zu bekommen. Um die Sicherheit im Seeverkehr zu erhöhen, hat die EU den Internationalen Code für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen in ihr Regelwerk übernommen. Die Kommission spielt auch eine aktive Rolle bei der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation. Sowohl im Luft- als auch im Seeverkehr arbeitet die Kommission eng mit den Verwaltungen der Mitgliedstaaten zusammen, um systematische Inspektionen von Flughäfen und Hafenanlagen einzurichten.

Die Kommission hat zudem einen EU-Aktionsplan zur Verbesserung der Sprengstoffsicherheit ausgearbeitet, dem der Rat im April 2008 zugestimmt hat¹⁷. Die 50 konkreten Aktionen zur Verringerung der Gefahr terroristischer Sprengstoffanschläge werden derzeit zusammen mit Europol und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten umgesetzt.

Ein Problem, das mit konkreten Maßnahmen angegangen werden soll, ist die leichte Beschaffbarkeit bestimmter Chemikalien, mit deren Hilfe Terroristen selbst Sprengstoff herstellen können. Nach intensiven Befragungen der Behörden der Mitgliedstaaten und der chemischen Industrie arbeitet die Kommission derzeit an Vorschlägen für legislative und nichtlegislative Maßnahmen, um den Zugang zu diesen Ausgangsstoffen EU-weit einer verschärften Kontrolle zu unterziehen. Die Annahme dieser Vorschläge ist für Herbst 2010 vorgesehen.

Um die Entwicklung von Sicherheits- und Anti-Terror-Maßnahmen zu fördern, ist ein umfassendes Teilprogramm des Siebten Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung der Sicherheitsforschung gewidmet, für das im Zeitraum 2007-2013 insgesamt 1,4 Mrd. EUR bereitgestellt wurden. Den letzten Beitrag zu diesem Thema lieferte der Abschlussbericht des Europäischen Forums für Sicherheitsforschung und Innovation (ESRIF) vom vergangenen Jahr¹⁸.

Im Jahr 2006 nahm die Kommission ein Europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen (EPCIP) an. Im Rahmen dieses Programms wurde Ende 2008 die Richtlinie über kritische europäische Infrastrukturen (KEI) verabschiedet, die speziell auf das Verfahren zur Ermittlung und Ausweisung kritischer europäischer Infrastrukturen eingeht und eine Definition des Begriffs der KEI enthält. Die Richtlinie ist lediglich der erste Schritt in einem Gesamtkonzept der EU zur Abwehr der Gefahren für kritische europäische Infrastrukturen. Die Richtlinie gilt zunächst nur für den Energie- und den Verkehrssektor. Zur Arbeit auf dem Gebiet der kritischen Infrastrukturen gehören auch die Bemühungen um den Aufbau eines Warn- und Informationsnetzes für kritische Infrastrukturen (WINKI) sowie eines EU-Referenznetzes für Labore, die Sicherheitsanlagen testen, mit dem Ziel, die Standardisierung und Zertifizierung von Sicherheitslösungen zu fördern.

Was die Sicherheit der Lieferketten betrifft, so hat sich die EU verpflichtet, die im Juni 2005 vom Rat der WZO verabschiedeten Normen zur Sicherung und Erleichterung des Welthandels (SAFE) umzusetzen. Die Kommission hat Änderungen am Zollkodex der Gemeinschaft und

¹⁶ KOM(2010) 311 endg. vom 15. Juni 2010.

¹⁷ Dok. 8109/08.

¹⁸ Online abrufbar unter: <http://www.esrif.eu>

den dazugehörigen Durchführungsbestimmungen (Verordnung (EG) Nr. 648/2005¹⁹ und Nr. 1875/2006²⁰) vorgenommen, die die Sicherheit von Warenlieferungen in die und aus der EU erhöhen sollen. So wurden beispielsweise bestimmte Vorabinformationen für Frachtgut sowie ein Gemeinschaftlicher Rahmen für das Risikomanagement eingeführt. Außerdem wurde das AEO-Programm (Authorised Economic Operator Programme - Programm für die Zertifizierung von Wirtschaftsteilnehmern) auf den Wege gebracht, d.h. Wirtschaftsbeteiligten, die freiwillig die Sicherheit ihrer Lieferketten erhöhen, werden im Gegenzug Handelserleichterungen gewährt.

