

Essay

# Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union

Entwicklung und Kritik

Sebastian Breuer  
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft  
Freie Universität Berlin

## Inhalt

1. Einleitung .....	3
2. Entwicklung der europäischen Kooperation in der Terrorismusbekämpfung.....	5
3. Kritik .....	7
3.1 Demokratische Kontrolle .....	7
3.2 Datenschutz .....	8
3.3 Überprüfung der Auswirkung der Gesetze & Impact Assessment .....	9
3.4 Entwicklung in Richtung eines <i>preventive policing</i> Paradigmas .....	11
3.5 Reaktivität der Maßnahmen .....	12
3.6 Einbindung der Öffentlichkeit.....	13
4. Schlussfolgerungen .....	13
Literatur .....	16

## 1. Einleitung

„Machen wir uns keine Illusionen. Es hat in Madrid geknallt, es hat in London geknallt, es hat in Paris geknallt, es hat in Brüssel geknallt - Berlin ist als europäische Großstadt genauso gefährdet wie andere auch.“ So beantwortet mir Benjamin Jendro, Pressesprecher der Gewerkschaft der Polizei Berlin, während meines Interviews die Frage auf die Gefährdung Berlins durch islamistischen Terrorismus<sup>1</sup>. Nach den Anschlägen in Frankreich ist auch in Deutschland die Angst vor einem Anschlag groß (R+V Versicherung 2015), zum Jahresende sind viele Menschen sogar davon überzeugt, dass 2016 auch hier ein Anschlag durch den sogenannten „Islamischen Staat“ stattfinden wird (*Zeit Online* 2015). Auch die Bevölkerung in Berlin reagiert auf die Anschläge in Paris – bei der Berliner Polizei werden verstärkt „verdächtige“ belgische Kennzeichen und Koffer gemeldet (Kopietz 2015). Der islamistische Terrorismus ist 2015 also auch gefühlt zu einem europäischen, transnationalen Phänomen geworden. Insbesondere der Anschlag vom 13. November in Paris und die darauf folgenden Ereignisse verdeutlichen dies: Abdelhamid Abaaoud, der mutmaßliche Drahtzieher der Anschläge, wächst mit Salah Abdeslam, einem gebürtigen Franzosen, im Brüsseler Stadtteil Molenbeek auf. Vor den Anschlägen vom 13. November reist Abdeslam, teils unter falschem Namen, durch mehrere europäische Länder, er ist mehrmals in Syrien, ist den Behörden bekannt und wird dennoch nie festgenommen. Am Abend der Anschläge wird er von zwei Freunden zurück nach Brüssel gefahren. Sie geraten mehrmals in Polizeikontrollen, werden jedoch wieder durchgelassen und gelangen zurück nach Brüssel. Nach einer viermonatigen Großfahndung wird der „meistgesuchte Terrorist Europas“ schließlich im März 2016 in Brüssel festgenommen. Wenige Tage später finden die Brüsseler Anschläge statt. Die Täter hatten wohl, als Reaktion auf Abdeslams Verhaftung sowie den Fahndungsdruck auf sie selbst, ihre eigentlich für die Fußball-Europameisterschaft in Frankreich geplanten Attentatspläne kurzfristig geändert und stattdessen in Brüssel zugeschlagen. Die Auslieferung Abdeslams an Frankreich per Europäischem Haftbefehl ist der logische vorläufige Schlusspunkt (*Zeit Online* 2016).

Seitens der Politik werden nach derartigen Anschlägen häufig Rufe laut nach einer besseren Kooperation der europäischen Sicherheitsbehörden, getreu der Überzeugung, dass diese Art

---

<sup>1</sup> Interview mit Benjamin Jendro (01.04.2016)

Terrorismus nur durch ein „Mehr“ an Europa bekämpft werden könne - also entweder neuen Instrumenten zur Terrorismusbekämpfung oder einer besseren Nutzung der bereits bestehenden. In diesem Geiste verlangte der Rat Justiz und Inneres (Council of the European Union 2015) nach den Anschlägen in Paris die Etablierung eines Passenger Name Record (PNR), das Flugdaten aller Passagiere in Europa speichert, eine verstärkte operative Kooperation via Europol, verstärkte Kontrollen der Außengrenzen, einen verstärkten Informationsaustausch über das Schengen Information System (SIS II), die Gründung eines European Counter Terrorism Centre bei Europol, einen neuen Gesetzesvorschlag zur Terrorismusfinanzierung sowie eine Überarbeitung der *Framework Decision on Combating Terrorism*. Nach den Anschlägen in Brüssel wurden diese Forderungen zum Großteil wiederholt (Council of the European Union 2016). Auch meine vier Interviewpartner betonen alle die enorm wichtige Rolle, die die Kooperation mit anderen europäischen Sicherheitsbehörden in ihrer Arbeit spielt und geben an, dass sich diese Zusammenarbeit bereits verbessert habe<sup>2</sup>.

