

MORITZ THÖRNER

Der Nexus von innerer und äußerer Sicherheit

*Studien zum europäischen und deutschen
Öffentlichen Recht*

39

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von

Christian Calliess und Matthias Ruffert

39



Moritz Thörner

Der Nexus von innerer und äußerer Sicherheit

Zur horizontalen Kompetenzabgrenzung
im Lichte von Art. 40 EUV

Mohr Siebeck

Moritz Thörner, geboren 1988; Studium der Rechtswissenschaft in Berlin und Paris; 2015 Erste juristische Prüfung; 2016 LL.M am College of Europe (Brügge); Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht an der Freien Universität Berlin; Rechtsreferendariat am Kammergericht Berlin mit Station u.a. im Juristischen Dienst der Europäischen Kommission; 2021 Promotion und Zweite juristische Prüfung.

orcid.org/0000-0003-3041-4258

Gedruckt mit Unterstützung der Ernst-Reuter-Gesellschaft der Freunde, Förderer und Ehemaligen der Freien Universität Berlin e.V.

ISBN 978-3-16-161415-6/eISBN 978-3-16-161416-3

DOI 10.1628/978-3-16-161416-3

ISSN 2192-2470/eISSN 2569-443X (Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar. Dissertation am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin (mündliche Prüfung: 6. Juli 2021)

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier.

Printed in Germany.

Meinen Eltern
Ulrike & Stefan Thörner

Vorwort und Danksagung

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2021 von der Juristischen Fakultät der Freien Universität Berlin als Dissertation angenommen. Es konnten für diese Fassung vereinzelt Rechtsprechung und Literatur bis Dezember 2021 berücksichtigt werden.

Großer Dank gebührt meinem Doktorvater Professor Dr. Christian Calliess LL.M Eur. für seine Betreuung und sein immer wieder kritisches Hinterfragen. Meine Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl habe ich als anregende und lehrreiche Zeit empfunden, die von einer Begeisterung für das Europarecht getragen war. Ich danke Professorin Dr. Heike Krieger für die Erstellung des Zweitgutachtens. Dank gilt des Weiteren Professor Dr. Matthias Ruffert für die Zustimmung zur Aufnahme in die Schriftenreihe. Auch möchte ich Professor Dr. Paul Craig danken, der mich während eines Forschungsaufenthaltes an der Universität Oxford betreut und mir in intensiven Gesprächen die richtigen Fragen gestellt hat.

Aufrichtig danke ich dem Cusanuswerk, nicht nur für die finanzielle Förderung dieser Arbeit durch ein Promotionsstipendium, sondern auch dafür, dass es mir viele bereichernde Begegnungen und Rückzugsraum ermöglicht hat. Zu Dank bin ich ferner der Ernst-Reuter-Gesellschaft verpflichtet, die die Veröffentlichung dieser Arbeit mit einem Druckkostenzuschuss gefördert hat.

Einige Menschen haben mich und das Entstehen dieser Arbeit besonders begleitet – ihnen gebührt mein herzlichster Dank. Dabei bin ich Dr. Lara Wolf und Dr. Josef Weinzierl MJur für die aufmerksame Durchsicht der gesamten Arbeit und konstruktive Kritik verbunden. Dr. Nikolaus Scheffel danke ich für all seine treue Unterstützung in den letzten Jahren, Dr. Johannes Niemz und Dr. Simon Blätgen für weiteres Korrekturlesen und behutsame Kommentare. Auf den gemeinsamen Weg zurückblickend danke ich in tiefer Freundschaft Masetto Bonitz, Dr. Merlin Gömann LL.M und ganz besonders Dr. Katrin von Boltenstern. Worte des Dankes richte ich auch an Felix Reifenberg.

Der größte und innigste Dank gilt meinen Eltern Ulrike und Stefan Thörner für ihren bedingungslosen, beständigen und warmherzigen Rückhalt. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Inhaltsübersicht

<i>Einleitung</i>	1
A. Problemaufriss – das Sicherheitsumfeld im 21. Jahrhundert	1
B. Forschungsstand	3
C. Umfang der Untersuchung	5
 <i>Teil 1 – Grundlagen: Sicherheitsnexus, unionaler Sicherheitsschutz und Relevanz der Kompetenzabgrenzung</i>	9
A. Der Sicherheitsbegriff – Ideengeschichte und modernes Nexus-Phänomen.....	9
B. Genese und Auftrag des unionalen Sicherheitsschutzes – Der Schutz der Sicherheit im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund.....	26
 <i>Teil 2 – Handhabung und Probleme horizontaler Abgrenzungen der EU-Sicherheitskompetenzen in Primärrecht und Rechtspraxis</i>	57
A. Einführung.....	57
B. Primärrechtliche Perspektive: Differenzierung und Überschneidungsbereiche von RFSR und GASP.....	57
C. Rechtspraktische Perspektive: Fallstudien am Sicherheitsnexus	115
D. Gesamtergebnis	213

<i>Teil 3 – Das Spannungsverhältnis von Sicherheitsnexus und Trennungsgebot – Formen und Lösungsansätze für die Kompetenzabgrenzung im Lichte von Art. 40 EUV</i>	217
A. Zum möglichen Umgang mit Art. 40 EUV – drei Ansätze zur Nutzung der Rechtsgrundlagen im Nexus-Bereich.....	217
B. Kompetenzabgrenzung am Nexus bei der Nutzung einer einzigen Rechtsgrundlage.....	219
C. Notwendiger Paradigmenwechsel: Zulässigkeit der Kompetenzkombination – zum Ansatz der dynamisch-komplementären Sicherheitsdichotomie.....	261
D. Gesamtwürdigung.....	333
 <i>Schlussbetrachtungen</i>	 337
A. Zusammenfassung.....	337
B. Reformoptionen und Ausblick.....	339
 <i>Zusammenfassende Thesen</i>	 345
Literaturverzeichnis.....	355
Sachregister	379

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Danksagung	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXI

Einleitung	1
------------------	---

<i>A. Problemaufriss – das Sicherheitsumfeld im 21. Jahrhundert.....</i>	<i>1</i>
--	----------

<i>B. Forschungsstand.....</i>	<i>3</i>
--------------------------------	----------

<i>C. Umfang der Untersuchung.....</i>	<i>5</i>
--	----------

I. Forschungsfrage	5
--------------------------	---

II. Gang der Untersuchung.....	7
--------------------------------	---

Teil 1 – Grundlagen: Sicherheitsnexus, unionaler Sicherheits- schutz und Relevanz der Kompetenzabgrenzung	9
--	---

<i>A. Der Sicherheitsbegriff – Ideengeschichte und modernes Nexus-Phänomen.....</i>	<i>9</i>
---	----------

I. Staatstheoretische Ideengeschichte des Sicherheitsbegriffs	9
---	---

II. Zwischenbilanz und Begriffsklärung	15
--	----

III. Zur Unschärfe der klassischen Dichotomie von innerer und äußerer Sicherheit – das moderne Nexus-Phänomen.....	18
---	----

1. Das Nexus-Phänomen im bisherigen wissenschaftlichen Diskurs.....	18
--	----

a) Gestalt und Ursachen.....	19
------------------------------	----

b) Diskutierte Konsequenzen.....	22
----------------------------------	----

c) Würdigung.....	23
-------------------	----

2. Theoriebildung: maßgebliche Anknüpfungspunkte einer begrifflichen Sicherheitsmatrix.....	24
--	----

<i>B. Genese und Auftrag des unionalen Sicherheitsschutzes – Der Schutz der Sicherheit im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund</i>	26
I. Historische Genese der unionalen Sicherheitskompetenzen	26
II. Quellen für den Sicherheitsauftrag der Union	30
1. Maßgaben der Unionsziele	31
2. Das unionale Grundrecht auf Sicherheit	33
a) Kein selbstständiges Recht auf Sicherheit in Art. 6 GRCh	33
b) Bejahung eines solchen Rechts	35
c) Zum Schutzgehalt	37
d) Zwischenergebnis	39
3. Überlegungen zum Vorsorgeprinzip	40
a) Übertragbarkeit des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips auf den Sicherheitsschutz	40
b) Bedeutung des Vorsorgeprinzips für den Sicherheitsschutz	42
c) Zwischenergebnis	43
4. Quintessenz des primärrechtlichen Sicherheitsauftrages	43
III. Die Relevanz der horizontalen und vertikalen Abgrenzung sicherheits- bezogener Kompetenzen im Staaten- und Verfassungsverbund der EU	44
1. Intergouvernementale versus supranationale Methode – zum Sonderstatus der GASP	44
2. Kompetenztypen	45
3. Rechtswirkung: unmittelbare Anwendbarkeit und Vorrang	48
4. Verfahren und beteiligte Unionsorgane	48
5. Jurisdiktion des EuGH	50
6. Opt-outs und nationale Kompetenzreservate	52
7. Art. 40 EUV – die ‚Chinesische Mauer‘ im unionalen Kompetenzaufbau	53
8. Zwischenbilanz	54
IV. Zusammenfassende Betrachtungen	55

Teil 2 – Handhabung und Probleme horizontaler Abgrenzungen der EU-Sicherheitskompetenzen in Primärrecht und Rechtspraxis	57
--	----

A. Einführung	57
---------------------	----

B. Primärrechtliche Perspektive: Differenzierung und Überschneidungsbereiche von RFSR und GASP	57
---	----

I.	Ziele und Gestalt der Politikfelder	58
1.	Gesamtwidmung der Union	58
2.	RFSR	59
a)	„Kompensationslogik“	59
b)	Raum	60
c)	Sicherheit	63
aa)	Art. 3 Abs. 2 EUV	64
bb)	Art. 67 AEUV	65
d)	Unionsbürger und Grundrechte	66
e)	Zwischenergebnis	67
3.	Der Schutz der Sicherheit in den auswärtigen Beziehungen	67
a)	Art. 3 Abs. 5 EUV	67
b)	Art. 21 EUV	68
aa)	Abs. 2 lit. a)	69
bb)	Abs. 2 lit. c)	71
cc)	Abs. 2 lit. g)	72
c)	Würdigung – potenzielle Relevanz der auswärtigen Ziele für den RFSR	72
4.	GASP	74
a)	Art. 23 EUV	75
b)	Art. 24 EUV	75
5.	Zwischenbefund	77
II.	Relevante Einzel-Kompetenzen am Sicherheitsnexus	78
1.	RFSR	78
a)	Allgemeine Bestimmungen	79
b)	Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung	79
c)	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	79
d)	Polizeiliche Zusammenarbeit	80
2.	GASP	80
a)	GASP im engeren Sinne	81
aa)	Art. 28 EUV	81
bb)	Art. 37 EUV	82
cc)	Art. 215 AEUV	82
b)	GSVP	83
aa)	Art. 42 EUV	84
bb)	Art. 43 EUV	87
3.	Zusammenfassende Übersicht	88
III.	Zur Bedeutung Kompetenz-erweiternder Normen	89
1.	Implizite Außenkompetenzen	90
2.	Flexibilitätsklausel nach Art. 352 AEUV	91
3.	Zwischenergebnis	92

