

Ruth Wehner

Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung aus rechtlicher Sicht

Aufgezeigt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Einleitung	23
1. Kapitel	
TERRORISMUS IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND	25
I) <i>Der Begriff TERRORISMUS</i>	25
1) Problem einer einheitlichen Definition	25
2) Zu den Definitionsversuchen im einzelnen	27
a) Der Gruppenterror	28
b) Der Staatsterror	28
aa) Die Unterdrückung der Bevölkerung durch Einsatz legislativer und exekutiver Mittel	28
bb) Staatlich gelenkter Terror	29
3) Begriff des zu bekämpfenden Terrorismus aus staatlicher (bundesdeutscher) Sicht	30
a) Anhaltspunkte für die Begriffsbildung unter Bewertung der Aktivitäten der Legislative	30
b) Anhaltspunkte für die Begriffsbildung unter Zugrundelegung der Auffassungen der Exekutive	31
4) Problem der Definition des Begriffes: internationaler Terrorismus	32
5) Bekämpfung des nationalen und internationalen Gruppenterrorismus als Gegenstand der Untersuchung	35
II) <i>Deutscher Terrorismus in Deutschland</i>	35
1) Linksterroristische Gruppierungen	35
a) Die Rote Armee Fraktion (RAF)	36
aa) Entstehung und Logistik der RAF	36
bb) Die RAF-Generationen	38

cc)	Die heutige Struktur der RAF	39
	(1) Der Kommandobereich, die militärische Ebene	39
	(2) Die Militanten, also die kämpfende Ebene	40
	(3) Das terroristische Umfeld	40
	(4) Die Ebene der inhaftierten Terroristen	41
dd)	Die schwersten Terrorakte der RAF	41
ee)	Angriffsrichtungen und Hauptziele	42
ff)	Gegenwärtige Bedrohungssituation für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik	45
b)	Die Revolutionären Zellen (RZ)	46
c)	Kleingruppen und Einzeltäter	49
2)	Rechtsterroristische Gruppierungen in der Bundesrepublik Deutschland	50
	a) Rechtsextremistische Ideologie	50
	b) Angriffsrichtungen und -ziele	50
	c) Internationale Verbindungen und Betätigungen	52
3)	Bekämpfungsprobleme bzgl. links- und rechtsterroristischer Gruppen	53
III)	<i>Ausländischer Terrorismus in Deutschland</i>	55
1)	Allgemeines	55
2)	Angriffsobjekte ausländischer Terroristen	55
3)	Die Irische/Nordirische Gruppe IRA/PIRA	56
	a) Zur Geschichte der PIRA	56
	b) Ziele und Hauptangriffspunkte der PIRA	60
	c) Struktur und Organisation der PIRA	62
	d) Verbindungen zu europäischen Terrorgruppen	62
	e) Terroranschläge in der Bundesrepublik	63
	f) Zur heutigen Taktik in der Bundesrepublik	64
	g) Bekämpfungsprobleme der Sicherheitsbehörden in der Bundesrepublik	65
4)	Nah- und mittelöstlicher Terrorismus	66
	a) Palästinensische Gruppierungen	66
	aa) Dachverband der palästinensischen Gruppierungen: die Palästinensische Befreiungsorganisation, PLO	67
	bb) Die wichtigsten Gruppierungen innerhalb der PLO im einzelnen	69
	(1) Die al-Fatah und der »Schwarze September«	69
	(2) Die Volksfront für die Befreiung Palästinas PFLP	70
	(3) Die Volksfront für die Befreiung Palästinas Generalkommando PFLP-GC	71

