

Bossong, Raphael

Research Report

Die EU-Zusammenarbeit beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus: Fortschritte seit 2015 und künftige Prioritäten

SWP-Aktuell, No. 8/2017

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Bossong, Raphael (2017) : Die EU-Zusammenarbeit beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus: Fortschritte seit 2015 und künftige Prioritäten, SWP-Aktuell, No. 8/2017, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255433>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die EU-Zusammenarbeit beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus

Fortschritte seit 2015 und künftige Prioritäten

Raphael Bossong

Der Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt im Dezember 2016 hat nicht nur eine nationale Debatte über die innere Sicherheit angestoßen, sondern gibt auch Anlass zur Überprüfung der europäischen Anstrengungen gegen den internationalen Terrorismus. Die seit 2015 ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung des Austauschs polizeilicher Informationen und zur Verschärfung der Personenkontrollen beginnen zwar Früchte zu tragen. Die zusätzlich geplante Einführung intelligenter Kontrollsysteme an den EU-Außengrenzen kann jedoch nur bedingt als Antwort auf die aktuelle Bedrohungslage gelten. Intensiver diskutiert werden sollte stattdessen über die Koordinierung von Rückführungen von Drittstaatsangehörigen, über den Beitrag, den die EU-Außenpolitik zur Erhöhung der Sicherheit in Europa leisten könnte, und über die Intensivierung der europäischen geheimdienstlichen Zusammenarbeit.

Der Attentäter vom Berliner Breitscheidplatz hat sich 2015 durch seine illegale Ausreise nach Deutschland dem Zugriff der italienischen Sicherheitsbehörden entzogen. Seine Fluchroute nach den Anschlägen verlief über die Niederlande, Belgien und Frankreich, bis er wiederum in Italien gestellt werden konnte. Diese mehrfachen ungestörten Grenzübertritte lieferten populistischen Kräften eine Steilvorlage, um einmal mehr die Freizügigkeit innerhalb der EU grundsätzlich in Zweifel zu ziehen.

Indes spielt die EU seit vielen Jahren bei der Eindämmung des internationalen Terrorismus eine konstruktive Rolle. Insbesondere hat sie Rahmengesetze für die straf-

rechtliche Verfolgung verabschiedet, Informationsnetzwerke ausgebaut und Sicherheitsstandards (u.a. im Flugverkehr) erhöht. Bei der Aufarbeitung von Anschlägen werden aber immer wieder unvorhergesehene Schwachstellen sichtbar, die neue Desiderate und auch Grenzen der EU-Antiterrorismuspolitik aufzeigen. So wurden nach den Pariser Anschlägen gravierende Lücken bei der Regulierung von Feuerwaffen, dem grenzüberschreitenden polizeilichen Informationsaustausch und der Verwertung von Warnhinweisen zu sogenannten ausländischen Kämpfern offenbar. Diese Defizite wurden in den vergangenen zwei Jahren auf EU-Ebene entschlossen angegangen.

Der Anschlag in Berlin und die unveränderte hohe Gefahr terroristischer Attacken in Europa unterstreichen die Relevanz dieser Aktivitäten. Insbesondere der europäische Informationsaustausch in Sachen Personenkontrollen bedarf nachhaltiger Verbesserungen. Im Gegensatz dazu ist der technische Ausbau von »smarten« EU-Grenzkontrollen für Zwecke der Terrorismusbekämpfung weniger sinnvoll. Die Vorgeschichte des Täters vom Breitscheidplatz legt aber nahe, nicht-aufenthaltsberechtigter Terrorismusverdächtige rigoros auszuweisen. In Anbetracht menschen- und EU-rechtlicher Vorgaben darf hierbei keine grundsätzlich veränderte Praxis erwartet werden. Die EU unterstützt jedoch zunehmend die Umsetzung von Rückführungsentscheidungen. Auf die politische Instabilität, die regional, aber auch global wächst und den internationalen Terrorismus begünstigt, sollte die EU zudem mit einer Aufwertung ihrer gemeinsamen Außenpolitik reagieren. Auch wenn die Erwartungen an die Demokratisierung in der Nachbarschaft enttäuscht worden sind, muss extremistischen Bewegungen dort mit positiven Anreizen begegnet werden. Schließlich sollte nicht nur die zunehmende Unberechenbarkeit der USA Europa dazu bewegen, seine geheimdienstlichen Kapazitäten weiterzuentwickeln.