Zweifelsohne ist diese Kooperation innerhalb der Europäischen Union (EU) in der Terrorismusbekämpfung von großer Bedeutung. Der Ruf nach mehr Europa, und insbesondere der Ruf nach einem Europa mit mehr Datenbanken, mehr Informationsaustausch und mehr Überwachung, ist dabei jedoch kontrovers. Ziel dieses Essays soll es daher sein, einige der Kritikpunkte an der Entwicklung des Anti-Terror-Politikfeldes aufzuzeigen. Aufgrund des begrenzten Rahmens dieses Essays werde ich hierzu zunächst grob die Entwicklung des Politikfelds Terrorismus und Innere Sicherheit skizzieren, im folgenden Teil verschiedene aus der Literatur entnommene Kritikpunkte nennen um im letzten Teil einige Schlussfolgerungen bezüglich der nun von politischer Seite geforderten Reaktion zu präsentieren.

---

<sup>2</sup> Interview mit André Schulz (16.03.2016), Benjamin Jendro (01.04.), Isabelle Kalbitzer & Marcel Nikolov (05.04.2016) und Jörg Dessin (06.04.2016)

## 2. Entwicklung der europäischen Kooperation in der Terrorismusbekämpfung

Als eine „rather unlikely occurrence“ bezeichnet Monar (Monar 2014: 195) die Entstehung europäischer Governance-Strukturen im Bereich der inneren Sicherheit, da sie eine der Kernaufgaben des Staates ist, die die Mitgliedsstaaten bis heute nur sehr widerwillig abgeben oder teilen. Dennoch hat sich insbesondere im Bereich der Terrorismusbekämpfung über die 1975 gegründete „TREVl“-Gruppe, die Vertragsänderungen im Rahmen der Verträge von Maastricht und Amsterdam sowie vor allem als Reaktion auf die Anschläge in New York (2001), Madrid (2004) und London (2005) eine solche Struktur herausgebildet (Monar 2014: 196ff). Diese Herausbildung fand dabei schrittweise vor allem als Reaktion auf exogene Schocks in Form der eben genannten Anschläge statt, sie war „strongly influenced by short-term concerns and opportunities“ (Bossong 2013: 165). Galt Terrorismus lange Zeit nur als ein Sicherheitsproblem von mehreren, wurde es nach 9/11 zu einer absoluten Priorität und gelangte so an die Spitze der europäischen politischen Agenda. Die Anschläge durch diesen „neuen“, transnationalen Terrorismus wurden als Angriff auf westliche Gesellschaften generell aufgefasst – und machten deshalb eine gemeinsame Antwort notwendig (Delivet 2016: 1). Die Maßnahmen, die die EU als Reaktion in den ersten Jahren nach 9/11 verabschiedete, glichen dabei eher ad Hoc Überlegungen und einer „laundry list“ denn einer umfassenden politischen Gesamtstrategie. Erst nach und nach kristallisierte sich eine kohärente, strategischere Vision heraus, die schließlich 2005 in der EU Counter-Terrorism Strategy gipfelte (Schröder 2011: 85ff). Viele der unter dem Label „Terrorismusbekämpfung“ verabschiedeten Maßnahmen waren schon vorher geplant, erfolgreiche Anschläge boten jedoch eine Gelegenheit, diese Maßnahmen zügig durchzusetzen. Insgesamt lässt sich insbesondere seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein Trend zu einer größeren Rolle der EU-Institutionen und zur Nutzung der Gemeinschaftsmethode in der Gesetzgebung beobachten. Da die innere Sicherheit jedoch immer noch im Kompetenzbereich der Mitgliedsstaaten liegt und laut Aussage eines Experten 90% der Anti-Terror-Maßnahmen auf nationaler Ebene stattfinden (Renard 2012: 2), liegt der Fokus der EU vor allem auf der Bereitstellung von Kooperationsforen, der Erleichterung der Kooperation der Mitgliedsstaaten, dem Sammeln, Tauschen und Aufbereiten von Informationen vor allem in Form von Datenbanken