cc) Die Abu Nidal Organisation ANO	72
b) Schiitisch-islamischer Fundamentalismus	
Die arabisch-libanesische Hizb Allah (Partei Gottes)	74
c) Staatsterrorismus in Nah- und Mittelost	76
5) Kurdischer Terrorismus	
Die Partia Karkeren Kurdistan (PKK) = Arbeiter- und Bauernpartei Kurdistans	78
a) Historische Entwicklung und Ziel der PKK	79
b) Organisation der PKK	80
c) Extremistische/terroristische Betätigungen der PKK in Europa, insbesondere der Bundesrepublik	82
6) Türkische terroristisch-extremistische Gruppen	84
a) »Devrimci-Sol« (= revolutionäre Linke)	85
b) Die TKP/M-L = Türkische Kommunistische Partei/Marxisten Leninisten	86
c) Rechtsextremistische Nationalistische Bewegungen	86
d) Die islamischen Extremisten	86
7) Sonstige terroristisch-extremistisch tätigen ausländischen Gruppen in der Bundesrepublik Deutschland	87
 IV) <i>Erforderlichkeit der Terrorismusbekämpfung auf europäischer und nationaler Ebene aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland</i>	 88
 2. Kapitel	
RECHTLICHE HINDERNISSE BEI DER BEKÄMPFUNG INTERNATIONAL TÄTIGER TERRORISTEN	91
 I) <i>Mangelnde Straf Gewalt des Aufenthaltsstaates</i>	 91
 II) <i>Nichtauslieferung wegen Fehlens von Strafgesetzen für terroristische Handlungen</i>	 91
1) Prinzip der beiderseitigen Strafbarkeit allgemein	92
2) §§ 129, 129a StGB, die Bildung krimineller und terroristischer Vereinigungen	92

III) <i>Das Prinzip der Nichtauslieferung von Straftätern politischer Delikte</i>	94
1) Allgemeines	94
2) Zeitgemäßheit des Privilegs der Auslieferungsausnahme für Täter politischer Delikte zwischen europäischen Staaten?	95
a) Begründungen für dieses Privileg	95
b) Auslieferungsausnahme für europäische Terroristen innerhalb europäischer Rechtsstaaten?	96
3) Terroristische Taten = politische Delikte als Voraussetzung für die Nichtauslieferung	99
a) Definition des Begriffes »politisches Delikt«	99
aa) Absolute und relative politische Delikte	100
bb) Terroristische Straftaten als in der Regel relativ politische Delikte	101
cc) Schwergewichtslösung beim Vorliegen relativer politischer Delikte	102
b) Privileg der Auslieferungsausnahme für Terroristen	102
aa) Grundsätzliche Nichtgeltung dieses Prinzips bei Taten, die sich gegen Menschenleben richten	102
bb) Die Attentatsklausel als Ausnahme zur Auslieferungsausnahme bei politischen Delikten	103
(1) Inhalt der Attentatsklausel	103
(2) Rechtfertigung der Ausnahme vom Prinzip der Nichtauslieferung politischer Täter für Attentäter	104
4) Ergebnis	106
IV) <i>Nichtauslieferung bei Inanspruchnahme des Grundrechts auf Asyl</i>	106
1) Bedeutung des Grundrechts auf Asyl	108
2) Grundrechtsträger	109
3) Trennung zwischen:	
- der Nichtauslieferung politischer Straftäter und	
- der Nichtauslieferung wegen der Gewährung von Asyl	109
a) Definition des Begriffes »politische Verfolgung«	110
b) Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung hinsichtlich der Gefahr politischer Verfolgung im Antragsstaat	112
aa) Keine Auslieferung, wenn das Vorliegen eines bestimmten polit. Delikts politische Verfolgung im Antragsstaat mit sich bringt!	112

bb) Terrorabwehr durch einen Staat bedeutet nicht automatisch politische Verfolgung	113
4) Grenzen des Asylrechts	116
a) Grundrechtsschranken?	116
b) Allgemeines Völkerrecht und Genfer Flüchtlingskonvention	116
c) Schranken aus der Verfassung selbst	118
aa) Existenz und Sicherheit des Staates	118
bb) Die Sicherheit und Gesundheit der Staatsbürger der Bundesrepublik Deutschland	118
cc) Kein Asylrecht bei Einsatz terroristischer Mittel in der Bundesrepublik Deutschland	119
dd) Die zu große Zahl von Asylbewerbern als Unterfall der Gefahr für die öffentliche Sicherheit	120
d) Verwirkung des Asylrechts nach Art. 18 GG	121
5) Grundsätzlich keine Asylgewährung bei zu erwartenden Verstößen gegen Grundsätze der Menschlichkeit und Rechtsstaatlichkeit im Verfolgerstaat	121
6) Asylrecht zwischen europäischen Rechtsstaaten	124
7) Gesamtergebnis zur Auslieferung im Falle politischer Täter, die vom Asylrecht Gebrauch machen wollen - zwischen europäischen Rechtsstaaten	125
Übersicht zur Nichtauslieferung von Tätern politischer Delikte	126