IV. Sicherheitsrelevante Kompetenzen im Umfeld	
von GASP und RFSR	92
1. Beistands- und Solidaritätsklausel	92
a) Die Beistandsklausel nach Art. 42 Abs. 7 EUV	93
aa) Allgemeiner Umfang	93
bb) Bewaffneter Angriff.....	93
cc) Auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats	95
dd) Zwischenergebnis	96
b) Die Solidaritätsklausel nach Art. 222 AEUV	97
aa) Allgemeiner Umfang	97
bb) Relevante Bedrohungen	98
cc) Rechtliche Verortung der Klausel	99
dd) Zwischenergebnis	101
c) Unterscheidung der Beistands- und Solidaritätsklausel.....	102
2. Binnenmarktkompetenz des Art. 114 AEUV	103
3. Entwicklungszusammenarbeit	104
4. Gemeinsame Handelspolitik	106
V. Übersicht zur Architektur des unionalen Sicherheitsschutzes	
im Nexus-Bereich	107
VI. Zusammenfassende Gesamtwürdigung:	
unionale Zweiteilung des Sicherheitsschutzes im Primärrecht.....	108
1. Ziele.....	108
2. Kompetenzen	109
3. Raum und Territorium	109
4. Sicherheitsbedrohungen.....	110
5. Urheber der Sicherheitsbedrohungen.....	111
6. Schutzobjekte.....	111
7. Operative Maßnahmen.....	112
8. Unionsakteure und Handlungsmittel.....	112
9. Ergebnis	113
<i>C. Rechtspraktische Perspektive: Fallstudien am Sicherheitsnexus</i>	<i>115</i>
I. Der Sicherheitsnexus im Agenda-Setting der Union	116
1. Auswärtiges Unionshandeln	116
2. RFSR	117
3. Phänomenbereichsspezifische Strategien.....	118
4. Würdigung	121
II. Terrorismusbekämpfung	121
1. Bedrohungsfeld.....	121
2. Maßnahmen der Union	122
a) Restriktive und kapitalbewegungs-	
beschränkende Maßnahmen.....	122

aa) Das EuGH-Urteil in der Rechtssache C-130/10	122
(1) Generalanwalt	123
(2) EuGH	127
(3) Stellungnahme	131
(a) Generalanwalt	131
(b) EuGH	133
bb) Restriktive und kapitalbewegungsbeschränkende Maßnahmen nach dem Urteil C-130/10	135
b) Terrorismusfinanzierungsbekämpfung im Übrigen	137
aa) Richtlinie (EU) 2015/849	137
bb) Verordnung (EU) 2015/847	138
cc) Übermittlung von Zahlungsverkehrsdaten nach dem SWIFT-Abkommen	139
c) Strafrechtliche Mindestvorschriften – Richtlinie (EU) 2017/541	140
d) Übermittlung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records)	141
aa) Richtlinie (EU) 2016/681	142
bb) Internationale PNR-Abkommen und das Gutachten 1/15	143
e) Beschränkung des Zugriffs auf potenzielle Tatwerkzeuge	145
aa) Richtlinie (EU) 2017/853 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen	145
bb) Richtlinie 2014/42/EU	146
f) Instrument zur Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit – Verordnung (EU) 513/2014	146
g) EU Entry/Exit System – Verordnung (EU) 2017/2226	147
h) Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte – Verordnung (EU) 2021/784	148
3. Stellungnahme und Zwischenbefund	148
III. Piraterie-Bekämpfung	150
1. Bedrohungsfeld	150
2. Maßnahmen der Union	151
a) Operation Atalanta	151
aa) Mandat	152
bb) Kompetenzgrundlage	153
cc) Stellungnahme	153
(1) Argumente für die Anbindung an die GASP	154
(2) Argumente gegen die Anbindung an die GASP	156
(3) Zwischenergebnis	158
b) Abkommen zur Überstellung mutmaßlicher Seeräuber	158

aa)	Das EuGH-Urteil zum EU/Mauritius-Abkommen in der Rechtssache C-658/11.....	159
(1)	Generalanwalt Bot.....	160
(2)	EuGH	166
(3)	Stellungnahme.....	168
bb)	Das EuGH-Urteil zum EU/Tansania-Abkommen in der Rechtssache C-263/14.....	170
(1)	Generalanwältin Kokott	170
(2)	EuGH	172
(3)	Stellungnahme.....	174
3.	Stellungnahme und Zwischenbefund	175
IV.	EU-Seeoperationen zur Bekämpfung von Menschen schmuggel und -handel	177
1.	Bedrohungsfeld.....	177
2.	Maßnahmen der Union	178
a)	Operation Hera	179
b)	Operation Sophia.....	181
aa)	Hintergrund und Rechtsgrundlage	181
bb)	Mandat	182
3.	Stellungnahme	184
V.	Cybersicherheit	189
1.	Bedrohungsfeld.....	189
2.	Maßnahmen der Union	191
a)	Netz-und-Informationssysteme-Richtlinie – Richtlinie (EU) 2016/1148	192
b)	Richtlinie 2013/40/EU über Angriffe auf Informationssysteme	194
c)	Verordnung (EU) 2019/881 – Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit.....	195
d)	Sanktionsrahmen für Cyberattacken – Ratsbeschluss (GASP) 2019/797	196
e)	Cyber Diplomacy Toolbox	197
3.	Stellungnahme	198
VI.	Schlussfolgerungen	201
1.	Synthese einer Prüfmaste: Positionen von Generalanwälten und EuGH zum Nexus.....	201
2.	Abgleich mit weiterem Sekundärrecht.....	205
a)	Übersicht und Bewertung	205
b)	Zur Nutzung der Binnenmarktkompetenz nach Art. 114 AEUV	209
D.	Gesamtergebnis.....	213

Teil 3 – Das Spannungsverhältnis von Sicherheitsnexus und Trennungsgebot – Formen und Lösungsansätze für die Kompetenzabgrenzung im Lichte von Art. 40 EUV..... 217

A. Zum möglichen Umgang mit Art. 40 EUV – drei Ansätze zur Nutzung der Rechtsgrundlagen im Nexus-Bereich..... 217

B. Kompetenzabgrenzung am Nexus bei der Nutzung einer einzigen Rechtsgrundlage 219

I. Die bisherige Kompetenzabgrenzung..... 219

1. Die Grundsätze des allgemeinen Schwerpunkttests in der EuGH-Rechtsprechung 219
2. Die Abgrenzung von GASP und Nicht-GASP vor dem Vertrag von Lissabon gemäß Art. 47 EUV-Nizza: das ECOWAS-Urteil..... 220

II. Die grundsätzliche Anwendung des Schwerpunkttests am Nexus seit dem Vertrag von Lissabon 224

1. Anknüpfungspunkte des Schwerpunkttests und ihre Würdigung..... 225
 - a) Zielsetzung 225
 - b) Raum-Bezug..... 231
 - c) Rechtsfolge und einzelnormbezogene Betrachtung 233
 - aa) Inhalt von Maßnahme und Rechtsgrundlage..... 234
 - bb) Rechtsnatur und Regelungsumfang der beabsichtigten Maßnahme..... 237
 - cc) Kompetenztyp der Rechtsgrundlage 240
 - dd) Zwischenergebnis 241
 - d) Rechtlicher Kontext..... 241
 - aa) Sicherheitsratsresolutionen 242
 - bb) Völkerrechtliche Verpflichtungen..... 247
 - cc) GASP-Beschlüsse 247
 - dd) Zwischenergebnis 248
 - e) Unterscheidung von high und low politics 249
2. Kritik der Anwendung des Schwerpunkttests: Grenzen und Versagen einer vermeintlich klaren Zuweisungsregel..... 252

III. Die Annahme eines Lex-specialis-Verhältnisses zwischen GASP und Nicht-GASP als Kollisionsregel..... 256

IV. Zwischenbilanz 260

C. Notwendiger Paradigmenwechsel: Zulässigkeit der Kompetenzkombination – zum Ansatz der dynamisch-komplementären Sicherheitsdichotomie 261

I. Essenz des Nexus-Rechtsproblems	261
II. Bedeutende Determinanten am Sicherheitsnexus	262
1. Demokratieprinzip und Grundrechte	262
a) Ablehnung der Bedeutung in Rechtsprechung und Literatur	262
b) Erörterung der Bedeutung für die Wahl der materiellen Rechtsgrundlage	263
aa) Hinweise auf eine unionale Wesentlichkeitstheorie	265
bb) Grundrechtsrelevanz und Sicherheitsnexus	268
cc) Konsequenz	271
c) Zwischenergebnis	272
2. Effektiver Rechtsschutz	272
a) Defizitärer Rechtsschutz im Rahmen der GASP	273
b) Konsequenz	277
3. Kohärenzgebot	279
a) Bislang diskutierte Relevanz	280
b) Erörterung der Bedeutung für die Wahl der materiellen Rechtsgrundlage	282
4. Nuancierte Zweckbetrachtung der GASP	286
5. Zwischenergebnis – Vereinigung der betrachteten Determinanten: zum Konzept der dynamisch-komplementären Sicherheitsdichotomie	286
III. Gesamtschau und hiesiges Modell: Mögliche Interpretations- ansätze zur Handhabung der Sicherheitsdichotomie	287
1. Klassische Akteur-bezogene Dichotomie	287
2. Ziel-bezogene und geografische Schutzraum-bezogene Dichotomie	288
3. Völkerrechtlich determinierte Dichotomie	288
4. Mittel- und Regelungsmaterie-bezogene Dichotomie	289
5. Zweck-bezogene Dichotomie: Schutz souveränen auswärtigen Handelns	289
6. Schwerpunkt-bezogene Dichotomie	290
7. Hiesiger Ansatz: dynamisch-komplementäre Dichotomie	290
a) Gestalt des Modells	291
b) Unionsrechtliche Deklination des Ansatzes	293
c) Rechtspraktische Bedeutung für die Wahl der Rechtsgrundlagen am Nexus	294
IV. Zur Kompatibilität des Konzepts dynamisch-komplementärer Dichotomie mit Art. 40 EUV – Rechtliche Konsequenzen des Lösungsansatzes	295
1. Zulässigkeit der Kompetenzkombination am Sicherheitsnexus	296
a) Unilaterale Maßnahmen	296