sowie der Harmonisierung von gewissen Aspekten der Terrorismusbekämpfung der Mitgliedsstaaten. Laut dem SECILE Project der britischen Bürgerrechtsorganisation *Statewatch*, das die Gesetzgebung der EU im Bereich Anti-Terror katalogisiert, hat die EU seit 9/11 239 spezifische Anti-Terror-Maßnahmen verabschiedet, davon 88 rechtlich bindende (*Statewatch* 2013: 2). Heute besteht das Politikfeld aus einem „confusing array of policy instruments and activities overseen by a large number of actors“ (*Schröder* 2011: 88). Teile dieser Governance-Struktur sind dabei formelle Strukturen der EU, während andere semi-formell oder multilateraler Art oder auch komplett außerhalb der offiziellen EU-Strukturen angesiedelt sind. Sie umfasst operative Institutionen, Rechtsinstrumente als auch (Rats-)Beschlüsse. Da die europäischen Staaten, anders als die USA, keinen „Krieg“ gegen den Terror führen (und folglich nicht mit militärischen Mitteln darauf reagieren), sondern Terrorismus als eine Unterart der Kriminalität auffassen, bewegt sich die europäische Antwort vor allem im Bereich des Strafgesetzes und der Strafverfolgungsbehörden (*Monar* 2014: 202). Auf dem Gebiet der operativen Institutionen sind vor allem die European Police Force (Europol) inklusive des im Januar 2016 unter Europol gegründeten European Counter Terrorism Centre, und Eurojust als zentrale Kooperationsplattformen der Polizei- und Justizbehörden ohne Exekutivbefugnisse zu nennen. Darüber hinaus beschäftigen sich mit dem EU Analysis Intelligence Centre (INTCEN), dem EU Counter-Terrorism Coordinator, dem Committee on Operational Cooperation on Internal Security (COSI) des Rates, der European Police Chiefs Task Force (EPCTF), der Counter-Terrorism Group (CTG) des Rates sowie der Police Working Group on Terrorism (PWGT) noch eine Vielzahl weiterer Institutionen mit dem Thema Terrorismus (*Monar* 2014; *Casale* 2008). Insbesondere der Europäische Haftbefehl und die Europäische Beweisanordnung im Bereich der Rechtsinstrumente sowie das Schengen Information System (SIS II) und das Europol Information System (EIS) im Bereich der Datenbanken sind zu wichtigen Instrumenten der Strafverfolgungsbehörden geworden. Von Bedeutung im Bereich der Ratsbeschlüsse sind vor allem der inzwischen mehrmals aktualisierte *EU Action Plan on Combating Terrorism* von September 2001, der hauptsächlich die bis dato bestehenden Anti-Terror-Maßnahmen zusammentrug und 2004 mit einer „Road Map“ zu deren Implementierung ergänzt wurde, die *Council Framework Decision on Terrorism* von Juni 2002, die auf eine Harmonisierung der

Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten zielte und unter anderem eine gemeinsame Terrorismusdefinition sowie Mindeststrafmaße festlegte (Council of the European Union 2002), sowie die *EU Counter-Terrorism Strategy* von 2005 (Council of the European Union 2005), die unter den vier Handlungssträngen *prevent, protect, pursue, und respond* endlich eine allumfassende Anti-Terror-Strategie schuf (Casale 2008: 51ff). Darüber hinaus definieren auch die *European Security Strategy* (Council of the European Union 2003) und *Internal Security Strategy* (Council of the European Union 2010) Terrorismus als eine der größten Bedrohungen (Doody 2015). Diese Liste ist bei weitem nicht vollständig, sie soll an dieser Stelle vor allem einen groben Überblick über das Feld der inneren Sicherheit geben und aufzeigen, wie vielschichtig und komplex dieses Feld im Laufe der Jahre geworden ist.

### 3. Kritik

Im Folgenden Teil sollen nun einige der in der Literatur genannten Kritiken aufgezeigt werden. Sie belaufen sich auf die folgenden sechs Punkte:

#### 3.1 Demokratische Kontrolle

Eines der größten Probleme ist die demokratische Kontrolle der auf der EU-Ebene stattfindenden Aktivitäten in der Terrorismusbekämpfung. Sie wird durch das vorherrschende Paradigma, welches auf der Sammlung, Verarbeitung und dem Austausch von (teilweise geheimdienstlichen) Informationen zwischen Institutionen und Mitgliedsstaaten beruht, zusätzlich erschwert. Argomaniz, Bures und Kaunert (2015: 199) erachten insbesondere die Kontrolle des Austauschs geheimdienstlicher Informationen als besonders bedeutend, während diese Kontrolle gleichzeitig aufgrund der Natur dieser Informationen besonders herausfordernd ist. Als Gründe nennen sie unter anderem die netzwerkartige Beschaffung und Austausch von Informationen, den gleichzeitig stattfindenden bilateralen Austausch von Informationen sowie den Austausch mit Drittländern mit geringeren Datenschutzstandards wie etwa den USA.

Während die meisten Länder parlamentarische Ausschüsse für diese Überprüfung haben, wird die Aufsicht über die Sammlung und den Austausch durch EU-Institutionen von einer Reihe von Akteuren durchgeführt, unter anderem dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Gerichtshof, dem Europäischen Rechnungshof, dem Europol Joint Supervisory Body, der Schengen Joint Supervisory Authority und dem European Data Protection Supervisor. Es gibt hingegen kein Äquivalent auf EU-Ebene zur nationalen parlamentarischen, spezialisierten Aufsicht (den Boer 2015: 414). Zwar hat sich die Kontrolle von Europol und Eurojust durch den Vertrag von Lissabon bereits verbessert, der dem Europäischen und den nationalen Parlamenten mehr Kontrollrechte dieser beiden Institutionen zugesprochen hat. Weiterhin problematisch ist hingegen die Kontrolle von schwächer institutionalisierten Institutionen wie INTCEN oder europaweit arbeitenden geheimdienstlichen Netzwerken wie der PWGT oder dem Berne Club. Darüber hinaus findet man selbst bei Europol noch Schwächen in der Kontrolle spezifischer Programme wie etwa dem Terrorist Finance Tracking Programme (TFTP) (den Boer 2015: 415). Insbesondere die horizontal agierenden, informellen Netzwerke arbeiten häufig abseits jeglicher demokratischer Kontrolle (vgl. den Boer, Hillebrand und Nölke 2008).