Bedrohungslage in Europa

Seit 2013 ist die terroristische Bedrohung in Europa durch den Aufstieg des Islamischen Staats (IS) besonders akut. In den letzten Monaten sind zwar fast keine europäischen Bürger mehr in die Gebiete des IS gereist; umso mehr gelten aber Rückkehrer als Gefahr, da einige dieser Personen entweder gezielt zur Verübung von Anschlägen zurückgesandt wurden oder eine hohe Gewaltbereitschaft an den Tag legen. Das Bestreben terroristischer Akteure, in Europa und dessen Nachbarschaft zuzuschlagen, ist unverändert stark, auch weil mit solchen Terrorakten den Verlusten im syrisch-irakischen Kerngebiet ideologisch entgegenwirkt werden soll. Darüber hinaus stellt

die große Zahl der nach Europa Geflüchteten ein breites Rekrutierungsfeld für radikale Jihadisten dar. Selbst wenn nur ein Bruchteil der Flüchtlinge für Anwerbungen empfänglich sein mag, haben die Attentate in Würzburg und Ansbach doch vor Augen geführt, welche Möglichkeiten der Einflussnahme sich dem IS durch Online-Kontakte bieten und welche Risiken einer nachträglichen Radikalisierung damit einhergehen.

Schon zuvor hatte die Flüchtlingskrise das Vertrauen der Bürger in die EU erschüttert. Die Attentäter von Paris und Brüssel haben nicht nur von lückenhaften Personenkontrollen profitiert, sondern vermutlich gezielt versucht, eine gedankliche Assoziation zwischen den Flüchtlingsströmen und dem Terrorismus zu erzeugen, um damit die gesellschaftliche Polarisierung zu forcieren. Diese Strategie hat der IS in Veröffentlichungen schon mehrfach unverhüllt dargelegt. Im Zusammenspiel mit rechtspopulistischen Bewegungen ist somit die Gefahr, dass terroristische Organisationen ihren ideologischen Zielen näherkommen, derzeit besonders evident.

Informationsaustausch

Der Anschlag von Berlin fügt sich in dieses bekannte Lagebild. Dies erklärt auch, warum die europäische Reaktion darauf vor allem in der Bekräftigung bestand, dass man an der seit 2015 verfolgten Agenda zur Weiterentwicklung der EU-Antiterrorismuspolitik festhalten werde.

Nach der Einigung über zentrale legislative Vorhaben wie die Verschärfung der EU-Richtlinien zum Terrorismus und zu Feuerwaffen konzentriert sich diese Agenda derzeit auf den Ausbau der vorhandenen IT-Architektur für die innere Sicherheit. Im Sommer 2016 wurden rund 50 Maßnahmen in einem Fahrplan des Ministerrats gebündelt und auf Seiten der Kommission durch die Einrichtung einer hochrangigen Expertengruppe für Informationssysteme und Interoperabilität flankiert. Ziel ist vor allem eine stringenter Nutzung der EU-Daten-netzwerke für strafrechtliche Zwecke und

Personenkontrollen (speziell des Schengen Informationssystems, SIS) sowie ein erleichteter Zugriff auf Datenbanken zur Asyl- und Migrationssteuerung (u.a. EURO-DAC, VIS) im Dienste der Gefahrenabwehr. In diesem Kontext sollen künftig auch biometrische Merkmale stärker herangezogen werden, um mit dem Problem mehrfacher und unbekannter Identitäten oder fehlerhaft transkribierter Namen besser umgehen zu können. Neben technischen und gesetzgeberischen Änderungen wird zudem die praktische Umsetzung aller Maßnahmen zum polizeilichen Informationsaustausch in allen EU-Staaten verstärkt überprüft. Insgesamt sollen Drittstaatsangehörige wie auch EU-Bürger an allen Außengrenzen systematischer kontrolliert und polizeiliche Ermittlungsverfahren innerhalb der EU beschleunigt werden. Im Fall der terroristischen Zelle, die die Anschläge in Paris und Brüssel verübte, wäre eine frühzeitige Verhaftung zentraler Mitglieder so wahrscheinlicher geworden.