2.2.2. Künftige Herausforderungen

Auf vielen Gebieten besteht weiterer Handlungsbedarf. Die Richtlinie über kritische Infrastrukturen wird nach drei Jahren überprüft, um ihre Wirkung zu beurteilen und abzuschätzen, ob eventuell weitere Branchen wie die Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) einbezogen werden sollten. Der Aktionsplan für Sprengstoffsicherheit und dessen Effektivität sollten ebenfalls überprüft werden.

→ Die Bemühungen um Erhöhung der Sicherheit im öffentlichen Personenverkehr gehen weiter; vor allem sollen neue Technologien entwickelt werden, die verhindern, dass es Terroristen gelingt, durch die Sicherheitskontrollen zu schlüpfen (z.B. weil sie Flüssigsprennstoff oder nichtmetallische Gegenstände verwenden). Die Sicherheit von Reisenden muss gewährleistet sein, ohne dass dabei die Grundrechte beeinträchtigt werden. Gerade im Bereich der Verkehrssicherheit kommt es darauf an, dass alle Beteiligten eingebunden werden.

Das Thema der Standardisierung und Zertifizierung von Sicherheitslösungen (z.B. bei den Detektionstechnologien) sollte im Rahmen einer europäischen Politik der industriellen Sicherheit weiterverfolgt werden. Es sollte ein EU-weites Testverfahren für Sicherheitslösungen sowie ein Verfahren zur gegenseitigen Anerkennung von Zertifizierungsergebnissen eingerichtet werden.

→ Eine der größten Herausforderungen wird darin bestehen, die Kontakte zwischen öffentlichen Anwendern, darunter auch Strafverfolgungsbehörden, Forschern sowie Herstellern und Anbietern der entsprechenden Technologien zu pflegen und zu intensivieren, um eine effiziente Politik im Bereich der Sicherheitsforschung betreiben und so ein hohes Maß an Sicherheit garantieren zu können.

2.3. VERFOLGUNG

Diese Säule der EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung befasst sich mit Themen wie Datenerfassung und -auswertung, Vereitelung von Reisebewegungen von Terroristen und terroristischen Aktivitäten, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit sowie Unterbindung der Terrorismusfinanzierung.

2.3.1. Wichtigste Errungenschaften

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Rechtsakte beschlossen, um die Erfassung und den Austausch von Daten und Informationen zwischen den Strafverfolgungs- und Justizbehörden

¹⁹ ABl. L 117 vom 4.5.2005, S. 13.

²⁰ ABl. L 360 vom 19.12.2006, S. 64.

der Mitgliedstaaten zu verbessern. Beispiele hierfür sind die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung, die Integration des „Prüm-Rahmens“ in die EU-Gesetzgebung und der Rahmenbeschluss über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden. Durch den Europäischen Haftbefehl wurde die Überstellung von einer schweren Straftat oder eines Terrorakts verdächtigen Personen von einem Mitgliedstaat in einen anderen erleichtert²¹. Auf dem Gebiet der Beweisaufnahme wurde ebenfalls ein erster Rechtsakt erlassen, der die Beweiserhebung in einem anderen Mitgliedstaat vereinfachen soll²².

Europol erhielt eine neue Rechtsgrundlage, die ihm ein effektiveres Arbeiten ermöglicht, und außerdem wurde die Zusammenarbeit mit Eurojust verbessert. Europol hat wesentlich zur Umsetzung einer ganzen Reihe von Teilaspekten der Terrorismusbekämpfungsstrategie beigetragen, z.B. im Wege des Informationsaustauschs und durch seine Arbeitsdateien zu Analysezielen sowie durch die Konzipierung von eher strategischen Instrumenten wie der europäischen Bombendatenbank und dem Frühwarnsystem für Explosivstoffe sowie für chemische, biologische, radiologische und nukleare Stoffe (CBRN-Material).

