

# **Dr. Gerhard Schmid**

Vizepräsident des Europäischen Parlaments a.D.

## **Der Kampf gegen den Terrorismus – eine europäische Herausforderung**

Rede auf dem Europäischen Polizeikongress am 14.2.2006 in Berlin

Ich will mit einem Bekenntnis beginnen: am liebsten hätte ich in meiner aktiven Zeit als Europapolitiker mit Innerer Sicherheit und mit dem Kampf gegen den Terrorismus nichts zu tun gehabt! Denn es handelt sich dabei um eines der wenigen Politikfelder, bei denen das Europäische Parlament nach wie vor nur gehört wird und der Ministerrat in wesentlichen Fragen immer noch einstimmig entscheidet. Und vieles spielt sich ohnehin außerhalb der Gemeinschaftsmechanismen als reine Regierungszusammenarbeit ab. Das Ergebnis davon sind Defizite weil längst notwendige Entscheidungen nur langsam oder gar nicht zustande kommen. Der Internationale Terrorismus kommuniziert verschlüsselt und global über das Internet, während Polizei und Justiz in wesentlichen Fragen immer noch in den nationalen Laufstall eingesperrt bleiben. Deshalb habe ich mich oft gefragt, ob es nicht besser wäre, den Kampf gegen den Terrorismus wie in der Vergangenheit auch nur auf der Ebene der Nationalstaaten zu führen. Ginge das, wäre ich dafür!

### **I Terrorbekämpfung braucht internationalen Flankenschutz**

Die Antwort auf diese Frage ist aber ein klares Nein! Ein wirksamer Kampf gegen den Terrorismus braucht unter den heutigen Bedingungen ganz einfach internationalen Flankenschutz, ob man das nun mag oder nicht. Terrorismus stellt nicht nur ein Problem der inneren Sicherheit dar, sondern weist eine bedeutende europolitische Dimension auf. Warum ist das so, was hat sich geändert?

#### **1. Offene Binnengrenzen und Europäischer Binnenmarkt**

Wir haben heute in Europa offene Wirtschaftsgrenzen. Die Europäische Union hat die freie Bewegung von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen über die Binnengrenzen hinweg eingeführt. Das hat zwangsläufig Folgen im Bereich der Inneren Sicherheit nach sich gezogen. Die systematische Kontrolle von Personen und Waren beim Überschreiten EU-Binnengrenzen existiert nicht mehr und der mit Wirtschaft und Markt verknüpfte Teil der Gesetzgebung zur Bekämpfung von Straftaten wird heute europäisch in Brüssel beschlossen.

#### **2. Die Unterstützerstrukturen sind international geworden**

Früher war der Terrorismus im Grunde national organisiert, z.B. die RAF in Deutschland, die Action Directe in Frankreich, die ETA in Spanien, die Japanische Rote Armee Fraktion, die Weatherman in den USA oder die Brigade Rosse in Italien. Die Mitglieder der Terrorgruppen hatten die gleiche Nationalität. Die Beschaffung von Geld, Sprengstoff, Waffen und Pässen erfolgte durch Überfälle und Einbrüche im nationalen Umfeld. Nur gelegentlich gab es grenzüberschreitende Unterstützung für andere Terrorgruppen, z.B. hat die palästinensische PLFP die deutsche RAF mit Waffen, Geld und Ausbildung unterstützt. Die Lufthansamaschi-

ne Landshut wurde von einem palästinensischen Kommando entführt, das aber die Freilassung der RAF-Mitglieder Andreas Bader und Gudrun Enslin verlangte. Ansonsten gab es in Europa nur sporadische Kontakte zwischen deutschen, französischen, italienischen und spanischen Terroristen. Heute erfolgt die Terrorfinanzierung international, teilweise durch Handel mit Waffen und Rauschgift oder Kollekten angeblich wohltätiger Organisationen. Auch die Versorgung mit Waffen und Sprengstoff hat sich internationalisiert und die Unterstützung von Terror durch Staaten spielt dabei durchaus eine Rolle. Dabei geht es nicht nur um die so genannten „Schurkenstaaten“, auch die USA und die Sowjetunion haben zumindest in der Vergangenheit den Terror von Widerstandsbewegungen praktisch unterstützt.

### **3. Der Terrorismus hat sich globalisiert**

Der heute zu beobachtende internationale Terrorismus unterscheidet sich erheblich von Terrorformen der Vergangenheit. Früher Ziel terroristischer Anschläge oder Entführungen waren Repräsentanten des eigenen Nationalstaates oder der nationalen Wirtschaft. Das Ziel beim Internationalen Terrorismus ist dagegen die gezielte Herausforderung und spektakuläre Bloßstellung eines fremden Staates –insbesondere der ihrerseits weltweit agierenden Vereinigten Staaten von Amerika. Mit der Zahl der Spannungsherde in der Welt, dem Verlust staatlicher Kontrolle in einigen Teilen der Erde, zunehmender Mobilität und der stetigen Verbesserung der Kommunikationswege wächst auch die Gefahr der Internationalisierung des Terrorismus. Unter diesen Umständen greift ein rein nationaler Ansatz zu kurz.