Außerdem gibt es Forderungen, die Kriminalakten von Drittstaatsangehörigen EU-zentral zu sammeln, während das System zum Austausch von Strafakten von EU-Bürgern dezentral ist. Im Rahmen der Terrorismusprävention hätte ein solcher Zugriff auf Informationen über bereits verbüßte strafrechtliche Sanktionen eine erhebliche Bedeutung wegen der auffällig häufigen Verbindung von kleinkrimineller Vergangenheit und späterer islamistischer Radikalisierung. Im Fall des Berliner Attentäters gab es zwar im SIS einen Hinweis auf die vierjährige Haftstrafe, zu der dieser in Italien verurteilt worden war. Eine derartige Nutzung des SIS ist aber nur unter der Voraussetzung einer offenen Fahndung möglich, oder wenn ein Warnhinweis vorliegt. Auch müssen die Behörden die Informationen aktiv einspeisen. Unterlassen sie dies, tun sich gravierende Lücken bei der Datenübermittlung auf, wie sich im Fall des Mordes an einer Freiburger Studentin im Oktober 2016 gezeigt hat.

In allen Bereichen dieser umfassenden Agenda zur Verbesserung des Informationsaustauschs müssen auf Arbeitsebene noch

schwierige technische und datenschutzrechtliche Fragen geklärt werden. Hier dürfen selbst nach neuen Terroranschlägen keine schnellen Maßnahmen beschlossen werden, die dann eventuell rechtlich angreifbar oder lückenhaft sind. Der Kritik an der Handlungsfähigkeit der EU, die nach Terrorangriffen oft aufkommt, muss entgegengehalten werden, dass im nationalen Rahmen organisierte Gegenmaßnahmen für sich genommen keinen besseren Schutz bieten.

Smarte Grenzen gegen den Terrorismus

Die EU knüpft derzeit eine andere Verbindung zwischen dem Thema Grenzsicherung und dem Ziel der Terrorismusabwehr. 2016 reaktivierte die Europäische Kommission Konzepte für den Ausbau »intelligenter« oder »smarter« Grenzsicherungssysteme, die sich am Beispiel der Vereinigten Staaten orientieren. Aktuell umfasst das Maßnahmenpaket: 1. die Umsetzung des im April 2016 beschlossenen Systems für die Auswertung von Flugbuchungsdaten (Passenger Name Record, PNR) in allen Mitgliedstaaten, 2. die Einführung einer elektronischen Einreiseerlaubnis (Europäisches Reiseinformations- und Genehmigungssystem, ETIAS) für visabefreite Besucher der EU und 3. den Aufbau eines biometrisch gestützten Ein- und Ausreiseregisters für alle Reisenden.

Smarte – sprich datengestützte, vernetzte und teilautomatisierte – Grenzkontrollen mögen langfristig notwendig sein, um die stetig wachsende globale Mobilität von Gütern und Personen zu verwalten. Die Rechtfertigung entsprechender EU-Reformen mit Verweis auf den internationalen Terrorismus droht aber falsche Erwartungen zu wecken, da bei der Umsetzung große praktische Hindernisse zu überwinden sind und auch legitime Vorbehalte gegen das Konzept bestehen. Da wären zunächst die voraussichtlich sehr hohen finanziellen Kosten smarter Grenzen. Eine elektronische Einreiseerlaubnis und besonders ein Ein- und Ausreiseregister für alle EU-Außengrenzen können selbst in optimistischen Szenarien

frühestens ab 2020 realisiert werden. So können in den USA erst jetzt, also mehr als zehn Jahre nach der politischen Entscheidung für diese Systeme, alle Ausreisen flächendeckend erfasst werden.

Zudem sind die Möglichkeiten, smarte Grenzsyste me zur Abwehr des Terrorismus zu nutzen, in der EU deutlich geringer als in den USA. Es gibt zwar eine EU-rechtliche Basis für die Kriminalisierung von Reisebewegungen zu Zwecken der Terrorismusunterstützung. Hinweise und Risikoeinschätzungen zu reisenden Terrorverdächtigen werden seit den Pariser Anschlägen immer öfter transnational geteilt, was zu einem Anschwellen gemeinsamer Analysedateien bei Europol und einer Zunahme von Warnhinweisen im SIS geführt hat. Auf dieser Grundlage können schon jetzt die Einreise in die EU verweigert, eine Verhaftung durchgeführt oder ein Verdächtiger observiert werden. Die Ermittlung weiterer Verdächtiger wird bald durch die Einrichtung nationaler PNR-Analyseseitellen in allen Mitgliedstaaten erleichtert werden.