### 3.2 Datenschutz

Verbunden mit der mangelnden demokratischen Kontrolle gibt es außerdem Sorgen um einen ungenügenden Datenschutz. Über die Jahre wurden eine Reihe von Datenbanken geschaffen, die auch zur Terrorismusbekämpfung genutzt werden können, wie etwa das Schengen Information System (SIS II) oder das Europol Information System (EIS). Auch das vom Rat nach den Anschlägen in Paris und Brüssel geforderte PNR würde eine weitere neue Datenbank schaffen. Die zunehmende Verbreitung internationaler Datenbanken, die immer größere Anzahl gespeicherter Daten, deren zunehmende Sensibilität sowie eine immer größere Anzahl Sicherheitsakteure mit Zugang zu diesen Daten lässt Kritiker fürchten, dass die Unversehrtheit der Daten nicht mehr geleistet werden kann. Über neue Techniken wie data-mining oder data-matching könnten zudem sensiblere Daten wie etwa DNA, Fingerabdrücke oder biometrische Informationen mit anderen Informationen verbunden werden. Auch die langen Speicherfristen sowie ein



eventueller präventiver Gebrauch dieser Daten für eine wachsende Anzahl an Sicherheitsbedrohungen werden problematisch gesehen. Der Austausch von Daten wird darüber hinaus gefördert durch das *principle of availability*, dem Grundsatz das Daten, wenn sie vorhanden sind, auch getauscht werden können, durch das Netz aus Verbindungsbeamten in den verschiedenen Institutionen sowie durch die zunehmende Interoperabilität von Datensystemen. Viele der Instrumente haben außerdem keine „sunset clauses“, also keine systematische Evaluierung ihrer Wirkung und Effizienz. Insbesondere mit den USA gehe der Datenaustausch oft nur in eine Richtung, von der EU in Richtung der USA. Die große Frage sei laut den Boer (2015: 410-412) daher, ob das EU Datenschutz-Regime diesen gleichzeitigen Herausforderungen gewachsen ist.

### 3.3 Überprüfung der Auswirkung der Gesetze & Impact Assessment

Ein weiterer Kritikpunkt ist das häufige Fehlen von Klauseln für systematische Überprüfungen der Effizienz und der Auswirkungen der Gesetze. Teilweise fehlen derartige Klauseln in der Gesetzgebung komplett, des Weiteren führen die EU-Institutionen die vorgesehenen Überprüfungen häufig nicht durch. Falls sie doch stattgefunden haben, sind sie oft nur schwer auffindbar. Laut SECILE Project (Statewatch 2013: 5ff) enthält ein Drittel der oben genannten 88 rechtlich bindenden Maßnahmen gar keine Vorkehrungen für eine Überprüfung, 59 (67%) verlangen eine Überprüfung seitens der Kommission, wovon 9 noch eine weitere Überprüfungen durch den Rat vorsehen. Von diesen Überprüfungen konnten die Autoren jedoch lediglich 33 auffinden. 16 Überprüfungen wurden entweder nicht durchgeführt oder konnten nicht lokalisiert werden, während 10 weitere noch ausstehen. Als Konsequenz haben sowohl die Öffentlichkeit als auch die EU-Institutionen selbst teils keinen Überblick, welche Gesetze wie umgesetzt wurden und welche Auswirkungen sie haben. Gerade im Bereich der Terrorismusbekämpfung, in dem viele der verabschiedeten Maßnahmen in Konflikt mit Grund- und Bürgerrechten stehen, ist ein derartiges Fehlen systematischer Überprüfungen besonders problematisch.

Auch impact assessments, die den gesetzgebenden Organen Informationen über die zu erwartenden positiven und negativen Konsequenzen von Gesetzesvorschlägen geben sollen,

wurden nur in 22 von 88 (25%) rechtsverbindlichen Maßnahmen durchgeführt (Statewatch 2013:5-6).

Das Fazit der Autoren des SECILE Project lautet daher, es sei “abundantly clear that the vast majority of the EU’s counter-terrorism legislation has not been subjected to the kind of scrutiny that should be expected of laws that can have such a significant impact upon individuals and public and private institutions” (Statewatch 2013: 7).