Es wurden gesetzgeberische Schritte – vor allem in Form der dritten Geldwäsche-Richtlinie – unternommen, um der Terrorismusfinanzierung Einhalt zu gebieten. Die EU-Rechtsvorschriften zur Regelung der Verfahren für die Erstellung von Listen mit terrorismusnahen Personen und Einrichtungen, deren Vermögen eingefroren werden kann, wurden überarbeitet, um sie mit den Grundrechten in Einklang zu bringen. Die Nachbesserungen, die der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Rechnung tragen, betrafen das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf sowie die Verteidigungsrechte der betroffenen Personen und Einrichtungen. Einen Beitrag zur Verhinderung der Finanzierung des Terrorismus leistet schließlich auch die Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden²³.

Neben Rechtsetzungsmaßnahmen entwickelt die Kommission auch strategische Maßnahmen, um dem Terrorismus die finanzielle Grundlage zu entziehen, z.B. freiwillige Verhaltensregeln, um die Anfälligkeit gemeinnütziger Organisationen für den Missbrauch zur Terrorismusfinanzierung zu mindern. Eine Mitteilung hierzu ist für Anfang 2011 geplant.

2.3.2. Künftige Herausforderungen

Wie die verschiedenen neuen Instrumente zum Informationsaustausch zusammenhängen und zusammenwirken und wie sie am wirkungsvollsten eingesetzt werden können, wird derzeit untersucht und anschließend in einer Mitteilung erläutert. Die Hauptaufgabe wird darin bestehen zu gewährleisten, dass diese Instrumente den tatsächlichen Bedürfnissen der Behörden der Mitgliedstaaten gerecht werden und ihnen den Austausch der nötigen Informationen ermöglichen, um terroristische Straftaten zu verhüten und zu bekämpfen, und dass dabei das Recht auf Schutz der Privatsphäre gewahrt bleibt und die Datenschutzvorschriften eingehalten werden.

²¹ Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1.

²² Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Europäische Beweisverordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen, ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 72.

²³ ABl. L 309 vom 25.11.2005, S. 9.

→ Hierzu gehört auch, den richtigen Weg für eine europäische Strategie zur Nutzung von Fluggastdaten (PNR-Daten) als Mittel gegen Terrorismus und organisiertes Verbrechen zu bestimmen.

Durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union wurde eine neue Vorschrift zur Terrorismusfinanzierung eingeführt (Art. 75 AEUV), die als Rechtsgrundlage für Maßnahmen wie das Einfrieren von Geldern, finanziellen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Erträgen dienen kann, deren Eigentümer oder Besitzer natürliche oder juristische Personen, Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten sind.

Die Kommission wird zudem prüfen, ob Rechtsvorschriften zu Ermittlungstechniken erlassen werden sollten, die für die Untersuchung und Verhütung von Terrorakten besonders relevant sind.

→ Hierzu gehört die für 2011 geplante Vorlage eines Legislativvorschlags für eine umfassende Regelung zur Beweiserhebung in Strafsachen, die alle Arten von Beweisen umfasst und auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruht.

Schließlich muss auch sichergestellt werden, dass die Terrorismusbekämpfungsstrategie der EU hinreichend faktengestützt ist und durch fundierte Bedrohungsanalysen untermauert wird. Eine Teilantwort hierauf soll eine gemeinsam entwickelte Methodik liefern, mit der die Bedrohungslage in Europa anhand einheitlicher Parameter analysiert werden kann.

2.4. REAKTION

Diese Säule der Anti-Terror-Strategie der EU ist Themen wie zivile Krisenbewältigungsmöglichkeiten nach Terroranschlägen, Frühwarnsysteme, Krisenmanagement im Allgemeinen und Unterstützung für Terroropfer gewidmet.

2.4.1. Wichtigste Errungenschaften

In den vergangenen Jahren wurde im Bereich der Krisenbewältigung vor allem das EU-Katastrophenschutzverfahren entwickelt, das ein koordiniertes Vorgehen bei allen Arten von Krisen einschließlich Terroranschlägen gewährleistet und auf die optimale Nutzung der Kapazitäten der Mitgliedstaaten setzt. Die EU verfügt aber noch über weitere Mechanismen für ein koordiniertes Vorgehen im Krisenfall, nämlich die Regelungen zur Koordinierung in Notfällen und Krisen (CCA - Crisis Coordination Arrangements) und speziell auf Kommissionsebene das ARGUS-System. Um diese Vorkehrungen auf allen Ebenen zu testen, finden regelmäßige Übungen statt.