Allerdings stehen aufgrund von Sicherheitslücken der Flugbuchungssysteme, die kürzlich bekannt wurden, und eines laufenden Gerichtsverfahrens über die bestehende EU-PNR-Vereinbarung mit Kanada viele Punkte erneut zur Disposition. Weit jenseits von Fragen des Datenschutzes und der Datensicherheit besteht für die EU aber kaum Aussicht auf eine integrierte Analyse biometrischer und geheimdienstlicher Informationen, wie sie in den USA zu Zwecken der Grenzkontrolle zwischen dem Department of Homeland Security, dem FBI und dem Pentagon durchgeführt wird. Diese Vernetzung, bei der Daten aus Konfliktgebieten in Afghanistan und Irak mit einbezogen werden, ist der eigentliche Kern der US-»No-fly-list« und der viel größeren »terrorism watch list«. In der EU ist somit der klassifizierende Abstand zwischen der Liste polizeilich bekannter Personen, die bereits jetzt durch das europäische SIS kontrolliert werden können, und der viel umfassenderen und global angelegten Liste von Verdächtigen sehr groß. Dennoch konn-

ten auch in den USA in den vergangenen Jahren mehrere Anschläge verübt werden, da eigene Staatsbürger mit dem amerikanischen System kaum erfasst werden.

Interne Kontrolle und Ausweisung

Die Anschläge von Berlin haben gezeigt, dass sich terroristische Täter oft erst nach der Einreise radikalisieren, und dass sich selbst bei einer intensiven Überwachung von Verdächtigen mitunter schwere Sicherheitslücken auftun. Es ist offenbar sehr schwierig, einen grundrechtskonformen Handlungsrahmen auszugestalten, innerhalb dessen Sicherheitsrisiken so weit wie möglich minimiert werden.

Im strafrechtlichen Bereich stößt die EU bereits an viele Grenzen. Die letzte Novellierung der EU-Terrorismusrichtlinie zeugt von der Gratwanderung zwischen dem Ziel einer frühzeitigen Gefahrenabwehr und dem Erfordernis eines gerichtsfesten Beweises für den Vorsatz, eine schwerwiegende terroristische Straftat geplant zu haben. Weitergehende präventive Maßnahmen zur Beschränkung der Freizügigkeit oder anderer Rechte von Verdächtigen können höchstens im nationalen Rahmen beschlossen werden. Die europäische Ebene muss eine Kontrollinstanz gemeinsamer Grundwerte bleiben.

Dies gilt auch für die Ausweisung von Drittstaatsangehörigen, die straffällig geworden sind oder der Vorbereitung terroristischer Straftaten verdächtig werden. Unabhängig von den noch ungeklärten Versäumnissen im Fall Anis Amris wird in diesem Zusammenhang oft auf Italien verwiesen. Dort wird selbst in Fällen, die nicht für eine rechtskräftige Verurteilung ausreichen würden, vielfach eine Rückführung vollzogen. Diese Praxis hat mutmaßlich dazu beigetragen, dass trotz einer breiten jihadistischen Szene, die es in Italien gibt, dort bisher keine großen Anschläge verübt wurden. Es ergingen aber mehrere Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) gegen Italien, weil die menschenwürdige Behandlung der Abgeschobenen nach der Rückführung nicht garantiert war.

Was Tunesien angeht, kann seit einigen Jahren mit Abstrichen von einem akzeptablen Umgang mit Verdächtigen gesprochen werden. Für andere Staaten der europäischen Nachbarschaft, aus denen sich ebenso viele Jihadisten rekrutieren, wie etwa Ägypten, gilt dies nicht. Der EGMR hat gesonderte »diplomatische Zusicherungen« in mehreren Verfahren, die unter anderem Großbritannien und Libyen betrafen, als unzureichend bewertet.