Auch Bigo et al. (2015: 3) beklagen, dass es aufgrund dieses Fehlens systematischer Überprüfungen wenig verlässliche Informationen darüber gibt, ob das Vertrauen in das auf Informations- und Datenaustausch beruhende vorherrschende Modell der Terrorismusbekämpfung begründet ist. Dennoch arbeitet die Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit weiterhin unter der Prämisse, dass mehr Informationsspeicherung, -austausch und –verarbeitung zur Lösung des Problems beitragen. Die Autoren plädieren daher dafür, statt dem bereits sehr komplexen System noch weitere Schichten hinzuzufügen, wie es etwa das Passenger Name Record tun würde, zunächst eine unabhängige Überprüfung der bestehenden Instrumente und Institutionen durchzuführen und dies auch in Zukunft systematisch und kontinuierlich fortzuführen. Dabei sollte insbesondere analysiert werden, wieso bestehende Systeme zum Informationstausch, wie etwa das Schengen Information System (SIS II) oder die unter den Prümmer Beschluss fallenden Mechanismen zum Informationsaustausch, nicht effektiv genutzt werden und was ihr Mehrwert ist oder sein könnte. Ohne diese Klarheit könne auch die Diskussion darüber, wieso die EU mehr Datenbanken benötigt und wieso die bestehenden ausgeweitet und mehr Akteuren zugänglich gemacht werden müssen nicht seriös geführt werden (Bigo et al. 2015: 9-10). Auf der Basis der Ergebnisse dieser Überprüfung sollte das derzeitige fragmentierte System an Instrumenten rationalisiert und eine Art der Kooperation gefördert werden, die auf den Bedürfnissen der Strafverfolgungsbehörden basiert und „subject to clear standards of judicial accountability and a solid legal framework of suspects rights“ (Bigo et al. 2015: 3) ist.

### 3.4 Entwicklung in Richtung eines *preventive policing* Paradigmas

Insgesamt kritisieren insbesondere Bigo et al. (2015) die generelle Entwicklung der Terrorismusbekämpfung in Richtung eines *preventive policing* Paradigmas, das in immer stärkerem Maße auf das Sammeln immer größerer Datenmengen teils geheimdienstlicher Natur sowie deren Verarbeitung und Austausch innerhalb der Sicherheitsbehörden setzt. Insbesondere kritisieren sie dabei die Herstellung einer logischen Verbindung zwischen Terrorismus einerseits und Migration, Asyl und Grenzen andererseits (Bigo et al. 2015: 7). Die Akzeptanz einer derartigen Verbindung führe zu einer Sicherheitspolitik, die auf großflächige Überwachung und eine geheimdienstliche Herangehensweise an Informationsbeschaffung und Strafverfolgung setzt. Laut ihnen degradiert diese Verbindung traditionelle Polizeiarbeit und eine strafrechtliche Herangehensweise, indem sie diese als ungeeignet für die Terrorismusbekämpfung erscheinen lässt. An ihrer Stelle müssen dieser Logik nach außergewöhnliche Maßnahmen ergriffen werden, die auf dem Sammeln von (geheimdienstlichen) Informationen und Massenüberwachung basieren (Bigo et al. 2015: 2). So erwecken die von politischer Seite geforderten Gegenmaßnahmen nach den Anschlägen in Paris laut den Autoren den Eindruck, die Verstärkung der Außengrenzen und das Überwachen von Grenzüberschreitungen könne eine effektive Antwort auf die Anschläge sein. Sie betonen dabei, dass die Kompatibilität derartiger Maßnahmen mit einigen der grundlegenden Freiheiten, wie etwa dem Prinzip der Freizügigkeit, dem Schengen Abkommen oder europäischen Standards im Bereich des Datenschutzes und der Grundrechte, mindestens fragwürdig ist, wenn sie nicht sogar unvereinbar mit geltendem EU-Recht sind (Bigo et al. 2015: 2). Das Passenger Name Record etwa würde die Bewegungen jedes Bürgers unter Überwachung stellen, wobei es keine Beweise für die Notwendigkeit oder den Mehrwert eines solchen Systems gibt. Sie unterstreichen hingegen die wiederholten Aussagen von Experten, die betonen, dass große Datenmengen potentielle terroristische Anschläge nicht identifizieren können (Bigo et al. 2015: 10). Des Weiteren betonen sie den Unterschied zwischen (geheimdienstlichen) Informationen und Beweisen: da erste oft rechtsstaatlichen Standards nicht genügen müssen, sind sie vor Gericht nicht verwertbar (Bigo et al. 2015: 10). Aus diesen Gründen sei der Mehrwert derartiger Maßnahmen nicht bewiesen. Stattdessen werben die Autoren für ein Modell der Terrorismusbekämpfung, das auf traditioneller Polizeiarbeit und dem

Strafrecht beruht und „firmly and unequivocally anchored in democratic rule of law, fundamental rights and criminal justice principles and traditions“ (Bigo et al. 2015: 2) ist.