Europol spielt dank seines Informationsaustauschsystems ebenfalls eine wichtige koordinierende Rolle bei der Reaktion auf Vorkommnisse mit terroristischem Hintergrund, vor allem wenn sie über die Ländergrenzen hinaus wirken .

Die einzelstaatlichen Möglichkeiten der Abwehr von Terrorakten wurden ein zweites Mal begutachtet. Der entsprechende Schlussbericht, der eine Reihe von Empfehlungen an die Mitgliedstaaten enthält, wie sie ihr Engagement verstärken können, wurde kürzlich angenommen. Die Empfehlungen beziehen sich auf strukturelle Aspekte,

Kommunikationseinrichtungen, eine verbesserte Zusammenarbeit und den Kontakt zur Öffentlichkeit²⁴.

Wenn es Terroristen gelänge, sich chemisches, biologisches, radiologisches oder nukleares Material (CBRN-Material) zu beschaffen, hätte dies unabsehbare Folgen. Die Kommission arbeitet daher seit 2006 an einem Konzept, um die Sicherheit dieser Stoffe zu verstärken. Im Juni 2009 nahm sie eine Mitteilung sowie den Entwurf eines CBRN-Aktionsplans der EU an, denen der Rat im November 2009 zustimmte. Der CBRN-Aktionsplan besteht aus 130 konkreten Aktionen im Bereich der Verhütung, Aufdeckung und Bewältigung der Folgen von CBRN-Anschlägen und gibt den Mitgliedstaaten und der EU ein klares Arbeitsprogramm für die kommenden Jahre vor²⁵. Terroropfer sind von der Kommission konsequent unterstützt worden, mitunter wurde auch ein finanzieller Beitrag zur Verbesserung ihrer Lebensumstände geleistet. In den letzten fünf Jahren wurden rund 5 Mio. EUR für Opfer von Terroranschlägen zur Verfügung gestellt. Die Kommission finanziert darüber hinaus ein Netzwerk von Vereinigungen von Terroropfern. Das Hauptziel dieses Netzwerks besteht darin, die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Vereinigungen zu fördern und die Interessen der Terroropfer auf EU-Ebene zu vertreten.

2.4.2. Künftige Herausforderungen

Derzeit wird die Politik der EU im Bereich des Zivilschutzes auf etwaige nötige Folgemaßnahmen hin analysiert. Darüber hinaus sucht die Kommission nach Wegen, um die Koordinierung und Zusammenarbeit im Bereich des konsularischen Schutzes vor allem im Krisenfall zu verstärken; eine Mitteilung hierzu soll im Herbst diesen Jahres folgen.

→ Die EU muss ihr Engagement beim Krisenmanagement und Katastrophenschutz verstärken, vor allem durch den Ausbau ihrer Krisenreaktionskapazitäten auf der Grundlage bestehender Instrumente für humanitäre Hilfe und Zivilschutz.

Eine Priorität ist die Umsetzung des CBRN-Aktionsplans der EU. Anfang 2010 wurde damit begonnen, die strukturellen Voraussetzungen für die Umsetzung des CBRN-Aktionsplans zu schaffen. Zudem wird die Kommission die Umsetzung mittels gezielter Aufrufe zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen des Finanzierungsprogramms für Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und organisierten Verbrechens unterstützen.

Im Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms ist vorgesehen, dass die Kommission 2011 einen umfassenden Legislativvorschlag zum Opferschutz vorlegt, der auch für die Opfer von Terroranschlägen gelten würde.

→ Ein wichtige Neuerung im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist die Solidaritätsklausel (Artikel 222). Die Einzelheiten dieses obligatorischen Verfahrens müssen möglichst rasch festgelegt werden.

2.5. Horizontale Aspekte

Neben den vier Säulen der Terrorismusbekämpfungsstrategie aus dem Jahr 2005 gibt es noch eine Reihe horizontaler Aspekte, die bei der Umsetzung der Strategie zu beachten sind.