Darüber hinaus macht das EU-Recht im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems weitere Vorgaben. So ist gemäß der Rückführungsrichtlinie die Inhaftierung zur Vorbereitung von Rückführungen zwar möglich, sie muss aber verhältnismäßig und zeitlich fest umrissen sein. Insgesamt hat der EGMR die Anforderungen an die EU-Mitgliedstaaten erhöht, im Einzelfall genau nachzuweisen, warum die in der Europäischen Grundrechtecharta verbürgten Rechte nach Artikel 4 (unmenschliche Behandlung) und Artikel 19 (Nicht-Zurückweisung) ihren nationalen Sicherheitsinteressen entgegenstehen. Auch angesichts des deutschen Interesses an einer Verringerung der Sekundärbewegungen innerhalb der EU sollte die Bundesregierung weiter darauf drängen, dass die Mindeststandards bei der Behandlung von Asylbewerbern und Drittstaatsangehörigen überall in der Union umgesetzt werden. Dies bedeutet nicht, dass Deutschland keine Verschärfung im Aufenthaltsrecht vornehmen kann. Diese dürfte aber aufgrund der europäischen Rahmenbedingungen nicht mit Erwartungen überfrachtet werden.

Durchführung von Rückführungen

Jenseits all dieser Limitierungen unterstützt die EU immer nachdrücklicher die Umsetzung von Rückführungsentscheidungen, die gelegentlich auch Gefährder betreffen. Aktuell wird bei der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (ehemals FRONTEX) ein Büro zur Koordinierung von Rückführungen aufgebaut, einschließlich eines Pools von über 600 Experten. Parallel

fördert die EU diverse Netzwerke und Projekte von nationalen Verbindungsbeamten im außereuropäischen Ausland. Neben der Übernahme der Kosten und der logistischen Koordinierung können diese Maßnahmen dazu beitragen, Rückführungen in weniger kooperative Drittstaaten anzubahnen.

Das Erfordernis der Erstellung neuer Personalpapiere durch Tunesien war mutmaßlich einer der Faktoren, die die zeitnahe Ausweisung Anis Amris verhinderten. Schon in Anbetracht der Flüchtlingskrise hatte die EU einen neuen Anlauf unternommen, Rückführungen durch einseitig ausgestellte Ersatzdokumente (sogenannte »Laissez-passer«) zu erleichtern. In der Vergangenheit haben die Herkunftsstaaten solche Passierscheine selten akzeptiert. Nach längeren Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament (EP) wurde im Oktober 2016 die Einführung eines einheitlichen europäischen Ersatzreisedokuments für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger beschlossen. In der Praxis werden bereits seit 2015 EU-»Laissez-passer«-Dokumente für die Rückführung von Migranten aus den Staaten des westlichen Balkans genutzt. Andere designierte Partnerstaaten der EU in Fragen der Migrationssteuerung, wie etwa Mali, sind dazu noch nicht bereit. Es ist jedoch zu erwarten, dass die EU das neue Instrument breit durchsetzt.

Dies gilt ebenso für die Festlegung sogenannter sicherer Herkunftsländer. In Deutschland wird seit den Ereignissen in Köln in der Silvesternacht 2015/16 darüber diskutiert, ob den Maghreb-Staaten dieser Status zuerkannt werden sollte. Allgemein haben die EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Ansichten zu Listen sicherer Herkunftsländer. Das EP fordert eine verbindliche Harmonisierung der Einstufungen binnen drei Jahren. Dies wäre auch wichtig, um die Konvergenz und Konsistenz von asyl- und aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen in der EU zu sichern. In Deutschland sollte deshalb auch über die Entscheidungs- und Kontrollmechanismen debattiert werden, die mit einer solchen harmonisierten EU-Liste verknüpft wären.

EU-Außenbeziehungen

Gemeinsame Außenbeziehungen, die durch alle EU-Mitglieder gestützt werden, sind eine entscheidende Voraussetzung für eine effektive europäische Migrations- und auch Sicherheitspolitik. Gerade Tunesien hat im vergangenen Jahr gezeigt, dass die intensiven Beziehungen einzelner Mitgliedstaaten nicht immer ausreichen, um eine Kooperation sicherzustellen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass nur EU-gemeinsame Ansätze zur Zusammenarbeit mit Drittstaaten sinnvoll sind, denn die Kompetenz im Umgang mit Einzelpersonen und mit konkreten Gefahren verbleibt auf nationalstaatlicher Ebene. Zudem ist die EU mit ihren Ambitionen, eine tiefe Transformation ihrer Nachbarschaft zu erreichen, vielfach gescheitert.