### 3.5 Reaktivität der Maßnahmen

Die Kooperation im Bereich der inneren Sicherheit war schon immer abhängig „upon the break out of major terrorist attacks to generate the impetus to move forward“ (Argomaniz, Bures und Kaunert 2015: 203). Während das Aufkommen linksextremistischer Gruppen in den 1970er Jahren zunächst zu den ersten Kooperationsversuchen im Rahmen der TREVI-Gruppe führte, waren es später die Anschläge in New York, Madrid und London die innerhalb kurzer Zeit zu verstärkter Integration führten. Das Ausbleiben weiterer Anschläge nach 2005 und der Ausbruch der Wirtschafts- und Eurokrise verlangsamten dagegen die Integration und führten zu einer „counter-terrorism fatigue“ (Statewatch 2013: 12). Die Reaktivität dieser Entscheidungen wird ebenfalls kritisiert, da Regierungen nach Anschlägen oft unter Druck stehen, entschlossen und stark zu handeln und schnell „etwas tun zu müssen“. So vermutet das SECILE Project (Statewatch 2013: 12) , dass nach 9/11 von vielen Regierungen zunächst so viele Sicherheitsmaßnahmen wie möglich unter dem Label „Terrorismusbekämpfung“ verstaut wurden, um bestimmt und entschlossen zu wirken. Werden solche Maßnahmen wie zuletzt in Frankreich unter Ausrufung des Ausnahmezustandes getroffen, werden darüber hinaus parlamentarische Mitspracherechte im Entscheidungsprozess beschnitten. Derartige reaktive Entscheidungen bieten oft wenig Zeit und Spielraum für Diskussionen oder um Maßnahmen zu durchdenken und abzuwägen, was zu einer höheren Chance auf Überreaktionen und ungewollte Konsequenzen führt. Eine proaktivere Entwicklung des Politikfeldes, die nicht nur auf exogene Schocks reagiert, würde der EU und den Mitgliedsstaaten erlauben, gründliche Analysen der Probleme durchzuführen. Zusammen mit einem Erfahrungsaustausch und dem Austausch von good practices zwischen den EU Institutionen und den Mitgliedsstaaten könnte dies zu einer besseren, kohärenteren und auch zielgerichteteren Politik führen. Eine derartige Entwicklung böte außerdem die Möglichkeit, den Konsequenzen der beschlossenen Maßnahmen auf die Freiheitsrechte der Bürger mehr Aufmerksamkeit zu schenken (Argomaniz, Bures und Kaunert 2015: 204).

### 3.6 Einbindung der Öffentlichkeit

Schlussendlich wird auch die de facto Exklusion der europäischen Öffentlichkeit aus diesem Politikfeld beanstandet. Im Gesetzgebungsprozess der 88 rechtlich bindenden Maßnahmen seit 2001 gab es lediglich drei öffentliche Anhörungen, was einer Quote von 3,4% entspricht (Statewatch 2013: 5). Zählt man das Europäische Parlament als Vertreter der europäischen Öffentlichkeit hinzu bessert sich das Bild etwas: von den 88 Maßnahmen gab es in 70 Fällen (79,5%) eine Anhörung des Parlaments. In 44 Fällen davon war das Parlament jedoch nur unter dem Konsultationsverfahren beteiligt, bei dem es zwar eine Stellungnahme abgibt, der Rat diese jedoch ignorieren kann. Mit dem Mitentscheidungsverfahren, bei dem das Parlament gleichberechtigter Gesetzgeber ist, wurden lediglich 23 Maßnahmen verabschiedet (Statewatch 2013: 6).

Auch die Ansichten des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) des Europäischen Parlaments (außerhalb des Mitentscheidungsverfahrens), des Europäischen Datenschutzbeauftragten und von zivilgesellschaftlichen Organisationen hatten wenig erkennbaren Einfluss auf spezifische Gesetzesvorhaben, geschweige denn auf die allgemeine Entwicklung dieses Politikfeldes (Statewatch 2013: 7).

## 4. Schlussfolgerungen

Letztendlich ist es klar, dass die europäischen Länder in puncto Terrorismusbekämpfung kooperieren müssen. Tausende Jihadisten aus vielen europäischen Ländern, die für den sogenannten „Islamischen Staat“, die al-Nusra Front oder andere Gruppen in Syrien und im Irak kämpfen, sowie die Planung und Ausführung der Pariser und Brüsseler Anschläge über mehrere Länder hinweg verdeutlichen die transnationalen, europäischen Ausmaße dieses Phänomens. Insbesondere falls die Anschläge der letzten Monate nun aber wieder zu einem Integrationsschub führen sollten, täte die EU meiner Meinung nach gut daran, auf einige der in diesem Essay beschriebenen Kritikpunkte einzugehen. Insbesondere sollte sie die Herausforderungen, vor denen sie steht, sowie mögliche Reaktionen darauf zunächst in Ruhe analysieren, anstatt,