aa) Rechtspraxis.....	296
bb) Literatur	297
b) Internationale Übereinkünfte.....	300
aa) Rechtspraxis.....	300
bb) Literatur	303
c) Stellungnahme: Allgemeine Zulässigkeit der Kompetenzkombination im Lichte von Art. 40 EUV	305
aa) Asymmetrie – Ausführungen des EuGH.....	305
bb) Verfahrensinkompatibilität und ‚Levelling up‘ – Ausführungen des EuGH	306
cc) Maßgaben von Art. 40 EUV	307
(1) Wortlaut	308
(2) Historisch	309
(3) Systematisch.....	310
(4) Telos.....	311
dd) Gesamtergebnis.....	315
2. Konsequenzen und Folgeprobleme	317
a) Kompatibilisierung von Verfahren und Organbefugnissen durch das ‚Levelling up‘	317
b) Zulässige Rechtsakte	318
c) Justiziabilität	319
d) Rechtswirkung – unmittelbare Anwendbarkeit und Vorrang	321
e) Kompetenztyp	325
f) Opt-outs.....	326
g) Zur Porosität geschützter Kompetenzreservate.....	326
h) Würdigung.....	328
3. Ergänzende Maßgaben für die weitere Handhabung des Nexus.....	328
a) Politischer Dialog zur Kompetenzabgrenzung	329
b) Prozedurale und organisatorisch-institutionelle Aspekte.....	329
c) Zitiergebot und Begründungspflicht.....	332
d) Interinstitutionelle Vereinbarung.....	332
<i>D. Gesamtwürdigung</i>	<i>333</i>
 Schlussbetrachtungen.....	 337
<i>A. Zusammenfassung.....</i>	<i>337</i>
<i>B. Reformoptionen und Ausblick.....</i>	<i>339</i>

Zusammenfassende Thesen	345
Literaturverzeichnis	355
Sachregister	379

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.F.	alte(r) Fassung
ABl. L/C	Amtsblatt der Europäischen Union, Teil L / Teil C
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfB	Archiv für Begriffsgeschichte
AFSJ	Area of Freedom, Security and Justice – RFSR
AJIL	American Journal of International Law
AJPIL	Austrian Journal of Public and International Law
APAW	Abhandlungen der Preußischen Akademie der Wissenschaften
APR	Asia-Pacific Review
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
Art.	Artikel
Bd.	Band
BJC	British Journal of Criminology
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CC	Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association
CCP	Common Commercial Policy
CFR	EU Charter of Fundamental Rights
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CJPS	Czech Journal of Political Science
CLEER WP	Centre for the Law of EU External Relations Working Papers
CMLRev.	Common Market Law Review
COSI	Comité permanent de sécurité intérieure
CSIRT	Computer Security Incident Response Team
CYELS	Cambridge Yearbook of European Legal Studies
d.h.	das heißt
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EBCG	European Border and Coast Guard Agency – Frontex
ebd.	ebenda
ECOWAS	Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten
EDA	Europäische Verteidigungsagentur
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EES	Entry/Exit System

EFARev.	European Foreign Affairs Review
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften
EJCCLCJ	European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice
EJIL	European Journal of International Law
EJLR	European Journal of Law Reform
EJML	European Journal of Migration and Law
EJRR	European Journal of Risk Regulation
ELJ	European Law Journal
ELRev.	European Law Review
ELSJ	espace de liberté, sécurité et de justice – RFSR
EMRK	Europäische Konvention für Menschenrechte
endg.	endgültig
ENISA	Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit
EP	Europäisches Parlament
EPL	European Public Law
EPSC	European Political Strategy Centre
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ES	European Security
EU	Europäische Union
EUBAM Libya	European Border Assistance Mission Libya
EuConst	European Constitutional Law Review
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitung
EUMC	EU-Militärkomitee
EUNAVFOR	European Union Naval Force
EuPapers	European Papers
EuR	Europarecht
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
Eurojust	Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUROSUR	European Border Surveillance System
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EXCO	Group for External Coordination
f./ff.	folgende
Fn.	Fußnote
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
GA	Generalanwälte
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GC	Global Crime
ggf.	gegebenenfalls
GIQ	Government Information Quarterly
GLJ	German Law Journal
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GS	Global Society
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
h.M.	herrschende Meinung
HJRL	Hague Journal on the Rule of Law

Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HV	Hohe/r Vertreter/in der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.d.	im Sinne des/der
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.W.	im Wesentlichen
i.Z.m.	im Zusammenhang mit
IA	International Affairs
ICTY	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ILR	Iowa Law Review
IM	International Migration
insb.	insbesondere
Int.	Integration, Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik
INTCEN	European Union Intelligence and Situation Centre
ISR	International Studies Review
JCLC	Journal of Criminal Law and Criminology
JCMS	Journal of Common Market Studies
JCSL	Journal of Conflict and Security Law
JEI	Journal of European Integration
JEPP	Journal of European Public Policy
JI	Juridica International
JIA	Journal of International Affairs
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JPP	Journal of Political Philosophy
JURA	Juristische Ausbildung
KOM	Dokument der Europäischen Kommission
LIEI	Legal Issues of European Integration
lit.	Literatur/Buchstabe
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MJIL	Melbourne Journal of International Law
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	non-governmental organization (Nichtregierungsorganisation)
NILQ	Northern Ireland Legal Quarterly
NJECL	New Journal of European Criminal Law
NJIL	Nordic Journal of International Law
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NLR	Nebraska Law Review
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OHQ	Operational Headquarters
OJLS	Oxford Journal of Legal Studies
OSLS	Oñati Socio-legal Series
OVG	Oberverwaltungsgericht
PCIJ	Permanent Court of International Justice
PESC	politique étrangère et de sécurité commune – GASP

PIL	Public International Law
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PNR	passenger name records (Fluggastdatensätze)
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
QIL	Questions of International Law
Ratsdok.	Ratsdokument
RdDCE	Revista de Derecho Comunitario Europeo
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
SDÜ	Schengener Durchführungsabkommen
SIS	Schengener Informationssystem
sog.	sogenannte
Spstr.	Spiegelstrich
SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TCS	Theory, Culture & Society
TEU	Treaty on European Union – EUV
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union – AEUV
TREVI	terrorisme, radicalisme, extrémisme, violence internationale
u.	und
UAbs.	Unterabsatz
v.a.	vor allem
VA	Verwaltungsarchiv
Verb. Rs.	Verbundene Rechtssache
vgl.	vergleiche
VJTL	Vanderbilt Journal of Transnational Law
VN	Vereinte Nationen
VO	Verordnung
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WEU	Westeuropäische Union
YLJ	Yale Law Journal
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht

Einleitung

A. Problemaufriss – das Sicherheitsumfeld im 21. Jahrhundert

Seit Ende des Kalten Krieges verliert die politische und rechtliche Unterscheidung von innerer und äußerer Sicherheit an Trennschärfe. Zunehmend fordern moderne Sicherheitsbedrohungen die konzeptuelle Abgrenzung des Staatsinnenbereiches vom äußeren Bereich bei der Gefahrenabwehr heraus. Das Erstarren des internationalen Terrorismus, hybride Kriegsführung, globale Cyberattacken oder Desinformationskampagnen haben in den letzten Jahrzehnten gezeigt, dass die Sicherheitssphären verschwimmen. Jene neuartigen Bedrohungen lassen sich nur noch schwer in die klassischen Kategorien von innerer und äußerer Sicherheit einordnen, was zu einer unklaren Verteilung von hoheitlichen Zuständigkeitsbereichen führt. Schlagwortartig sprechen Politik und Wissenschaft hinsichtlich der Überschneidung von innerer und äußerer Sicherheit seit einigen Jahren vom ‚Sicherheitsnexus‘.

Ursprünglich bezeichnet der Begriff der inneren Sicherheit die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung zwischen den Bürgerinnen und Bürgern im eigenen Hoheitsgebiet. Zwischenstaatliche Konflikte bilden demgegenüber traditionell den Gegenstand der äußeren Sicherheit. Die Emergenz moderner Bedrohungen stellt jedoch die bisherigen Annahmen über die Plausibilität und Praktikabilität der klassischen Trennung von innerer und äußerer Sicherheit in mehrfacher Hinsicht infrage: So verliert mittlerweile häufig die Grenze zwischen staatlichen, nicht staatlichen und kriminellen Akteuren an Deutlichkeit – wenn etwa terroristische Vereinigungen die Wirkkraft nationaler Armeen erlangen. Problematisch fällt entsprechend auch die Zuordnung aus, wenn bewusst private Akteure als vermeintliche Urheber eines eigentlich staatlich gelenkten Angriffs eingesetzt werden. Ferner gestaltet sich das geografische Gepräge moderner Bedrohungen vielschichtig. Elektronische Kommunikationssysteme, arbeitsteiliges Zusammenwirken, das Auseinanderfallen der Orte von Schädigungshandlung und Schadenseintritt sowie die überregionale Relevanz lokaler Bedrohungslagen erschweren eine räumliche Abgrenzung von Sicherheitssphären. Neuartige Bedrohungen durchkreuzen so bisweilen verschiedene Rechtssysteme. Ausmaß und Art der Gefahrenabwehr bewegen sich dabei zunehmend zwischen polizeilichen Maßnahmen und militärischer Verteidigung. In welche Kategorie fällt etwa die Bekämpfung seeräuberischer Aktivitäten?

Diese Vielgestaltigkeit unkonventioneller Bedrohungen erzeugt zahlreiche Anknüpfungspunkte für die mitunter verschränkten Ebenen staatlichen, internationalen und supranationalen Rechts. Gleichzeitig schneidet das vermehrte Auftreten von neuartigen Bedrohungen durch einige Kernbereiche gegenwärtiger Verfassungsordnungen und generiert zentrale Rechtsprobleme. So nämlich divergieren herkömmlicherweise der Umfang gubernativer Vorrechte und parlamentarischer Mitsprache, der Grundrechtsschutz und das Ausmaß gerichtlicher Kontrolle erheblich entlang der Trennlinie von äußerer und innerer Sicherheit.