²⁴ Dok. 8568/10.

²⁵ Dok. 15505/1/09.

Hierzu gehören die Achtung der Grundrechte, die Zusammenarbeit mit externen Partnern bei der Terrorismusbekämpfung und Fragen der Finanzierung.

2.5.1. Achtung der Grundrechte

Der Achtung der Grundrechte und des Rechtsstaatlichkeitsprinzips ist ein wesentliches Merkmal der Terrorismusbekämpfungsstrategie der EU. Um der Geißel des Terrorismus Herr zu werden, dürfen keine Maßnahmen getroffen werden, die die Grundrechte in irgendeiner Weise einschränken. Diesbezüglich hat die EU eine Vorbildfunktion, wobei die EU-Grundrechtecharta als Orientierungspunkt für die gesamte Politik der EU dient. Die Achtung der Grundrechte ist nicht nur ein rechtliches Erfordernis, sondern auch eine Grundvoraussetzung, um das Vertrauen der einzelstaatlichen Behörden untereinander sowie generell in der Öffentlichkeit zu stärken. Die Kommission hat es sich daher zur Aufgabe gemacht, bei allen Instrumenten, die zur Terrorismusbekämpfung eingesetzt werden, darauf zu achten, dass die Grundrechte gewahrt bleiben. Vor allem muss dafür gesorgt werden, dass der Informationsaustausch für Anti-Terror-Zwecke mit der Grundrechtecharta und insbesondere dem darin verankerten Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten sowie mit den einschlägigen EU-Vorschriften vereinbar ist. Ein weiteres Anliegen der Kommission besteht darin sicherzustellen, dass durch ihre Politik gesellschaftliche Integration und Teilhabe gefördert und keine Personengruppen stigmatisiert werden.

In diesem Zusammenhang sei auf einen Bericht der Kommission aus dem Jahr 2009 verwiesen, der eine Zusammenfassung der Antworten der Mitgliedstaaten auf einen Fragebogen zum Strafrecht/Verwaltungsrecht/Prozessrecht und zu den Grundrechten im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung enthält²⁶. Es ist wichtig, die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten zu verfolgen, beispielsweise ob bereits gerichtlich gegen Anti-Terror-Maßnahmen vorgegangen wurde, und hieraus die nötigen Schlussfolgerungen für eine nachhaltige Politik in diesem Bereich auf EU-Ebene zu ziehen.

→ Eine Hauptaufgabe wird darin bestehen sicherzustellen, dass die Rechtsvorschriften und Maßnahmen der EU und die Umsetzungsbestimmungen der Mitgliedstaaten mit der Grundrechtecharta im Einklang stehen.

2.5.2. Internationale Zusammenarbeit und Partnerschaften mit Drittländern

Nach den Ereignissen vom September 2001 wurde viel Mühe darauf verwendet, die nötigen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für eine verstärkte Zusammenarbeit mit den externen Partnern der EU bei der Terrorismusbekämpfung zu schaffen. Dazu gehörte auch ein Tätigwerden im Rahmen internationaler Organisationen und Gremien wie den Vereinten Nationen oder der G8 und der Aufbau enger Partnerschaften mit verschiedenen Drittländern, besonders den Vereinigten Staaten.

Die Vereinten Nationen haben ihre eigene globale Anti-Terror-Strategie entwickelt, die im September 2006 von der UN-Generalversammlung angenommen wurde. Auch der Europarat und die OSZE haben Initiativen zur Terrorismusbekämpfung ergriffen. Die G8 ist ebenfalls auf diesem Gebiet aktiv geworden, vor allem durch die Rom-/Lyon-Gruppe und die Counter-Terrorism Action Group.

²⁶ SEK(2009) 225 vom 19. Februar 2009.