getrieben durch die Ereignisse und das Gefühl, etwas tun zu müssen, dem ohnehin bereits sehr fragmentierten und komplexen Politikfeld weitere Elemente hinzuzufügen. Stattdessen sollte zunächst versucht werden, die bereits bestehenden Instrumente effizient(er) zu nutzen, demokratisch rechenschaftspflichtig zu machen und eine langfristige, strategischere Entwicklung anzustreben. Die Tatsache, dass derzeit lediglich fünf Länder Europol alle Informationen zur Verfügung stellen (Deutschland ist nicht darunter) zeigt, dass es auf diesem Gebiet noch viel Luft für Verbesserungen gibt (Brok 22. März 2016). Auch die Aussagen meiner Interview-Partner lassen sich in diesem Sinne deuten: so betonten sowohl André Schulz als auch Jörg Dessin die Wichtigkeit der Kooperation mit anderen europäischen Behörden und dass sich diese Kooperation bereits verbessert habe – es aber immer noch viel Raum für Verbesserungen gebe, etwa aufgrund bürokratischer Hürden oder technischer Schwierigkeiten. Darüber hinaus betont André Schulz, dass die bisherigen Täter den Sicherheitsbehörden immer bekannt waren, sie aber trotzdem teils unbehelligt durch Europa reisen konnten, da die Informationen nicht weiter gegeben wurden<sup>3</sup>. Eine effizientere Kommunikation und Informationsaustausch zwischen den Behörden scheint also eher angebracht als das Anhäufen immer größerer Datenberge in immer umfangreicheren Datenbanken. Dies wird auch daran deutlich, dass Frankreich bereits relativ großzügige Überwachungsgesetze inklusive der Vorratsdatenspeicherung hat, die Anschläge aber trotzdem nicht verhindern konnte. Anstatt den Heuhaufen also ständig weiter zu vergrößern, sollte man sich eher überlegen, wie man die Nadel besser finden kann.

Des Weiteren sollten Gesetzesvorhaben und deren Wirkungen genauer analysiert und regelmäßig überprüft werden, so wie dies auf nationaler Ebene auch geschieht. André Schulz betonte, der Gesetzgeber müsse gut darauf achten, ob Gesetze verhältnismäßig und notwendig seien, um nicht „mit Kanonen auf Spatzen zu schießen“<sup>4</sup>. Die Methoden müssten im Verhältnis stehen zum Ziel, insbesondere da sie häufig mit Grundrechtseingriffen verbunden sind. Wenn dies auf nationaler Ebene so ist, dann gibt es meiner Meinung nach keinen Grund, dass es auf europäischer Ebene anders sein sollte, zumal in einigen der bereits bestehenden Gesetze ja bereits derartige Klauseln enthalten sind, diese jedoch schlichtweg nicht beachtet werden.

---

<sup>3</sup> Interview mit André Schulz (16.03.2016) und Jörg Dessin (06.04.2016)

<sup>4</sup> Interview mit André Schulz (16.03.2016)

Wenig Hoffnung auf eine dramatische Verbesserung gibt es wohl hingegen beim Thema Datenschutz, zumindest solange die Terrorismusbekämpfung weiter stark auf dem Sammeln und Austauschen von Daten besteht und zumindest in Deutschland von einigen Politikern und Behörden teilweise das Mantra „Sicherheit vor Datenschutz“ gefordert wird (*Deutschlandfunk* 2016). Nichtsdestotrotz sollte die EU auch hier versuchen, die Daten der Bürger bestmöglich zu schützen und ein robustes Datenschutzregime zu schaffen. Utopisch indessen ist wohl eine deutlich größere Einbindung der Öffentlichkeit – einerseits aufgrund der Geheimhaltung und Sensibilität vieler Aspekte der Terrorismusbekämpfung, andererseits aufgrund der Tatsache, dass sie auch national kaum eingebunden ist.