Ein Rückzug auf bilaterale Sicherheitszusammenarbeit ist aber keine Alternative. Ausländische Unterstützer des IS breiten sich zunehmend über den Nahen Osten und Nordafrika aus. Deshalb engagieren sich westliche Staaten seit einiger Zeit gegen den IS in Libyen. In der gesamten Region gibt es ein komplexes wie fluides Feld an Organisationen, die mit dem IS verbündet sind oder ihm nachfolgen und die es einzudämmen gilt. Experten warnen zugleich vor einer Vernachlässigung al-Qaidas, die weiterhin Ableger in der islamischen Welt hat und wieder eine Führungsrolle übernehmen könnte.

Vor diesem Hintergrund ist die Kooperation mit der Türkei nicht nur in der Flüchtlingsfrage hoch brisant. Die EU muss in ihrem kritischen, auf Rechtsstaatlichkeit pochenden Kurs gegenüber Ankara gestützt werden, während an der Zusammenarbeit bei der Kontrolle ausländischer Kämpfer so weit wie möglich festgehalten werden sollte. Dies gilt auch für die Zeit nach der immer wahrscheinlicher werdenden formellen Suspendierung der Beitrittsverhandlungen.

Schließlich wird die EU – und zwar vermutlich zunehmend in Abgrenzung zur Trump-Administration – die globale Kooperation gegen den Terrorismus aufrechterhalten müssen. Die Annäherung der USA

an Russlands Position in Syrien wie an rechtskonservative Lager im Nahostkonflikt hat sich bereits ansatzweise vollzogen. Denkbar ist ein noch weitergehender Rückzug Washingtons aus den Vereinten Nationen und vielen weltweiten Konfliktherden. Eine solche Entwicklung würde extremistische Kräfte stärken.

Angesichts dieser Herausforderungen muss die EU das Instrumentarium ihrer Außenpolitik ausschöpfen und ausbauen. Die relativ schwachen EU-Dialoge und -Programme zum Aufbau rechtsstaatlicher Kapazitäten gegen den Terrorismus in Drittstaaten verdienen mehr politische Unterstützung durch alle EU Mitgliedstaaten, damit auch mit schwierigen Partnern Fortschritte erreicht werden können. Wichtiger denn je ist vor allem, dass sich die EU in der Europäischen Nachbarschaft ambitioniert und nachhaltig für wirtschaftliche Entwicklung engagiert und für gesellschaftliche Alternativen zu radikalen Strömungen einsetzt, auch wenn kein direkter kausaler Zusammenhang zwischen ökonomischen Faktoren und Terrorismus besteht. Die Ankoppelung von Hilfen an die einseitige Bedingung der Rücknahme von Staatsangehörigen ist allenthalben zu kurzfristig gedacht. Langfristig müssen weitere Anreize geboten werden, etwa durch Marktöffnung und Möglichkeiten zur legalen Migration.

Geheimdienstliche Zusammenarbeit

Die EU-Mitgliedsstaaten müssen sich des Weiteren darauf einstellen, dass sie mehr geheimdienstliche Kooperation zulassen müssen. Dies ist sowohl wegen der anhaltenden terroristischen Gefahr als auch wegen der wachsenden globalen politischen Instabilität vonnöten. Speziell das Ende 2016 zwischen der EU und den USA abgeschlossene »Umbrella Agreement« zum transatlantischen Datenaustausch zu Zwecken der Strafverfolgung und der polizeilichen Abwehr des Terrorismus sollte möglichst erhalten werden.