Auch die verschiedenen Strategien zur inneren Sicherheit in der Europäischen Union weisen Querverbindungen zur internationalen Politik auf. So besteht beispielsweise ein Zusammenhang zwischen dem CBRN-Aktionsplan der EU und den weltweiten Bemühungen um Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Auch zu der Globalen Initiative zur Bekämpfung des Nuklearterrorismus weist der Aktionsplan einen engen Bezug auf. Die EU-Regelung für Exportkontrollen bei Gütern mit doppeltem Verwendungszweck trägt ebenfalls maßgeblich dazu bei, dass staatliche und nichtstaatliche Akteure nicht so leicht Zugang zu Stoffen erhalten, die zur Herstellung von ABC-Waffen verwendet werden könnten. Die Kommission nimmt auf diesem Gebiet eine Vorreiterrolle ein.

Die Beziehungen zu den USA nehmen in den Anti-Terror-Anstrengungen der EU einen besonderen Stellenwert ein. 2009 und 2010 gaben die EU und die USA mehrere gemeinsame Erklärungen ab, so z.B. die Gemeinsame Erklärung über die Schließung des Gefangenenlagers in Guantánamo Bay und die künftige Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung, die Gemeinsame Erklärung über die Förderung der transatlantischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die Gemeinsame Erklärung von Toledo 2010 zur Luftverkehrssicherheit sowie die Erklärung zur Terrorismusbekämpfung. Außerdem wurden mit den USA eine Reihe wichtiger Abkommen geschlossen, etwa die beiden Kooperationsabkommen mit Europol, ein Kooperationsabkommen mit Eurojust und ein Abkommen über die Weitergabe von Fluggastdaten (PNR). Ein Abkommen über das Programm zur Fahndung nach Finanzquellen des Terrorismus (TFTP) ist vor kurzem abgeschlossen worden. Alle diese Abkommen dienen dem alleinigen Zweck sicherzustellen, dass die für die Verhütung von Terrorakten nötigen Daten und Informationen den betreffenden Strafverfolgungsbehörden unter Beachtung der in der EU geltenden Rechtsgarantien zur Verfügung stehen. Auch mit Kanada und mit Australien wurde ein Abkommen über die Übermittlung von PNR-Daten geschlossen.

Auch auf der Fachebene wurden verschiedene konkrete Schritte unternommen, um die praktische Zusammenarbeit mit unseren Partnern in Fragen der Terrorismusbekämpfung zu verbessern. Dazu zählt auch das Seminar 2008 mit Fachleuten aus der EU und den USA über die Sicherheit von Explosivstoffen. 2010 wurden weitere Expertentreffen zu den Themen Explosivstoffe, Schutz kritischer Infrastrukturen und Verhütung von gewaltbereitem Extremismus veranstaltet. Schließlich arbeiten die EU und die USA bei der Terrorismusbekämpfung in mehreren Drittländern auch praktisch vor Ort zusammen; dasselbe gilt für internationale Gremien wie den Vereinten Nationen.

→ Wichtigste Aufgabe wird sein, die Kooperationskanäle und -verfahren mit externen Partnern – vor allem den USA – weiter auszubauen, um zu einer effektiveren und geordneteren Zusammenarbeit sowohl auf der strategischen als auch der praktischen Ebene zu gelangen. Eine solche verstärkte Zusammenarbeit sollte sich nicht nur auf Aspekte der inneren Sicherheit beschränken, sondern auch Drittländer und Regionen in den Blick nehmen, die mit der Bedrohung durch den Terrorismus in Zusammenhang gebracht werden, wie Afghanistan, Pakistan, Irak, Jemen, Somalia oder die Sahel-Zone. EU-Einrichtungen wie Europol und Eurojust sollten weiterhin intensiv an der Zusammenarbeit mit externen Partnern beteiligt werden, um den durch die EU bedingten Mehrwert zu erhöhen.

Dabei sollte auch auf die Ergebnisse von Untersuchungen über die sozio-ökonomische Lage in diesen Ländern zurückgegriffen werden, um den möglichen Ursachen für eine Radikalisierung oder das Abgleiten in den Terrorismus auf den Grund zu gehen und die eigenen Abwehrmöglichkeiten dieser Länder auszuloten, wobei beim Dialog mit den jeweiligen Partnern die Grundrechte als Ausgangspunkt dienen sollten.