Mit dem Wandel der Morphologie moderner Sicherheitsphänomene sieht sich auch die Europäische Union konfrontiert, die sich immer bedeutender als Garant eines zwischenstaatlichen Sicherheitsversprechens positioniert.¹ Der Sicherheitsnexus hat verstärkt Eingang in die strategische Politikplanung der Union gefunden und mittlerweile wesentliche Relevanz für die Tätigkeit von Unionsorganen und -agenturen erlangt. Die konzeptionelle Platzierung der Union als Staaten- und Verfassungsverbund² im Zwischenfeld nationaler Rechtsordnungen und dem Völkerrecht provoziert derweil eigene Schwierigkeiten. Traditionell bildet der Schutz der Sicherheit den originären Zweck verfasster *Staaten*. Entsprechend setzt die tatsächliche Verwebung der Sicherheitssphären den bestimmenden Unions-Rechtsgrundsatz der begrenzten Einzelermächtigung unter Druck.

Die enorme Karriere des Sicherheitsnexus-Begriffs im letzten Jahrzehnt steht in Opposition zu seiner wissenschaftlichen Rezeption. Vor diesem Hintergrund hat diese Arbeit das Ziel, einen Beitrag zum europarechtswissenschaftlichen Nexus-Diskurs zu leisten: Die vorliegende Untersuchung geht der Frage nach, wie das Recht der Europäischen Union zwischen einer inneren und einer äußeren Sicherheitssphäre unterscheidet und moderne Sicherheitsbedrohungen diesen Sphären zuordnet. Die Analyse richtet ihr Augenmerk so auf die kompetenzrechtliche Perspektive und widmet sich der horizontalen Abgrenzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einerseits und des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) andererseits. Entscheidende Bedeutung kommt dabei im Unionsrecht Art. 40 EUV zu. Die Vorschrift verlangt, dass sich GASP- und Nicht-GASP-Politiken *nicht* berühren – was jedoch angesichts neuartiger Bedrohungsphänomene problematisch erscheint.

Die konkrete Zuweisung eines Bedrohungsphänomens zu einer der beiden Unionspolitiken von GASP und RFSR hat immense Konsequenzen für das Maß demokratischer Rückkopplung, die Möglichkeit zur Erlangung von

¹ Siehe dazu *Calliess*, Europäisierung der Staatsaufgabe Sicherheit, in: Müller/Schneider (Hrsg.), *EU gegen den Terrorismus*, 2006, S. 83 (83–109).

² Zum Begriff grundlegend *Calliess*, *Die neue EU*, 2010, S. 63–79. Ferner zum ‚Verfassungsverbund‘ etwa *Pernice*, *JöR* 2000, 205.

Rechtsschutz, die Jurisdiktion des EuGH, den Präemptionseffekt von Unionshandeln für die Mitgliedstaaten und den Einbezug relevanter Unionsorgane. Ob mithin etwa bei einer EU-Seeoperation zur Bekämpfung von Menschen-smuggel außerhalb des Unionsterritoriums das Europäische Parlament beteiligt wird und das Vorgehen der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs unterfällt – Grundrechtseingriffe dabei auf unmittelbarer demokratischer Legitimation beruhen und durch den EuGH justiziabel sind –, hängt entscheidend davon ab, ob die Maßnahme dem RFSR oder eben anders der GASP zuzuordnen ist.³

In drei Verfahren befasste sich der EuGH nach dem Vertrag von Lissabon bislang mit dem Sicherheitsnexus. Die sich aus den Rechtssachen C-130/10,⁴ C-658/11⁵ und C-263/14⁶ ergebende Rechtsprechungslinie wird allerdings für den Mangel eines klaren Gesamtansatzes als unzureichend kritisiert.⁷ Die bisherige Abgrenzung von GASP und RFSR erfolgt dabei mit dem ‚Schwerpunkttest‘: Sprechen gewichtigere Gründe für die Anknüpfung an eine der beiden Unionspolitiken, ist die konkrete Maßnahme auf eine entsprechende Rechtsgrundlage zu stützen. Die nachfolgende Untersuchung jedoch zeigt die wesentlichen Schwächen des Schwerpunkttests am Sicherheitsnexus. Die Arbeit schlägt daher vor, die relevanten Unionspolitiken und Rechtsgrundlagen – soweit möglich und geboten – zu kombinieren.

B. Forschungsstand

Trotz seiner verbreiteten schlagwortartigen Beschwörung in der politischen, rechtspraktischen und wissenschaftlichen Debatte bildet der Sicherheitsnexus bislang nicht den Gegenstand einer eingehenden Analyse. Wenn ihm auch zunehmend Aufmerksamkeit im politikwissenschaftlichen Schrifttum zuteil wird,⁸ fehlt eine umfassende rechtswissenschaftliche Perspektive – insbesondere auch für das Recht der Europäischen Union.

Immer wieder heben dabei das Unionsrecht kommentierende Literaturstimmen einzelne Berührungspunkte der relevanten Politikfelder von GASP und RFSR hervor, beschreiben prinzipielle Abgrenzungsschwierigkeiten,

³ Siehe dazu auch *Mitsilegas*, Extraterritorial Immigration Control, in: Carrera/Santos Vara/Strik (Hrsg.), *External Dimensions of EU Migration Policies*, 2019, S. 290 (301 f.).

⁴ EuGH, C-130/10 ECLI:EU:C:2012:472, Parlament/Rat.

⁵ EuGH, C-658/11 ECLI:EU:C:2014:2025, Mauritius.

⁶ EuGH, C-263/14 ECLI:EU:C:2016:435, Tansania.

⁷ *Sánchez-Tabernero*, CMLRev. 2017, 899 (910 und 919); *Gatti*, Conflict of Legal Bases and the Security Nexus, in: Neframi/Gatti (Hrsg.), *EU External Relations Law*, 2018, S. 89 (109); *Koutrakos*, Nexus between CFSP and AFSJ, in: Blockmans/Koutrakos (Hrsg.), *Research Handbook on CFSP*, 2018, S. 296 (308–311).

⁸ Siehe dazu Teil 1 A.III.1.

weisen im Zusammenhang mit einzelnen modernen Sicherheitsbedrohungen und der Besprechung von EuGH-Urteilen auf die Herausforderungen des Nexus-Phänomens hin oder beschreiben seine Kernprobleme für das Unionsrecht.⁹ Insbesondere Koutrakos,¹⁰ Engel,¹¹ Eeckhout,¹² Gatti,¹³ Lonardo,¹⁴ und Van Elsuwege¹⁵ haben auf einige wesentliche Probleme am Sicherheitsnexus aufmerksam gemacht. Eine weitergehende Systematisierung blieb bis jetzt allerdings aus. Insbesondere wurden bislang der Überschneidungsbereich beider Politikbereiche in Primär- und Sekundärrecht und die bestehenden Abgrenzungsprobleme nicht eingehend betrachtet.

Hinsichtlich der kompetenziellen Unterscheidung der Politikfelder am Sicherheitsnexus haben sich einige Stimmen bereits kritisch bezüglich der Anwendung des klassischen Schwerpunkttests zur Wahl der richtigen Rechtsgrundlage am Nexus geäußert.¹⁶ Eine intensive und umfangreiche Auseinandersetzung mit dem Schwerpunkttest fehlt jedoch. Selten sind dabei die bis-

⁹ Siehe etwa: *Sánchez-Tabernero*, CMLRev. 2017, 899; *Blockmans/Spernbauer*, EFARev. 2013, 7 (14); *Monar*, External Dimension of the AFSJ, 2012, S. 28; *Moskalenko/Streltsov*, EFARev. 2017, 513 (515, 527 und 532); *Editorial Comments*, CMLRev. 2016, 1199 (1205); *EPSC*, Art. 42(7) TEU, 2015, S. 1, siehe auch 7; *García Andrade*, CMLRev. 2018, 157 (182–185); *Gomez Arana/McArdle*, EU and Migration Crisis, in: *Carrera/Santos Vara/Strik* (Hrsg.), External Dimensions of EU Migration Policies, 2019, S. 272 (277); *Butler*, EU Foreign Policy in Times of Crisis, in: *Weatherburn/Kloza/Kuźelewska* (Hrsg.), Irregular Migration, 2018, S. 51; *Hillion*, A Powerless Court?, in: *Cremona/Thies* (Hrsg.), The ECJ and External Relations Law, 2014, S. 47 (60); *van Vooren*, EFARev. 2009, 231 (242–244); *Wessel*, EFARev. 2015, 123 (124); *Herrmann*, Much Ado about Pluto?, in: *Cremona/De Witte* (Hrsg.), EU Foreign Relations Law, 2008, S. 19 (47).

Mit einer politischen Analyse bisheriger Kooperationsformen der Unionsorgane am Sicherheitsnexus *Trauner*, The Internal-External Security Nexus, 2011 (insbesondere S. 29–32). Eine zuvörderst politikwissenschaftliche Analyse auch bei: *Bendiek*, A Paradigm Shift in CFSP, 2017; zum ‚holistischen Sicherheitskonzepts‘ in den jüngeren EU-Sicherheitsstrategien *Longo*, EFARev. 2013, 29.

¹⁰ *Koutrakos* stellt insofern die bisherigen EuGH-Urteile zum Nexus, relevante Sicherheitsstrategien der Union und die EU-Operation Sophia dar. Ein rechtlicher Gesamtansatz zur Nexus-Handhabung wird nicht erörtert, siehe *Koutrakos*, Nexus between CFSP and AFSJ, in: *Blockmans/Koutrakos* (Hrsg.), Research Handbook on CFSP, 2018, S. 296.

¹¹ *Engel*, EPL 2015, 47.

¹² *Eeckhout*, CFSP after Lisbon, in: *Biondi/Eeckhout/Ripley* (Hrsg.), EU Law after Lisbon, 2012, S. 265 (267–276).

¹³ *Gatti*, Conflict of Legal Bases and the Security Nexus, in: *Neframi/Gatti* (Hrsg.), EU External Relations Law, 2018, S. 89.

¹⁴ *Lonardo*, EuConst 2018, 584 (586, 596 und 607).

¹⁵ *Van Elsuwege*, CMLRev. 2015, 1379 (1388–1398); *ders.*, CMLRev. 2010, 987.