## Literatur

- Deutschlandfunk*. 2016. „Europa braucht jetzt eine Sicherheitsagenda“. 24. März. Zugriff: 26. Mai 2016. [http://www.deutschlandfunk.de/terroranschlaege-von-bruessel-europa-braucht-jetzt-eine.694.de.html?dram:article\\_id=349258](http://www.deutschlandfunk.de/terroranschlaege-von-bruessel-europa-braucht-jetzt-eine.694.de.html?dram:article_id=349258).
- Argomaniz, Javier, Oldrich Bures und Christian Kaunert. 2015. „A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment.“ *Intelligence and National Security* 30 (2-3): 191–206.
- Bigo, Didier, Sergio Carrera, Elspeth Guild, Emmanuel-Pierre Guittet, Julien Jeandesboz, Valsamis Mitsilegas, Francesco Ragazzi und Amandine Scherrer. 2015. „The EU and its Counter-Terrorism Policies after the Paris Attacks.“ CEPS Paper.
- Bosson, Raphael. 2013. „Public good theory and the "added value" of the EU's anti-terrorism policy.“ *European Security* 22 (2): 165–84.
- Brok, Elmar. 2016. „Heute Journal vom 22.03.2016.“.
- Casale, David. 2008. „EU Institutional and Legal Counter-Terrorism Framework.“ *Defence Against Terrorism Review* 1 (1): 49–78.
- Council of the European Union. 2002. „Council Framework Decision on combating terrorism.“ Zugriff: 25. Juni 2016. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32002F0475>.
- . 2003. „A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy.“ Zugriff: 26. Mai 2016. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- . 2005. „The European Counter-Terrorism Strategy.“ Zugriff: 26. Mai 2016. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>.
- . 2010. „Internal security strategy for the European Union: Towards a European security model.“ Zugriff: 26. Mai 2016. [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313ENC.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ENC.pdf).
- . 2015. „Conclusions of the Council of the EU and of the Member States meeting within the Council on Counter-Terrorism.“ Zugriff: 26. Mai 2016. [http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/20-jha-conclusions-counter-terrorism/?utm\\_source=dsms-auto&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Conclusions%20of%20the%20Council%20of%20the%20EU%20and%20of%20the%20Member%20States%20meeting%20within%20the%20Council%20on%20Counter-Terrorism](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/20-jha-conclusions-counter-terrorism/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Conclusions%20of%20the%20Council%20of%20the%20EU%20and%20of%20the%20Member%20States%20meeting%20within%20the%20Council%20on%20Counter-Terrorism).
- . 2016. „Joint Statement of EU Ministers for Justice and Home Affairs and representatives of EU institutions on the terrorist attacks in Brussels on 22 March 2016.“ Zugriff: 25. Mai 2016. [http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/24-statement-on-terrorist-attacks-in-brussels-on-22-march/?utm\\_source=dsms-auto&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Joint%20statement%20of%20EU%20Ministers%20for%20Justice%20and%20Home%20Affairs%20and%20representatives%20of%20EU%20institutions%20on%20the%20terrorist%20attacks%20in%20Brussels%20on%2022%20March%202016](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/24-statement-on-terrorist-attacks-in-brussels-on-22-march/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Joint%20statement%20of%20EU%20Ministers%20for%20Justice%20and%20Home%20Affairs%20and%20representatives%20of%20EU%20institutions%20on%20the%20terrorist%20attacks%20in%20Brussels%20on%2022%20March%202016).
- Delivet, Philippe. 2016. „The European Union and the fight to counter terrorism.“.



- den Boer, Monica. 2015. „Counter-Terrorism, Security and Intelligence in the EU: Governance Challenges for Collection, Exchange and Analysis.“ *Intelligence and National Security* 30 (2-3): 402–19.
- den Boer, Monica, Claudia Hillebrand und Andreas Nölke. 2008. „Legitimacy under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks.“ *Journal of Common Market Studies* 46 (1): 101–24.
- Zeit Online. 2016. „Der Logistiker der Paris-Attentate gibt Auskunft.“ 20. März. Zugriff: 24. Mai 2016. <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-03/salah-abdeslam-paris-bruessel-anschlaege-verhoer-festnahme>.
- Doody, Josephine. 2015. „The institutional framework of EU counter-terrorism.“ In *The Impact, Legitimacy and Effectiveness of EU Counter-Terrorism*, hg. v. Fiona de Londras und Josephine Doody, 40–62. Abingdon: Routledge.
- Kopietz, Andreas. 2015. „Terror-Angst: Wenn das Auto aus Belgien verdächtig wirkt.“ *Berliner Zeitung*, 23. November. Zugriff: 24. Mai 2016. <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/polizei/terror-angst-wenn-das-auto-aus-belgien-verdaechtig-wirkt-23319480>.
- Monar, Jörg. 2014. „EU internal security governance: the case of counter-terrorism.“ *European Security* 23 (2): 195–209.
- „R+V-Studie: Die Ängste der Deutschen.“ 2015. Zugriff: 24. Mai 2016. <https://www.ruv.de/presse/aengste-der-deutschen>.
- Renard, Thomas. 2012. „EU Counterterrorism Policies and Institutions After the Lisbon Treaty: Policy Brief September 2012.“
- Schröder, Ursula. 2011. *The Organization of European Security Governance: Internal and External Security in Transition*. Abingdon: Routledge.
- Statewatch. 2013. „Taking stock of EU Counter-Terrorism policy and review mechanisms: Summary of Statewatch's findings for SECILE project.“
- Zeit Online. 2015. „Zwei Drittel rechnen 2016 mit Anschlag in Deutschland.“ 30. Dezember. Zugriff: 24. Mai 2016. <http://www.zeit.de/news/2015-12/30/terrorismus-zwei-drittel-rechnen-mit-anschlag-in-deutschland-30073402>.