2.5.3. Finanzierung

Ein wichtiger Aspekt der EU-Politik zur Terrorismusbekämpfung sowie der einschlägigen Bemühungen der Mitgliedstaaten ist die Finanzierung. Für EU-interne Aktionen wurden die Mittel über das Programm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ bereitgestellt, das die Einzelprogramme „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“²⁷ sowie „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ beinhaltet. Für den Zeitraum 2007-2013 wurden insgesamt 745 Mio. EUR für Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität zur Verfügung gestellt. Dutzende von Projekten zur Unterstützung der Anti-Terror-Strategie der EU wurden mit Mitteln aus diesen Programmen finanziert, wobei die Zahl der Anträge stetig steigt.

→ Die Kommission wird Vorschläge zur Finanzierung für den Zeitraum nach dem Jahre 2013 im Rahmen der nächsten mittelfristigen Finanzplanung vorlegen, und wird dabei auch die Machbarkeit der Einrichtung eines Fonds für die Innere Sicherheit erwägen.

Für Maßnahmen im Außenbereich wurde 2006 das Stabilitätsinstrument geschaffen, das als strategisches Hilfsmittel für die EU gedacht ist, um verschiedene globale Sicherheitsprobleme, darunter das Problem grenzübergreifender Terrornetzwerke, anzugehen. Im Jahr 2010 wurden für sicherheitsrelevante Kooperationen in mehreren zunehmend vom Terrorismus bedrohten Regionen 22 Mio. EUR zur Verfügung gestellt.

3. AUSBLICK

Die in dieser Mitteilung beschriebenen bisherigen Errungenschaften lassen erkennen, dass in den kommenden Jahren noch Raum für weitere Maßnahmen bleibt, vor allem auf dem Gebiet der Terrorismusprävention und beim Schutz der EU-Bevölkerung vor möglichen Anschlägen und deren Folgen. Hierauf sollte die Europäische Union ihren Hauptfokus richten: Die Kommission wird sich den künftigen Herausforderungen im Rahmen einer breiter angelegten Strategie der inneren Sicherheit widmen, zu der sie gerade eine Mitteilung ausarbeitet.

Die Strategie zur Terrorismusbekämpfung aus dem Jahr 2005 hat sich insofern als wertvoll erwiesen, als durch sie eine breite Palette von Maßnahmen und Instrumenten ins Leben gerufen und zusammengeführt wurde, die alle wesentlich dazu beigetragen haben, den Terrorismus auf Ebene der EU einzudämmen. Der Nutzen einer solchen übergeordneten Strategie besteht darin, dass sie der Europäischen Union eine systematischere und weniger auf Schadensbegrenzung bedachte Politikgestaltung ermöglicht. Dass die Strategie nach wie vor sinnvoll ist, wurde erst kürzlich durch das Stockholmer Programm bestätigt. Allerdings bietet sich, wie schon im Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms dargelegt, der Union durch die neuen institutionellen Rahmenbedingungen jetzt die einmalige Chance, die verschiedenen Anti-Terror-Instrumente sowie die Innen- und die Außendimension besser aufeinander abzustimmen. Auch wenn die Relevanz und der grundsätzliche Ansatz der Strategie nicht in Frage gestellt werden, ist es nun an der Zeit, einen Schritt weiter zu gehen und eingehender zu prüfen, wie die Strategie auf nationaler Ebene umgesetzt wird und wie dafür gesorgt werden kann, dass sie auch weiterhin mit den aktuellen Entwicklungen Schritt

²⁷ ABl. L 58 vom 24.02.2007, S. 1.

hält. Dabei ist besonders das durch den Vertrag von Lissabon geschaffene neue institutionelle Gefüge zu berücksichtigen.

Zur Unterstützung wird die Kommission eine Studie in Auftrag geben, die die derzeitige Politik und die aktuellen Prioritäten näher beleuchtet. Die Studie soll rechtzeitig zur Halbzeitbewertung des Stockholmer Programms fertig gestellt sein den hauptsächlichen Akteuren auf EU-Ebene – Rat, Parlament und Kommission – eine einheitliche Sicht und ein gemeinsames Verständnis der künftigen Prioritäten auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung vermitteln.