3. Kapitel

INTERNATIONALE ABKOMMEN ZUR BEKÄMPFUNG DES TERRORISMUS

I) <i>Internationale Abkommen vor dem 2. Weltkrieg</i>	127
1) Die Genfer Konvention zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus vom 16.11.1937	127
a) Allgemeines	128
b) Die wesentlichen Regelungen	128
2) Die Konvention zur Gründung eines internationalen Strafgerichtshofes vom 16.11.1937	129
a) Allgemeines	129
b) Bedürfnis zur Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofes mit zentralen Zuständigkeiten	129

II) <i>Internationale Abkommen nach dem 2. Weltkrieg</i>	130
1) Abkommen zum Schutz des Luftverkehrs	130
a) Das Tokioter Abkommen über strafbare und bestimmte andere, an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen vom 14.9.1963	131
aa) Allgemeines	131
bb) Die wesentlichen Regelungen	131
cc) Bedeutung des Abkommens	132
b) Das Haager Übereinkommen über die widerrechtliche Inbesitznahme von Luftfahrzeugen vom 16.12.1970	134
aa) Allgemeines	134
bb) Die wesentlichen Regelungen	134
cc) Bedeutung des Abkommens	135
c) Das Montrealer Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit des Zivilluftverkehrs vom 23.9.1971	135
aa) Allgemeines	135
bb) Die wesentlichen Regelungen	136
cc) Ergänzung des Montrealer Übereinkommens durch: das Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen auf Flughäfen, die der internat. Zivilluftfahrt dienen vom 24.2.1988	137
dd) Bedeutung des Übereinkommens einschließlich des Ergänzungsprotokolls	137
d) Die »Erklärung« des Bonner Weltwirtschaftsgipfels zur Flugzeugentführung vom 17.7.1978	138
aa) Inhalt der Erklärung	138
bb) Bedeutung der Erklärung	139
2) Abkommen zum Schutz der Seeschifffahrt	140
a) Das Genfer Übereinkommen über die Hohe See vom 29.4.1958 und das Seerechtsübereinkommen der V.N. vom 10.12.1982	140
aa) Allgemeines	140
bb) Keine wesentlichen Regelungen zur Terrorismusbekämpfung	141
b) Das Römische Seeschiffahrtsübereinkommen vom 10.3.1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt und das Protokoll zum Römischen Seeschiffahrtsübereinkommen vom 10.3.1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher	

Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandsockel befinden	141
aa) Allgemeines	141
bb) Wesentliche Regelungen	142
cc) Praktische Bedeutung	142
3) Abkommen zum Schutz von Diplomaten	142
a) Die OAS-Diplomatenschutzkonvention vom 2.2.1971	142
aa) Allgemeines	142
bb) Praktische Bedeutung für europäische Staaten	143
b) Das Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschließlich Diplomaten, vom 14.12.1973	143
aa) Allgemeines	143
bb) Wesentliche Regelungen	144
(1) Persönlicher Schutzbereich	144
(2) Sachlicher Schutzbereich	144
(3) Gegenseitige Verpflichtungen aus dem Übereinkommen	144
cc) Hervorhebung der Prävention	145
4) Das internationale Übereinkommen gegen Geiselnahme vom 18.12.1979	146
a) Allgemeines	146
b) Die wesentlichen Regelungen	147
aa) Allgemeine Regelungen	147
bb) Klausel zum Schutz der Geiseln	147
cc) Prävention und Rechtshilfe	149
dd) Gewaltverbot i.S.d. Art. 2 Nr. 4 der UN Charta	149
ee) Keine Anwendbarkeit des Übereinkommens im Falle bewaffneter Konflikte	150
c) Bedeutung des Übereinkommens	150
5) Das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus vom 27.1.1977	151
a) Allgemeine Regelungen	151
b) Die Beseitigung des Hindernisses der Nichtauslieferung politischer Straftäter	151
aa) Straftaten, die nicht als politische behandelt werden	152
bb) Art. 2: Möglichkeit der Erweiterung des Straftatenkatalogs des Art. 1 durch die Vertragsstaaten	153
c) Subsidiarität der Strafverfolgungs- gegenüber der Auslieferungspflicht	153
d) Weitere Zusammenarbeitsregelungen	154