¹⁶ *Blockmans/Spernbauer*, EFARev. 2013, 7 (17 f.); *Cremona*, ELRev. 2010, 678 (688–691); *De Baere/van den Sanden*, EuConst 2016, 85 (86); *Gatti*, Conflict of Legal Bases and the Security Nexus, in: *Neframi/Gatti* (Hrsg.), EU External Relations Law, 2018, S. 89; *Sánchez-Tabernero*, CMLRev. 2017, 899 (908–912 und 919); *van Elsuwege*, CMLRev. 2010, 987 (1003).

herigen Kommentare auf die Maßgaben der für das Nexus-Problem entscheidenden Norm des Art. 40 EUV eingegangen,¹⁷ eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Norm fehlt bislang gänzlich, so auch ein rechtlicher Gesamtansatz zur schlüssigen Nexus-Handhabung. Einige Stimmen, wie etwa *Sánchez-Tabernero*,¹⁸ stellen dezidiert bestehenden Forschungsbedarf zum Nexus-Phänomen im Unionsrecht fest.¹⁹

C. Umfang der Untersuchung

I. Forschungsfrage

Die vorliegende Arbeit geht der grundsätzlichen Frage nach, wie das Unionsrecht auf das Auftreten moderner Bedrohungen am Nexus von innerer und äußerer Sicherheit reagiert, und untersucht die horizontale Kompetenzverteilung zwischen RFSR und GASP. Den Angelpunkt im Unionsrecht bildet die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte Norm des Art. 40 EUV. Um ihr Gebot der Trennung der GASP von Nicht-GASP-Politiken spannt sich das rechtliche Problem des faktischen Verschwimmens der Sicherheitssphären. Die Norm erzeuge ein „legal imbroglio“ – ein rechtliches Chaos –, da es an klaren Kriterien zur Abgrenzung der relevanten Unionspolitiken fehle.²⁰ Besondere Schwierigkeiten rühren dabei aus der vagen allumfassenden Gestalt der GASP und ihrem Sonderstatus im Vertragstext. Ihre thematische, rechtliche und praktische

¹⁷ *Sánchez-Tabernero*, CMLRev. 2017, 899 (919); *Cremona*, Two (or Three) Treaty Solution, in: Biondi/Eeckhout/Ripley (Hrsg.), *EU Law after Lisbon*, 2012, S. 40 (56); *Matera/Wessel*, RdDCE 2014, 1047 (1061); *Schwartz*, Die Wahl der Rechtsgrundlage, 2013, S. 224–228; *Friesen*, ZEuS 2012, 101 (109–118); *van Elsuwege*, CMLRev. 2010, 987 (1003). *Butler*, EU Foreign Policy in Times of Crisis, in: Weatherburn/Kloza/Kuźelewska (Hrsg.), *Irregular Migration*, 2018, S. 51 (siehe im Besonderen etwa 53, 78). Das EPSC beschreibt politische Maßnahmen am Nexus und spricht vom Bedürfnis, RFSR und GASP zu kombinieren und gemeinsam zu koordinieren. Dabei allerdings werden eben nicht die rechtlichen Implikationen dekliniert und nur an einer Stelle findet Art. 40 EUV knapp Erwähnung, siehe *EPSC*, *The Defence-Security Nexus*, 2017, siehe im Besonderen S. 3–4.

¹⁸ So zur Auslegung von Art. 40 EUV und der Möglichkeit einer Kompetenzkombination am Nexus *Sánchez-Tabernero*, CLEER WP 2014, 11 (26).

¹⁹ Siehe ferner *Cardwell*, NILQ 2013, 443 (462); *Cremona*, External Competences, in: *Schütze/Tridimas* (Hrsg.), *EU Legal Order*, 2018, S. 1110 (1124).

²⁰ *Van Elsuwege*, CMLRev. 2010, 987 (1003). *Sánchez-Tabernero* spricht in diesem Zusammenhang von einem „confusing legal framework“, siehe *Sánchez-Tabernero*, CMLRev. 2017, 899 (919).

Verflechtung mit anderen Unionspolitiken kreierte ein Paradoxon, dessen Handhabung „ein Unterfangen außergewöhnlicher Komplexität“ bedeute.²¹

Ziel der Arbeit ist es zu erörtern, inwiefern eine präzise Unterscheidung von GASP und RFSR möglich ist, potenzielle Abgrenzungskriterien der inneren und äußeren Sicherheitssphäre zu diskutieren und die Kohärenz der bisherigen Rechtspraxis bezüglich moderner Sicherheitsbedrohungen zu bewerten. Zentral bespricht die Untersuchung die Frage, ob der bislang angewandte Schwerpunkttest einen tauglichen und angemessenen Mechanismus zur Abgrenzung der Unionssicherheitskompetenzen bietet.

Die Betrachtung analysiert dazu den Textbestand der europäischen Verträge und wertet das erlassene Sekundärrecht sowie die einschlägige Rechtsprechung aus. Untersuchungsgegenstand bei der Auswertung der Rechtspraxis sind insofern die Phänomenbereiche des Terrorismus, der Piraterie, der Bekämpfung von Menschen schmuggel durch EU-Seeoperationen und der Cybersicherheit, – die bisher die prominentesten Beispiele für Maßnahmen der Union im Bereich des Sicherheitsnexus darstellen. In all diesen vier Bereichen können wechselseitige Bezüge zur GASP und zum RFSR ausgemacht werden, so dass sich ihre Untersuchung besonders eignet. Von der Wissenschaft bislang nur wenig wahrgenommen, ist zunächst das Gesamtbild dieser Maßnahmen am Nexus deskriptiv zu betrachten: Welche Maßnahmen hat die Union zur Bekämpfung neuartiger Bedrohungen getroffen? Auf welche Rechtsgrundlagen wurden die Maßnahmen gestützt? Welchen Aufwand haben die Unionsorgane betrieben, um die Wahl der Rechtsgrundlage zu begründen? Welche Maßgaben hat der EuGH zur Abgrenzung von GASP und RFSR formuliert? Und in welchem Verhältnis steht das übrige Sekundärrecht zu diesen Maßgaben?

Die Arbeit legt ihren Fokus auf die abstrakt-primärrechtliche horizontale Kompetenzabgrenzung der Unionspolitiken. Somit bleibt die konkrete institutionelle Aufgabenverteilung von Unionsorganen und -agenturen weitgehend außen vor. Das vertikale Kompetenzgefüge zwischen Union und Mitgliedstaaten und somit auch der Sicherheitsschutz als Rechtfertigungsgrund im Rahmen der Grundfreiheiten bilden nicht Gegenstand der Analyse.

Es sei noch auf Folgendes hingewiesen: Im Rahmen dieser Arbeit ist die Rede von hybriden, asymmetrischen oder unkonventionellen Bedrohungen. Die Begriffe bezeichnen hier all jene Sicherheitsphänomene, die zugleich Anknüpfungspunkte für beide der klassischen Sphären von innerer und äußerer Sicherheit bzw. unterschiedliche Politikfelder aufweisen. Mithin reichen diese Termini weiter als die seit einigen Jahren vermehrt diskutierten Begriffe der ‚hybriden Kriegsführung‘ oder eben der ‚hybriden Bedrohung‘, die das be-

²¹ So Koutrakos („an exercise of extraordinary complexity“), der sich im Besonderen auf die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) bezieht, siehe Koutrakos, CSDP, 2013, S. 247.

wusste Verschleiern der eigentlichen Urheberchaft bei Konflikthandlungen und die Nutzung unkonventioneller Mittel bezeichnen.²²

Wenn auch der Nexus-Begriff insgesamt vielseitige Verwendung findet, wie etwa bei der Debatte um den ‚humanitarian-development-peace nexus‘,²³ benennt der Begriff in dieser Arbeit grundsätzlich die Verschränkung von innerer und äußerer Sicherheit.

II. Gang der Untersuchung

Die Analyse erfolgt in einem Dreischritt. Die Arbeit erläutert zunächst die thematischen Grundlagen, stellt dann die horizontalen Kompetenzabgrenzungen in Vertragstext und Rechtspraxis dar, setzt sich zuletzt kritisch mit den bisherigen Kompetenzabgrenzungen auseinander und plädiert dabei für einen Paradigmenwechsel.

Zuerst betrachtet der Grundlagenteil abstrakt die staatstheoretische Bedeutung des Sicherheitsschutzes sowie die historische Trennung von innerer und äußerer Sicherheit. Unter Einbezug politikwissenschaftlicher Literatur wird das moderne Nexus-Phänomen erörtert. Der Grundlagenteil widmet sich sodann in Bezug auf das Unionsrecht der Genese und dem Auftrag des unionalen Sicherheitsschutzes. Im Anschluss verdeutlicht der erste Teil die Relevanz der Unterscheidung der Politikfelder auf Unionsebene.

Der folgende, zweite Teil wählt zur Untersuchung der Nexus-Handhabung und Abgrenzung der Politikfelder im Unionsrecht eine doppelte Perspektive. Deduktiv stellt der Abschnitt das geltende anwendbare Primärrecht dar. Dazu werden der Normbestand zu RFSR und GASP hinsichtlich möglicher Überschneidungsbereiche betrachtet sowie weitere relevante Kompetenzen im Umfeld der beiden Politiken beschrieben. Mit einem induktiven Blick trägt der Abschnitt danach die bisherige Rechtspraxis zur Kompetenzabgrenzung am Nexus zusammen. Dazu wertet der Abschnitt im Kontext der oben bezeichneten Phänomenbereiche erlassenes Sekundärrecht, die Rechtsprechung des EuGH und Schlussanträge der Generalanwälte aus. Die Erkenntnisse werden verdichtet, um diese in größere Diskussionskomplexe einbetten zu können.

Der daran anschließende, dritte Teil kritisiert die zentralen Abgrenzungskriterien, die der Gerichtshof in den bisherigen Urteilen zur Differenzierung von GASP und RFSR nach der ‚Schwerpunkttheorie‘ verwendet hat. Diskutiert werden darauffolgend wesentliche Rechtsgrundsätze, von denen maßgebliche Impulse für die Handhabung des Sicherheitsnexus ausgehen. Die Arbeit mündet dabei in die Darstellung eines hier befürworteten Paradigmenwechsels, der

²² Zum Begriff siehe *Andersson/Tardy*, Hybrid, 2015, S. 1–4; *Hector*, ZaöRV 2016, 513 (515–519). Ferner *Tamminga*, Hybride Kriegsführung, 2015. Vgl. auch Gemeinsamer Rahmen für die Abwehr hybrider Bedrohungen – eine Antwort der Europäischen Union, JOIN(2016) 18 final, S. 2.

²³ Siehe dazu etwa Teil 2 B.IV.3

sich um einen schlüssigen Gesamtansatz für die rechtlichen Konsequenzen des Sicherheitsnexus bemüht. In diesem Zusammenhang erfolgt eine Analyse der Maßgaben von Art. 40 EUV.