Dies reicht jedoch nicht aus. Die in der Vergangenheit gelegentlich vorgebrachten

Forderungen nach einer »EU CIA« sind nicht sinnvoll. Es gibt bereits Fortschritte bei der geheimdienstlichen Kooperation in Europa, die mehr Aufmerksamkeit verdienen. Die 2001 außerhalb der EU gegründete informelle Counter Terrorism Group (CTG) wurde aufgewertet. Sie verfügt seit 2016 über einen festen Sitz in Den Haag und die Mitglieder können nun gemeinsame Datenbanken betreiben. Die EU hat auch die Kapazitäten ihres Intelligence and Situation Centre (EU INTCEN) ausgebaut, um strategische Gefahreinschätzungen künftig besser an alle Mitgliedstaaten vermitteln zu können. 2016 übernahm ein hochrangiger ehemaliger Mitarbeiter des BND die Führung des INTCEN. Schließlich erleichterte Europol den Austausch sensibler Informationen, indem es unterschiedliche nationale Behörden, die mit der Terrorismusabwehr betraut sind, berechnigte, sein Datennetzwerk SIENA separat zu nutzen.

Welchen Umfang hat diese auf unterschiedlichen Ebenen gestärkte Kooperation und wie nachhaltig ist sie? Die Frage stellt sich zunächst im Hinblick auf das Vereinigte Königreich. Die Entscheidung Londons, seine Mitgliedschaft bei Europol auch nach der ab Mai 2017 geltenden neuen Europol-Verordnung fortzuführen, war ein positives Signal für die gemeinsame europäische Gefahrenabwehr auf polizeilicher Ebene. Das jüngste Arrangement von Europol mit dem Opt-out-Staat Dänemark beweist zudem, dass pragmatische Lösungen möglich sind, zeigt aber auch die Grenzen auf, die beim Datenaustausch außerhalb des EU-Rahmens gezogen sind. Derweil betonen Geheimdienstmitarbeiter, dass unabhängige geheimdienstliche Foren wie die Counter Terrorism Group durch den Brexit im Prinzip nicht betroffen seien. Gleichwohl ist denkbar, dass bei einer Umgestaltung der transatlantischen Beziehungen Großbritannien in dieser Hinsicht von seinen europäischen Partnern abrückt.

Auch in anderen Hinsichten gewinnt der Austausch sensibler Informationen unter EU-Staaten kontinuierlich an Bedeutung.

Deutschland sollte vor allem an der Verdichtung der Schnittstellen zwischen polizeilichen und geheimdienstlichen Informationen arbeiten. Deutsche Behörden verweisen gern auf das Modell der strukturierten behördenübergreifenden Zusammenarbeit im Gemeinsamen Terrorabwehrzentrum (GTAZ), die in ähnlicher Form auch in vielen anderen Mitgliedstaaten, etwa den Niederlanden, praktiziert wird. Derartige Zentren müssen sich wie nach dem Anschlag vom Breitscheidplatz immer wieder kritischen Fragen der Öffentlichkeit stellen. Auf EU-Ebene fehlt leider eine vergleichbar klare Konzeption. Einerseits sind in mehreren Mitgliedstaaten die Aufgaben des Inlandsgeheimdienstes und des polizeilichen Staatsschutzes in einer einzelnen Behörde zusammengefasst, die auch direkt an EU-Netzwerken mitwirkt. Andererseits hat die EU keine exekutiven Eingriffsrechte, die im deutschen Kontext die besondere Trennung zwischen Geheimdiensten und Polizei begründen. Das Europäische Zentrum für Terrorismusbekämpfung, das 2016 bei Europol eingerichtet wurde, hat zwar deutlich zur Steigerung des Informationsaustauschs beigetragen. Es ist aber keine offizielle Instanz, die repressive Maßnahmen einleiten könnte.

Die Zusammenführung polizeilicher und geheimdienstlicher Erkenntnisse verläuft somit in Europa eher intransparent und dezentral. In der Praxis geschieht diese entweder über die Nutzung von gemischten Daten in Europol-Systemen (bzw. die Einspeisung solcher Daten), über den informellen Austausch in alten Kanälen wie der sogenannten Police Working Group on Terrorism oder über die direkte Einspeisung von geheimdienstlichen Warnungen eines »befreundeten Staates« in nationale polizeiliche Informationssysteme oder das europäische SIS.

Die Etabliertheit dieser Methoden sollte indes nicht dazu führen, dass man weiteren rechtlichen Reformen aus dem Weg geht.