e)	Problem: Vorbehaltsregelung des Art. 13	154
aa)	Inhalt der Regelung	154
bb)	Vorbehalte außerhalb der Regelung des Art. 13	155
cc)	Problem: vorbehaltlose Ratifizierung des Übereinkommens seitens der Bundesrepublik Deutschland	156
f)	Problem: Das Recht zur fristlosen Kündigung nach Art. 14	158
6)	Das Dubliner Übereinkommen über die Anwendung des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vom 4.12.1979	158
a)	Ziel des Übereinkommens	158
b)	Regelungen des Übereinkommens	159
c)	Bedeutung des Übereinkommens	160
4.	Kapitel	
	SPEZIELLE ZUSAMMENARBEITSFORMEN DER TERRORISMUSBEKÄMPFUNG IN EUROPA	161
I)	<i>Die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation = IKPO/INTERPOL</i>	161
1)	Historische Entwicklung	161
a)	Die Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission, IKPK	161
b)	Die IKPK während des 2. Weltkrieges	163
c)	Die IKPK nach dem 2. Weltkrieg	164
d)	Die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation IKPO-Interpol => Statutenänderung von 1956	164
2)	Ziele, Aufgaben und Organisation der IKPO-Interpol	165
a)	Die Ziele der Organisation	165
b)	Aufgaben der IKPO	165
c)	Organisation der IKPO	166
d)	Die Nationalen Zentralbüros	167
3)	Der Rechtsstatus von Interpol:	168
	Die IKPO-Interpol als internationale Organisation, der Völkerrechtspersönlichkeit zukommt (IGO)	
a)	Völkerrechtliche Willenseinigung als Gründungsakt:	169
aa)	Feststellung des Gründungsaktes	170
bb)	Die Gründungssatzung von 1923 als völkerrechtliche Willenseinigung	171

cc) Die IKPK-Statuten als internationales Verwaltungsabkommen	172
dd) Die Organisation nach der Statutenänderung von 1956	173
b) Verbindung von Völkerrechtssubjekten	175
c) Die Völkerrechtssubjektivität der IKPO-Interpol	176
4) Terrorismusbekämpfung durch die, der IKPO angehörenden Polizeien	179
5) Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit Interpol	180
a) Innerstaatliche Zulässigkeit von internationalen Verwaltungsabkommen zur Gründung der IKPK /IKPO-Interpol?	181
aa) Verwaltungsabkommen nach Art. 59 II 2 GG	181
bb) Verstoß gegen Art. 59 II 1 i.V.m. 73 Nr. 10 GG wegen der Notwendigkeit eines Staatsvertrages im Regelungsbereich der internationalen Verbrechensbekämpfung?	182
(1) Beschneidung von Bundesgesetzgebungskompetenzen durch die IKPO-Statuten?	182
(2) Kein Verstoß gegen Art. 59 II 1 i.V.m. Art. 24 I GG	183
b) Innerstaatliche Zulässigkeit der informationellen Zusammenarbeit des Nationalen Zentralbüros der Bundesrepublik mit der IKPO-Interpol?	183
aa) Kein Übertragungsgesetz i.S.v. Art. 24 I GG, trotz grundrechtsrelevanter informationeller Zusammenarbeit	184
(1) Tätigkeit des NZB Interpol-Wiesbaden	185
(2) Verwendung der von Interpol Wiesbaden übermittelten Daten durch das Generalsekretariat oder das ausländische NZB	185
bb) Datenschutz innerhalb der Organisation IKPO-Interpol	187
(1) Datenschutzkommission der IKPO-Interpol	188
(2) Probleme des Datenschutzes in der Praxis	190
c) Keine gerichtliche Überprüfbarkeit der Verwendung von an Interpol übermittelte Daten durch Interpol	191
6) Die Arbeit der IKPO-Interpol auf europäischem Boden	193
a) Das Technische Komitee für die Zusammenarbeit in Europa, TCE	193
b) Europäisches Regionalsekretariat, EuSec	194
7) Bedeutung der IKPO-Interpol für die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa	195