Insgesamt wird die Arbeit feststellen, dass das unionale Primärrecht nur vage Aussagen zum genauen Umfang von GASP und RFSR trifft, was eine präzise Abgrenzung erheblichen Schwierigkeiten aussetzt. Die entsprechenden Merkmale, auf die der EuGH bislang zur Unterscheidung der Politikfelder zentral abstellt, bieten Anlass für gewichtige Kritik und ermöglichen nur begrenzt Rückschlüsse auf einen kohärenten Gesamtansatz. Auch die bisherige sekundärrechtliche Praxis lässt kaum klare Abgrenzungslinien zwischen den relevanten Politikfeldern erkennen. Die vorliegenden Überlegungen kritisieren die zentrale Bedeutung des Schwerpunkttests in der Rechtspraxis aufgrund seiner begrenzten Leistungsfähigkeit am Nexus einerseits und seiner absorbierenden Wirkung für das jeweils andere Politikfeld andererseits. Auch birgt die Nutzung des Schwerpunkttests am Nexus so die Gefahr, dass politischer Opportunismus die Wahl der Rechtsgrundlage und des damit verbundenen Politikfeldes bestimmen könnte.

Dem Modell der grundsätzlichen Trennung von GASP und RFSR unter Anwendung einer *einzelnen* materiellen Rechtsgrundlage mit dem Schwerpunkttest stellt die Arbeit eine Erörterung der Zulässigkeit politikübergreifender *Kompetenzkombination* entgegen. Die Arbeit entwickelt und diskutiert insofern das Konzept einer ‚dynamisch-komplementären Sicherheitsdichotomie‘, das im Nexus-Bereich die tatsächliche Verschränkung der relevanten Unionspolitiken abbildet.

Teil 1

Grundlagen: Sicherheitsnexus, unionaler Sicherheitsschutz und Relevanz der Kompetenzabgrenzung

A. Der Sicherheitsbegriff – Ideengeschichte und modernes Nexus-Phänomen

Vor der Betrachtung der horizontalen Kompetenzverteilung des unionalen Sicherheitsschutzes beginnt der folgende Abschnitt mit einer knappen Darstellung der staatsrechtlichen Ideengeschichte des Sicherheitsbegriffs und der Ursprünge der Unterscheidung von innerer und äußerer Sicherheit. Der Abschnitt widmet sich dann dem modernen Verschwimmen von innerer und äußerer Sicherheit. Hiesige Ausführungen kontextualisieren die spätere europarechtliche Analyse im weiteren wissenschaftlichen Nexus-Diskurs. Sie bilden eine grobe Begriffsfolie, die terminologische Orientierung bieten soll für die nexusbezogenen Rechtsfragen im Kompetenzgewebe der EU.

I. Staatstheoretische Ideengeschichte des Sicherheitsbegriffs

Der Begriff der Sicherheit geht zurück auf die lateinische *sēcūritās*, das Substantiv zur Fügung *sē cūra* – „ohne Sorge“.¹ Während des Augusteischen Zeitalters setzte im 1. Jahrhundert n. Chr. eine Begriffsverwendung der *sēcūritās*

¹ Eine anschauliche historisch-semantic Betrachtung findet sich bei *Hamilton*, *Security*, 2013, S. 51–67. Zur sprachlichen Entwicklung des Begriffs siehe *Pfeifer*, *Etymologisches Wörterbuch*, 1989, S. 1626. Der Gebrauch des Begriffes *sēcūritās* ist erstmals bei *Cicero* im 1. Jahrhundert v. Chr. dokumentiert: „Vacandum autem omni est animi perturbatione, cum cupiditate et metu tum etiam aegritudine et voluptate nimia et iracundia, ut tranquillitas animi et securitas adsit, quae affert cum constantiam tum etiam dignitatem“, *Büchner*, *Cicero – Vom rechten Handeln*, 2013, S. 60 f., I.69. Eine Auswertung des Gebrauches der „securitas“ in der lateinischen Literatur bei *Schrimm-Heins*, AfB 1991, 123 (133 ff.). Seine Wurzeln dürfte der Terminus in der epikureischen *ataraxia* („Unerschütterlichkeit“, ἀταραξία gefunden haben, siehe dazu *Winkler*, APAW 1939, 1; *Arends*, *Aspects of 'Security'*, in: *Brauch et al. (Hrsg.), Reconceptualizing Security*, 2008, S. 263 (264 f.), der auch bemerkt, dass ein ursprünglich epikureischer und damit der hedonistischen, apolitischen Schule entstammender Begriff später zum „Kernbegriff“ politischer Staatsphilosophie wurde, siehe S. 268.

ein, die den nicht privaten militärischen Schutz oder den Schutz durch die Regierung unter der *Pax Romana* bezeichnete.² Die Beschreibung eines subjektiv empfundenen Phänomens wandte sich damit zunehmend zum ‚Objektiven‘, von einem lediglich inneren, persönlichen Zustand zur Beschreibung äußerer Umstände.³ Dabei gewann der Sicherheitsbegriff im Rahmen von mittelalterlichen Schutzverträgen, Lehensverhältnissen und Eidesformeln sowie dem Ende des Fehderechts an Bedeutung.⁴

Gegen Ausgang des Mittelalters beschrieb *Machiavelli* zwei Dimensionen der Sicherheit:⁵ einerseits hinsichtlich des Verhältnisses eines Fürstentums zu „fremden Mächte[n]“, andererseits aber auch bezüglich des Schutzes „wegen der Unterthanen“. ⁶ Es scheint hier erstmals die Bedeutung von äußerer *und* innerer Sicherheit bei der Ausübung und Legitimierung von Herrschaftsgewalt betont zu werden.⁷ Auch *Bodin* bezieht sich in seiner Staatstheorie auf beide Sphären. Die nachhaltige Staatswerdung bedürfe des Schutzes vor äußerer Gewalt und innerer Unruhe.⁸ Dem souveränen Herrscher obläge eine Schutzpflicht gegenüber seinen Untertanen, die bei äußerer Bedrohung jedoch umgekehrt würde.⁹ *Contzen* sprach von der „potentia duplex“ und differenzierte zwischen der „potentia domestica [...] contra seditiones, conspirationes, rebelliones civium“ und „externa [...] contra hostem externum“. ¹⁰ Auch *Leibniz* sollte wenig später das Begriffspaar der „securitas publica interna et externa“ auf-

² *Hamilton*, *Security*, 2013, S. 58; *Arends*, *Aspects of ‚Security‘*, in: *Brauch et al. (Hrsg.), Reconceptualizing Security*, 2008, S. 263 (270).

³ *Makropoulos*, *Sicherheit*, in: *Ritter/Gründer (Hrsg.), Wörterbuch der Philosophie*, 1995, S. 745 (746); *Hamilton*, *Security*, 2013, S. 65; *Winkler*, *APAW* 1939, I (6 ff.); siehe auch *Arends*, *Aspects of ‚Security‘*, in: *Brauch et al. (Hrsg.), Reconceptualizing Security*, 2008, S. 263 (272); *Herington*, *Philosophy – Concept of Security*, in: *Bourbeau (Hrsg.), Security*, 2015, S. 22; *Kaufmann*, *Sicherheit als soziologisches Problem*, 1970, S. 66.

⁴ *Conze*, *Sicherheit, Schutz*, in: *Brunner/Conze/Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe*, 1994, S. 831 (834 ff.); *Makropoulos*, *Sicherheit*, in: *Ritter/Gründer (Hrsg.), Wörterbuch der Philosophie*, 1995, S. 745 (747); *Schrimm-Heins*, *AfB* 1991, 123 (149–151).

⁵ *Machiavelli*, *Der Fürst*, 1842, 19. Kapitel.

⁶ So übersetzt bei *Machiavelli*, *Der Fürst*, 1833, S. 188.

⁷ *Makropoulos*, *Sicherheit*, in: *Ritter/Gründer (Hrsg.), Wörterbuch der Philosophie*, 1995, S. 745 (747).

⁸ *Mairet*, *Bodin – Livres de la République*, 1993, S. 504.

⁹ *Ebd.*, S. 103; *Makropoulos*, *Sicherheit*, in: *Ritter/Gründer (Hrsg.), Wörterbuch der Philosophie*, 1995, S. 745 (747).

¹⁰ *Contzen*, *Politicorum Libri Decem*, 1621, 8. Buch, Kapitel 3, § 1 f., S. 552.

Sachregister

- Absorptionswirkung 255, 313, 335, 339
acquis communautaire 223, 259
Agenda-Setting 108, 116–21
Al-Qaida 122, 129
Al-Qaida-Sanktionsregime 135, 141, 145, 148, 176
ausländische Direktinvestitionen 106
ausländische terroristische Kämpfer 141
Ausmaß 24, 95, 99, 186, 197, 199, 209, 252
Außengrenzen 177
Außenkompetenzen 201
– GASP 82, 90–91, 163, 319
– implizite 90–91, 109, 143, 164, 171
– internationale Übereinkünfte 300–305
– RFSR 90–91, 164, 172
Außenpolitik 75
äußere Sicherheit 1, 17, 68, 73, 109, 113, 287
– Europäisierung 30
auswärtige Beziehungen
– Unionsziele 67–74

begrenzte Einzelermächtigung 2, 285, 312, 327, 341
Begründungspflicht 332
Beistandsklausel 93–96, 110, 111
– Solidaritätsklausel, Unterscheidung 102–3
Beschlüsse 318
bewaffneter Angriff 93–95, 199
Binnenmarkt
– RFSR 60
Binnenmarktkompetenz 103–4, 138, 146, 148, 193, 195, 198, 208, 209–13, 230

Bodin, Jean 10
Bot, Yves – Generalanwalt 123–27, 131–33, 136, 144, 160–66, 201–5, 225–28, 262, 305

Charta der Vereinten Nationen 71, 112, 172, 242
collective security 23, 119
competence creep 327
comprehensive approach 117, 151
Computerkriminalität 110
Computer-Notfallteams 192
Contzen, Adam 10
COSI 79, 100
CP-931-Regime 136
Crime Information Cell 188
CSIRTs 192, 199, 200, 208, 212
Cyber Diplomacy Toolbox 197
Cybersicherheit 189–201, 208, 244
– GASP 199
Cybersicherheitszertifizierung 195–96
Cyberstrategie 119

Datenschutz 112, 143, 322
Davignon-Bericht 27
Demokratieprinzip 130, 262–72, 333
Desinformation 120
Determinanten, Kompetenzkombination 262–87
Dichotomie
– GASP/Nicht-GASP 54
– Sicherheitsbegriff 18
Differenzierungskriterien 57–115
Direktinvestitionen, ausländische 106
Dogmatik, Kompetenzabgrenzung 230, *siehe auch* Schwerpunkttest
duale Legitimation 264