Das 2016 verabschiedete deutsche Gesetz zum besseren Informationsaustausch bei der Bekämpfung des internationalen Terro-

rismus, das unter anderem die Zusammenarbeit des Verfassungsschutzes mit ausländischen Nachrichtendiensten regelt, war erforderlich, um bereits bestehende Praktiken nachträglich rechtlich abzusichern. Die wachsende Bedeutung von Verschlüsselungstechniken erhöht die Notwendigkeit, das internationale Zusammenspiel von geheimdienstlichen und polizeilichen Akteuren zeitnah durch weitere gesetzliche Regelungen zu begleiten. Schließlich hat das letzte Urteil des Europäischen Gerichtshofs zur Vorratsdatenspeicherung gezeigt, dass auch ohne eine spezifische EU-Gesetzgebung die allgemeine grundrechtliche Kontrolle und der Regelungsbedarf im gesamten Themenfeld der Überwachung zunehmen.

Institutionelle Formate für die europäische Zusammenarbeit unterschiedlicher Sicherheitsbehörden müssen ebenso weiterentwickelt werden. Aktuell mag es noch geboten sein, Vertrauen für vergleichsweise neue Foren wie das Europäische Zentrum für Terrorismusbekämpfung aufzubauen. Mittelfristig könnte dieses Zentrum aber eine größere Rolle übernehmen, beispielsweise als Clearing-Stelle für Warnhinweise vor ihrer EU-weiten polizeilichen Einspeisung. Eine Stärkung des Zentrums könnte durch die neue gemeinsame parlamentarische Kontrolle von Europol flankiert werden. Die Schnittstellen und Arbeitsweisen von informellen Foren wie der Counter Terrorism Group könnten gleichfalls weiter gestärkt werden, sofern diese von nationalen Gremien deutlich enger beaufsichtigt werden.

Ausblick

Die Europäische Union leistet einen zunehmend relevanten Beitrag gegen den internationalen Terrorismus. Dazu zählen auch viele weitere, hier nicht genannte Anstrengungen, wie der EU-geförderte Erfahrungsaustausch bei der Präventionsarbeit. Die Verwirklichung der derzeit vorrangigen Bestrebungen, bestehende Daten und Netzwerke im Bereich der Personenkontrolle umfassender zu nutzen, wird die Ausfüh-

rung von Anschlägen wie in Paris, Brüssel oder Berlin in Zukunft erschweren. Das Gleiche gilt für Rückführungen im Interesse der Gefahrenabwehr, für die die Unterstützung der EU wächst.

Sinnvolle Reformen in diesen sensiblen Bereichen benötigen aber mehr Zeit, als die politische Dynamik nach terroristischen Anschlägen oft zuzulassen scheint. Entscheidungsträger sollten deshalb dem Impuls widerstehen, einen direkten Zusammenhang zwischen der Legitimität der EU und schnellen, die Bürger beruhigenden Verbesserungen bei der inneren Sicherheit herzustellen. Der Ausbau smarterer Außengrenzen im Rahmen der Antiterrorismuspolitik sollte zum Beispiel zurückgestuft werden. Mit Blick auf das Bedrohungspotential durch Gefährder innerhalb der EU und die sehr hohen Anforderungen für Grenzkontrollen nach US-Vorbild ist diese Agenda nicht prioritär.

An Herausforderungen, die in der aktuellen Debatte eher unterbelichtet sind, mangelt es nicht: So muss die gemeinsame EU-Außenpolitik dahingehend aufgewertet werden, dass sie ein wirksames Instrument sein kann bei der Eindämmung des internationalen Terrorismus und beim Umgang mit der Migrationsfrage. Aufgrund der räumlichen Diffusion extremistischer Netzwerke und des zu erwartenden Wandels der Rolle der USA ist es wichtiger denn je, dass die EU gemeinschaftlich handelt und ihre Nachbarschaft langfristig unterstützt.

Schließlich müssen auch die europäischen Geheimdienstfähigkeiten nachhaltig gestärkt werden. Hierbei ist insbesondere die Schnittstelle von Polizei und Geheimdiensten zu beachten.

Weitergehende Konzepte werden schon bald gefordert sein, nicht nur weil der Datenschutz und die grundrechtliche Aufsicht in der EU an Gewicht gewinnen. Vor diesem Hintergrund sollten aktuelle Reformdebatten über Informationsmanagement und die Befugnisse deutscher Sicherheitsbehörden die europäische Dimension verstärkt berücksichtigen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364