8) Alternativen zur IKPO-Interpol auf dem Gebiet der Europäischen Gemeinschaft	195
II) <i>Das Schengener Übereinkommen mit Zusatzübereinkommen</i>	199
1) Das Zustandekommen des Schengener Zusatzübereinkommens	199
a) Schengen I	199
aa) Das deutsch-französische Übereinkommen als Vorläufer von Schengen I	200
bb) Inhalt von Schengen I	200
b) Schengen II = Zusatzübereinkommen zum Schengener Übereinkommen	201
c) Ziel von Schengen II	202
2) Maßnahmen zum Ausgleich des Sicherheitsverlustes	203
a) Umfang der notwendigen Ausgleichsmaßnahmen	203
b) Ausgleichsmaßnahmen nach Schengen II	205
3) Die bedeutsamsten Ausgleichsmaßnahmen für das zu erwartende Sicherheitsdefizit im Terrorismusbereich	208
a) Die polizeiliche Zusammenarbeit, Art. 39-91 Schengen II	208
aa) Die Regelungen über die polizeiliche Observation, Art. 40	208
bb) Die Regelungen über die polizeiliche Nacheile, Art. 41 Schengen II	209
cc) Praktische Bedeutung der Regelungen über die polizeiliche Nacheile und Observation	210
dd) Bedeutung der Nacheile- und Observationsregelungen für das deutsche Vertragsgesetz zu Schengen II	211
b) Das Schengener Informationssystem (SIS), Art. 91-119 Schengen II	215
aa) Spezielle Datenschutzregelungen für die Nutzung des SIS	216
(1) Datenschutzstandard in der Bundesrepublik	217
(2) Ausschreibungsmodalitäten	218
(3) Bewertung dieser SIS-Datenschutzregelungen	220
(4) Auskunftsrecht Betroffener gemäß Art. 109 Schengen II	221
(5) Klagebefugnisse gemäß Art. 111 Schengen II	222
bb) Datenschutz und Datensicherungskontrollinstanzen	223
cc) Weitere ergänzende Datenschutzregelungen nach Schengen II	224
dd) Abschließende Bewertung der Datenschutzregelungen	224

4) Kontrollinstanz für die Anwendung von Schengen II	225
5) Verstoß gegen das Trennungsgebot für Verfassungsschutz und Polizei	226
6) Keine Beteiligung der Parlamente und des Bundesrates am Zustandekommen der inhaltlichen Regelungen von Schengen II	227
7) Bedeutung von Schengen II für eine Europäische Sicherheitspolitik	228
III) <i>TREVI - Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence International</i>	229
1) Die TREVI-Ebenen	230
a) Ministerebene	230
b) Ausschuß der Hohen Beamten	230
c) TREVI-Arbeitsgruppen	231
aa) TREVI I	231
bb) TREVI II	232
cc) TREVI III	233
dd) TREVI 1992 und ad-hoc-Arbeitsgruppe EINWANDERUNG	233
d) Schaubild: TREVI-Ebenen	234
2) Organisation der Treffen aller Gremien	235
3) Das Betätigungsfeld von TREVI	235
a) Die Betätigungen von TREVI auf dem Gebiet der Europäischen Gemeinschaft	235
aa) Allgemeiner Informationsaustausch	236
bb) Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit im Hinblick auf den EG-Binnenmarkt	236
b) Unterstützung osteuropäischer Staaten	239
4) Rechtliche Regelungen für TREVI	240
a) TREVI: »EG-Institution« neben den EG-Organen?	240
b) Rechtliche Grundlagen für das Gremium TREVI und sein Betätigungsfeld	240
aa) Gemeinschaftsrechtliche Regelungen?	240
bb) Regelungsbedarf beim Datenschutz?	241
c) Regelungen für das Gremium TREVI durch den Unionsvertrag von Maastricht	242
aa) Titel VI: Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres	242
bb) Gegenwärtige Bedeutung des Unionsvertrages von Maastricht für die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den EG-Mitgliedstaaten	244

5) Die Errichtung eines Europäischen Kriminalamtes (EKA oder EUROPOL)	245
a) Offizielle Konzeption	245
b) Erste Stufe: Die Bildung einer EUROPOL-Drogeneinheit	246
c) Vorstellungsmodelle	248
d) Bewertung dieser Vorstellungsmodelle	250
IV) <i>Abschließende Bewertung der für die Europäische Gemeinschaft relevanten Zusammenarbeitsformen</i>	251
Literaturverzeichnis	255