- dynamisch-komplementäre
 - Sicherheitsdichotomie 261, 286, 290–95, 315, 334
- ECOWAS*-Urteil 105, 166, 220–24, 258, 335, 339
- effektiver Rechtsschutz 272–78, 319, 334
- Effektivität 203, 236, 284
- Eilkompetenz 318, 339
- Einfrieren von Vermögen 79
- Einschätzungsprärogative 237, 335
- Energieversorgung 119
- ENISA 195–96, 199, 200, 208, 212, 214
- Entry/Exit System 147
- Entwicklungszusammenarbeit 104–6, 160, 166, 221–23
- Erheblichkeitsschwelle *Siehe* Ausmaß
- Erklärung 17 323
- Erklärungen 13 und 14 52, 311, 321, 322
- EU Hybrid Fusion Cell 118, 214
- EU NAVFOR Somalia *Siehe* Operation Atalanta
- EUBAM Libya 188
- EUNAVFOR MED *Siehe* Operation Sophia
- Eurojust 80, 188, 214
- europäische Armee 26
- Europäische Grenz- und Küstenwache *Siehe* Frontex
- Europäische Investitionsbank*-Urteil 307
- Europäische Kommission 329–32
- Europäische öffentliche Ordnung 294
- Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) 27
- Europäische Staatsanwaltschaft 80
- Europäische Verteidigungsagentur (EDA) 50, 200, 214
- Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) 49, 118, 200, 214, 282, 331, 342
- Europäisches Parlament (EP) 296, 304, 305
 - Beeinträchtigung der Rechte 220
 - Beteiligung 204
 - GASP 49, 125, 127, 130, 160, 167
- Europäisierung
 - äußere Sicherheit 30
 - innere Sicherheit 30, 60
- European Political Strategy Centre (EPSC) 119
- Europol 80, 147, 149, 152, 188, 214, 252, 283, 342
 - EC3-Einheit 200
 - Terrorismus 80
- EUROSUR 188
- events policy* 251
- Evidenzkontrolle 334
- Fallstudien 115–213
- Flexibilitätsklausel 91, 109, 128
- Fluggastdaten 141–45, 211, 212, 284, 295
- Fluggastdaten-Abkommen 126, 132
- Foto Frost*-Urteil 275
- Fouchet*-Pläne 27
- Freiheit
 - Sicherheit 16
- Frieden 58–59, 67
- Friedenserhaltung 71, 87
- Friedenssicherung 84, 111
- Friedenssicherungsrecht 227, 242–47, 289
- Frontex 178–81, 214
- ganzheitlicher Ansatz 118, 121, 207, 283, *siehe auch* comprehensive approach
- GASP-Beschlüsse 107, 129, 133, 148, 247–48
- Geldwäsche 137, 138
- Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)
 - Außenkompetenzen 82, 90–91, 163, 319
 - Einzelkompetenzen 80–88, 109
 - Entwicklungszusammenarbeit 105, 220–24
 - Europäisches Parlament 49
 - geografische Unterscheidung 85, 109
 - Grundrechtsrelevanz 268–70
 - Grundrechtsschutz 38
 - *high und low politics* 77, 249–52
 - historische Genese 26–30

- Intergouvernementalität 44, 269, 311, 321
- Jurisdiktion des EuGH 51
- Kompetenztyp 45, 240, 325
- Kompetenzumfang 75
- operatives Vorgehen 112
- primärrechtliche Überschneidungsbereiche mit dem RFSR 57–115
- Rechtsschutz 273–77
- Schutzobjekte 111–12
- Sicherheitsbedrohungen, relevante 110–11
- Telos 249–52, 286
- Terrorismusbekämpfung 124, 129
- Umfang 74–77
- Unionsorgane 48–50
- Unionsziele 168, 172
- unmittelbare Anwendbarkeit 48, 321–25
- Verfahren 48–50
- Vorrang 48, 321–25
- Ziele und Gestalt 74–77, 165, 202, 213, 286
- Gemeinsame Handelspolitik 106–7, 230
- Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)
 - Einzelkompetenzen 83–88
 - geografische Unterscheidung 85
 - historische Genese 30
 - Terrorismusbekämpfung 87
 - Verfahren 50
- gemeinsame Verteidigungspolitik 84
- Generalanwälte 201–5
- Generaldirektion Sicherheit 330
- geografische Unterscheidung 109, *siehe* auch Raum-Bezug
- geografisches Kriterium 24
- Gesamtwidmung der Union 58–59
- Gesetzgebungsakte 237–40, 252, 298, 318, 322
- Gewalteinsatz 155, 183, 187, 208, 246, 251, 259, 286, 290, 295
- Gewaltverbot 72, 155
- Global Strategy 116
- Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung 79
- Grenzschutzfähigkeit 185
- Group for External Coordination (EXCO) 331
- Grundrecht auf Sicherheit 12, 33–39
- Grundrechte 66, 262–72
- Grundrechtsrelevanz 268–70, 319, 341
- Grundrechtsschutz 123, 129, 130, 162, 165, 204, 333
- Gutachten 1/15 143–45
- Haager Programm 117
- Habeas-Corpus-Garantie 34
- Handelspolitik *Siehe* Gemeinsame Handelspolitik
- Hermès*-Urteil 320
- high und low politics* 77, 249–52, 289
- Hobbes, Thomas* 11
- Hohe/r Vertreter/in der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik (HV) 49, 282, 304, 317, 329–32
- Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats
 - bewaffneter Angriff 95
- humanitäres Völkerrecht 156–57
- hybride Bedrohungen 6, 118
- hybride Kriegsführung 6, 22
- Ideengeschichte
 - Sicherheitsbegriff 9–15
- implizite Außenkompetenzen 90–91, 109, 143, 164, 171
- Informationsaustausch 142, 183, 194, 195, 199, 208
- Informationssysteme
 - Angriffe auf 194
- Inhalt einer Maßnahme 123, 127, 161, 169, 201, 219, 222, 234–37
- Initiativrecht 48, 329
- Innenministerium 25, 85
- innere Sicherheit 1, 17, 113, 147, 287, 289, 342
 - Europäisierung 30, 60
 - internationale Sicherheit, Abgrenzung 227–30
 - RFSR 61
- institutionelle Optimierung 329–32
- institutionelles Gleichgewicht 167, 263, 306
- Instrumente
 - Abgrenzung 113, 289
 - Effektivität 203, 236

- Kombination militärisch u. polizeilich 116
- INTCEN 214
- Intensität des Schadens als Kriterium 95, *siehe auch* Ausmaß
- Intergouvernementalität
 - GASP 44, 269, 311, 321
- interinstitutionelle Vereinbarung 332
- interinstitutionelles Gebot loyaler Zusammenarbeit 329
- internationale Sicherheit 71, 111, 123, 128, 133, 139, 148, 151, 155, 162, 165, 168, 171, 174, 175, 186, 202, 203, 211, 227–30, 231, 242–47, 288
 - Stärkung 84
- internationale Situation 81–82, 153, 251
- internationale Übereinkünfte 300–305, 305, 316, 318, 319
- Internationaler Fonds für Irland-Urteil* 307
- internationaler Terrorismus 122–37, 148, 342
- ISIL (Da'esh) 135
- Joint Cyber Unit 119
- Jurisdiktion des EuGH 50–52, 250, 256, 272–78, 283, 319–20
- justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen 79
- Kadi-Urteil* 123, 129, 267, 268, 306
- Kalter Krieg 1
- kapitalbewegungsbeschränkende Maßnahmen 122–37
- Katastrophen
 - vom Menschen verursacht 72, 98
- Kohärenz 167
 - Agenda-Setting 118
- Kohärenzgebot 160, 240, 258, 279–86, 293, 310, 329, 334
- Kokott, Juliane* – Generalanwältin 170–72, 201–5, 226–28, 231, 312
- Kollisionsregel 223–25, 340
- Kombattantenstatus 157, 175
- Kombination von Mitteln, politikübergreifende 121
- Kombination von Rechtsgrundlagen *Siehe* Kompetenzkombination
- Kompensationslogik 59
- Kompetenzabgrenzung
 - Dogmatik 230
 - Prüfmaske 201–5
 - Relevanz 44–54
 - Sekundärrecht 205–9
- Kompetenzkombination 128, 218, 220, 223, 261, 262, 281, 284–86, 290–95
 - Determinanten 262–87
 - internationale Übereinkünfte 300–305
 - Konsequenzen 317–28
 - Trennungsgebot 294, 295–333
 - unilaterale Maßnahmen 296–300
 - Zulässigkeit 296–317
- Kompetenzreservate 312, 326–28, 342
 - nationale 52–53, 321, 322
- Kompetenztypen 45–47, 222, 240, 325–26
- Komplementarität 126, 129, 131, 133, 161, 204, 222, 282, 290, 292
- Konfliktverhütung 71, 84, 87
- Konsistenz 187, 279
- Kontext 131, 138, 158, 161, 202, 241–49
- Koordinierungspflichten 281, 285
- Koordinierungsstelle 330, 342
- Kosten 54, 333
- Kriminalität
 - schwere grenzüberschreitende 110
- Kriminalitätsbekämpfung 111, 156, 164, 185, 211, *siehe auch* Strafverfolgung
- Kriminalprävention 80
- Leibniz, Gottfried Wilhelm* 10
- Levelling-up 299, 306–7, 317–18
- Leviathan 11
- Lex-specialis-Verhältnis 125, 129, 204, 223, 237, 256–60, 280, 310, 333
- Locke, John* 12
- Lotus-Urteil* 154
- loyale Zusammenarbeit, Gebot 240, 284, 324, 326, 329
- Machiavelli, Niccolò* 10
- maritime Sicherheit 119
- Mauritius-Urteil* 159–70, 189, 201–5, 305

- Meldepflichten 138, 193, 208, 210, 211, 212
- Mengozzi, Paolo* – Generalanwalt 143–45
- Menschenhandel 79, 104, 110, 233, 235
- Seeoperationen zur Bekämpfung 177–89
- Menschenschmuggel *Siehe* Menschenhandel
- Migrations- und Asylpaket 120
- Migrationsagenda 120
- Migrationsbewegungen 104
- Migrationskrise 177
- Migrationssteuerung 185
- Migrationsströme 79, 244
- militärische Mittel 25, 85, 97, 113, 155, 156–57, 185, 203, 235, 289
- Möbiusband 23
- nachrichtendienstliche Tätigkeiten 42
- ationale Kompetenzreservate 52–53
- ationale Sicherheit 53, 172, 342
- Netz-und-Informationssysteme-
Richtlinie 192
- Nexus *siehe* auch Sicherheitsnexus
- Begriff 7
- Nicaragua*-Urteil 94
- nicht staatliche Akteure 83, 94, 102, 111, 126, 191, 197, 198, 268, 287
- öffentliche Sicherheit 17, 144
- Online-Inhalte
- Terrorismus 140, 148
- Operation Atalanta 151–58, 208
- Operation Hera 178–81, 189, 208, 283
- Operation Sophia 181–89, 208, 259, 283
- operatives Vorgehen 81, 112, 209, 235, 251
- Opportunismus 237, 238, 254, 271, 287, 314, 335, 339
- Opt-outs 52–53, 326
- Paradigmenwechsel 261
- Petersberg-Aufgaben 27, 87
- Philippinen*-Urteil 106
- Piraterie-Bekämpfung 81, 150–76, 243
- Pleven, René* 27
- political question doctrine* 250, 290
- politischer Dialog 329
- Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK) 50, 100, 153, 200, 214
- polizeiliche Mittel 25, 113, 156, 165, 174, 185, 203, 235, 289
- polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit 144, 209
- polizeiliche Zusammenarbeit 80
- Instrument zur finanziellen Unterstützung 146
- Präemption 45, 326
- Prärogative 42, 237, 249, 286, 289, 311, 334
- Prävention 42, 145
- primärrechtliche Überschneidungsbereiche 57–115
- Produktsicherheit 103, 209
- Prüfmaske 201–5, 213
- Pufendorf, Samuel von* 12
- Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR)
- Außenkompetenzen 164, 172
- auswärtige Ziele, Relevanz 72–74
- Binnenmarkt 60
- Einzelkompetenzen 78–80, 109
- externe Dimension 114, 117, 126, 134, 164, 168, 203, 213, 228, 295
- Flexibilitätsklausel 91
- funktionales Verständnis 62, 109, 232, 293
- Grundrechte 66
- historische Genese 26–30
- implizite Außenkompetenzen 90–91, 143, 164
- innere Sicherheit 61
- Jurisdiktion des EuGH 50
- Kompensationslogik 59
- Kompetenztyp 45
- operatives Vorgehen 112
- primärrechtliche Überschneidungsbereiche mit der GASP 57–115
- Programm-Trias 63
- Raum-Begriff 60–63, 109, 231–33, 293, 337
- Schutzobjekte 111–12

- Sicherheitsbedrohungen, relevante 110–11
- Sicherheitsbegriff 63–66
- Sicherheitsraum 71
- Solidaritätsklausel 98
- Strategische Leitlinien 117
- Terrorismusbekämpfung 128
- Überschneidung mit GASP 114
- Unionsbürger 66
- Unionsorgane 48–50
- Verfahren 48–50
- Ziele und Gestalt 59–67, 164, 171, 203, 227–30, 288
- Raum-Begriff 60–63, 109, 231–33, 337
- Raum-Bezug 174, 186, 187, 197, 203, 208, 231–33, 288
- Rechtfertigungsgrund 53
- Rechtsakte 318
- Rechtsfolge 132, 203, 233–41
- Rechtsgrundlagen
 - mehrfache 127, 128, 166, 170, 202, 220, 223, 261, 262, 281, 284–86, 290–95, 295–333
 - Nutzung am Sicherheitsnexus 217–18
- Rechtsnatur einer Maßnahme 237–40
- Rechtsordnungen 24
- Rechtspraxis 115–213
- Rechtssicherheit 284, 290
- Reformoptionen 339–43
- Resilienzbildung 191, 198, 208, 209–13, 284, 331
- restriktive Maßnahmen 82, 111, 122–37, 235, 268, 312
- Rosneft*-Urteil 239, 319, 322
- Rousseau, Jean-Jacques* 12
- Rüstungsindustrie 104

- Sanktionslisten 127, 129, 136, 207
- Sanktionsrahmen, Cyberattacken 196–97, 199, 259, 283
- Schadensintensität *Siehe* Intensität des Schadens als Kriterium
- Schengener Abkommen 28
- Schengen-Raum 171
- Schuman, Robert* 26
- Schutzobjekte 111–12
- Schutzräume 109, 231–33, 288, 293

- Schwerpunkttest 127, 133, 161, 166, 217–56, 290, 294, 297, 302, 313, 333, 334–35
- Anknüpfungspunkte 225–52
- Grundsätze 219–20
- Kritik 252–56
- Prüfmaste 201–3, 213
- Securitization* 14, 178
- security-development nexus 105, 160
- Seeoperationen, Bekämpfung von
 - Menschenschmuggel 177–89, 208, 235, 295
- Seerechtsübereinkommen 153
- Sekundärrecht 205–9
- Selbstermächtigung 133, 248
- Selbstverteidigung 86
- Selbstverteidigungsrecht 72, 94
- Sharpston, Eleanor* – Generalanwältin 210
- Sicherheit
 - äußere *Siehe* äußere Sicherheit
 - Begriffsklärung 15–18
 - Begriffsmatrix 24–26
 - Freiheit 16
 - innere *Siehe* innere Sicherheit
 - öffentliche 17
 - Union als Bezugsobjekt 69–71, 111
- Sicherheit der Union 69–71, 75, 111
- Sicherheitsauftrag der EU 30–44
- Sicherheitsbedrohungen 110–11
 - Urheber 24, 111
- Sicherheitsbegriff 63–66
 - Dichotomie 18
 - Ideengeschichte 9–15
 - Schutzobjekte 111–12
- Sicherheitsdichotomie
 - dynamisch-komplementäre 261, 286, 290–95, 315, 334
 - Konzepte 287–95
- Sicherheitskompetenzen der EU
 - historische Genese 26–30
- Sicherheitsmatrix 24–26
- Sicherheitsnexus 1, 116–21, 165, 176, 184
 - Phänomen 26
 - Theoriebildung 24–26
- Sicherheitspolitik 75
- Sicherheitsrat 126

- Sicherheitsratsresolutionen 123, 124, 129, 131, 139, 141, 142, 148, 151, 155, 158, 162, 168, 172, 173, 181, 187, 202, 208, 242–47, 288, 295
- Sicherheitsräume 71, 174, 176, 231–33
- Sicherheitsstrategien 116–21
- Sicherheitsunion 120
- Sicherheitsverbund 44
- Solidaritätsklausel 97–101, 110, 111, 124, 312
 - Beistandsklausel, Unterscheidung 102–3
- Staatsgebiet 61
- Staatszweck 15
- Ständige Strukturierte Zusammenarbeit 50
- Stockholmer Programm 117
- strafrechtliche Mindestvorschriften 140–41, 194, 284, 286, 295
- Strafrechtskompetenz 235
- Strafverfolgung 144, 147, 152, 156, 158–75, 189, 208, 235
- Subsidiaritätsprinzip 47, 326
- Summenvektor 252
- SWIFT-Abkommen 139, 212
- Symmetrie 161, 167, 305–6
- Tabakwerberichtlinien*-Urteil 103
- Taliban 122, 129
- Tampere 117
- Tansania*-Urteil 170–76, 189, 201–5
- Tatwerkzeuge 145–46, 209
- Terroranschlag
 - Solidaritätsklausel 97
- Terrorismus 110, 116
 - Einfrieren von Vermögen 79
 - Europol 80, 149
 - Finanzierungsbekämpfung 140
 - internationaler *Siehe* internationaler Terrorismus
 - lokaler/internationaler 125, 129, 131, 133, 136, 142, 149, 204, 207, 284, 295
 - Strafen 79
- Terrorismusbekämpfung 121–50
 - EU-Agenda 120
 - Finanzierungsbekämpfung 123, 137–39
 - GASP 124
 - GSVP 87
 - Online-Inhalte 140, 148
 - strafrechtliche Mindestvorschriften 140
- Titandioxid*-Urteil 127, 220, 296, 299, 306
- Trennungsgebot, Art. 40 EUV 54, 132, 163, 168, 172, 175, 176, 187, 204–5, 239, 256, 262, 281
 - dynamische Interpretation 287
 - Genese 309–10
 - Kohärenzgebot 285
 - Kompetenzkombination 294, 295–333
 - Kompetenzreservate 326–28
 - Maßgaben 307–17
 - Nutzung der Rechtsgrundlagen 217–18
 - Reformoptionen 339–43
 - Telos 311–15
- Typik
 - militärische/polizeiliche Mittel 113, 235, 289
- Überschneidungsbereiche, primärrechtliche 57–115
- Überstellungsabkommen 158–75, 189, 235, 270, 295
- Unabhängigkeit der Union 70, 111
- unilaterale Maßnahmen 296–300
- Unionsagenturen
 - Zuständigkeit 50, 342
- Unionsakteure 112
- Unionsbürger 66, 67, 111, 136, 141, 144, 171, 199, 229, 231, 264
- Unionsorgane 48–50
- Unionsziele 31–32, 108–9, 213
 - auswärtige Beziehungen 67–74
 - auswärtiges Handeln 124, 163, 172
 - GASP 165, 168
 - Gesamtwidmung der Union 58–59
 - RFSR 59–67, 164
- unmittelbare Anwendbarkeit 48, 257, 298, 321–25
- Unterscheidungsgebot 157
- untrennbare Verbindung 161, 166, 174, 202, 203, 220, 296
- Unversehrtheit der Union 70, 111

- Urheberschaft 24, 73, 111, 191, 200, 287, 295
Urteil C-130/10 122–35, 201–5, 257, 271, 296, 306
Urteil C-263/14 170–76
Urteil C-658/11 159–70
- Verfahren 48–50
– Unvereinbarkeit 125, 127, 128, 133, 202, 220, 296–300, 304, 306–7
Verteidigung
– Begriff 85–86
– gemeinsame 84
Verteidigungsministerium 25, 85
Vertragsschlussverfahren 304, 305, 312, 317
Völkerrecht 133, 153, 154, 182, 186, 202, 208, 247, 288
völkerrechtliche Abkommen 300–305, 305, 316, 318, 319
- Vorrang 48, 257, 298, 321–25
Vorsorgeprinzip 40–43
- Waffen 105, 146, 210–11, 221–23
Wahl, Nils – Generalanwalt 275
Weltfriede 123, 128, 148, 151, 155, 162, 165, 168, 174, 175, 186, 202, 211, 227, 242–47, 288
Weltrechtsprinzip 154
Wesentlichkeitstheorie 265–68
Westfälischer Frieden 11
- Zahlungsverkehrsdaten 139, 212, 284
Ziel einer Maßnahme 123, 127, 161, 175, 201, 202, 219, 222, 225–30
Ziele *Siehe* Unionsziele
Zitiergebot 332
zivile Instrumente 86, 95, 97, 113, 163, 175, 187, 235, 289