### **4. Die Auswirkungen von Anschlägen können internationale Hilfe nötig machen**

Die Auswirkungen von Terroranschlägen haben sich eskaliert. Ursprünglich wurden Opfer unter „Unbeteiligten“, von einigen Ausnahmen abgesehen, möglichst vermieden. Mit dem Übergang zu Bombenanschlägen wurden bewusst Opfer bei der Bevölkerung in Kauf genommen um Schrecken zu verbreiten und den Staat herauszufordern. Wie der 11. September 2001 lehrt, wird heutzutage dagegen auch den Tod von Tausenden von Menschen in Kauf genommen. Beim Einsatz von ABC-Waffen durch Terroristen und beim Angriff auf kritische Infrastrukturen könnten Großlagen katastrophalen Ausmaßes eintreten, zu deren Bewältigung internationale Hilfe notwendig wird.

## **II Sicherheitszusammenarbeit gegen den Terror in der EU**

Internationaler Terrorismus ist ein globales Problem. Eine Zusammenarbeit der Sicherheitsorgane kann und darf sich nicht alleine auf die Europäische Union beschränken. Allerdings bietet die EU in dreifacher Hinsicht besondere Möglichkeiten:

- Geben und Nehmen sind bei der europäischen Zusammenarbeit als Dauerprinzipien etabliert, während sich das Verhältnis mit anderen, z.B. mit den Diensten der USA, oft sehr einseitig gestaltet
- die dichte und auf Vertrauen gegründete Zusammenarbeit und die gegenseitige gewachsene politische Abhängigkeit erlauben auch im Bereich der Inneren Sicherheit eine besonders dichte Zusammenarbeit
- die Europäische Union ist die einzige internationale Einrichtung, die verbindlich Recht setzen kann

Europäische Politik soll und kann die nationalen Hausaufgaben nicht ersetzen! Aber mit gutem Grund arbeiten die EU-Staaten bereits seit längerem bei der Bekämpfung der Internationalen Organisierten Kriminalität zusammen. Spätestens seit dem 11. September 2001 gilt das auch für die europäische Terrorbekämpfung und nach dem Anschlag 2004 in Madrid haben sich die Anstrengungen dazu noch verstärkt.

Bei der europäischen Antwort auf den Terror behalten die nationalen Stellen im Kampf gegen den Terrorismus die Führungsverantwortung, d.h. die Regierungen der einzelnen Länder behalten die uneingeschränkte Kontrolle über ihre Polizei, ihre Sicherheitskräfte, ihre Nachrichtendienste und ihre Justizbehörden. Aber diese nationalen Stellen arbeiten systematisch grenzüberschreitend zusammen, um effizienter zu sein.

Im Dezember 2005 hat der Europäische Rat beschlossen, die Anstrengungen auf vier strategische Ziele zu konzentrieren:

- Vorbeugung um Menschen davon abzuhalten, sich dem Terror zuzuwenden
- Schutz der Bevölkerung und Infrastruktur, um unsere Angreifbarkeit zu verringern
- Strafrechtliche Verfolgung und vorbeugende Aufklärung über Grenzen hinweg; Verhinderung von terroristischen Planungen, Kommunikation und Transport; Zerstörung der Unterstützerstruktur und der Finanzierung
- Vorbereitung der gegenseitigen Hilfe zur Bewältigung der Folgen eines Anschlags

Als Antwort auf die Anschläge in Madrid haben die EU-Staaten 2004 Gijs de Vries zum Anti-Terror-Beauftragten der Europäischen Union ernannt und eine Vielzahl von Maßnahmen von den Mitgliedsstaaten gefordert. Gijs de Vries soll, unter anderem, die Implementierung dieser Maßnahmen koordinieren und überwachen und einfordern. Das ist schon deshalb notwendig, weil die Aufgeregtheit nach einem Anschlag, die zunächst zu Beschlüssen der Politiker führt, sich oft schnell legt und die beharrenden Kräfte in den Apparaten wieder die Oberhand gewinnen.

### **III Die Instrumente der Zusammenarbeit**

All dies hat dazu geführt, dass wir inzwischen auf europäischer Ebene über ein umfangreiches Programm der praktischen Zusammenarbeit und zugleich über das juristische Instrumentarium zur Förderung dieser Zusammenarbeit verfügen. Die wichtigsten sollen im Folgenden genannt werden.

#### **1. Vorbeugung**

##### **a, Außenpolitische Prävention**

Es besteht kein automatischer Zusammenhang zwischen Armut und Terrorismus. Aber Hoffnungslosigkeit radikalisiert. Ganz klar ist in diesem Zusammenhang, dass Terroristen in einem Umfeld militärischer Konflikte, bürgerkriegsähnlicher Unruhen, der Gesetzlosigkeit und versagender Regierungen leichter untertauchen, ausgebildet werden und ihre Anschläge vorbereiten können. Ein Element der europäischen Strategie wird sicherlich auch in Zukunft im Versuch der Stabilisierung von Staaten bestehen, die mit solchen Rahmenbedingungen zu kämpfen haben. Wir müssen versuchen, den Sumpf trockenzulegen, in dem der Terrorismus

seine Brutstätte findet.

Ein weiteres Problem lässt sich ebenfalls nur außenpolitisch lösen: es gibt immer noch keine weltweit gültige Definition für „Terrorismus“. Zum Glück bewegen wir uns in Richtung auf ein umfassendes internationales Übereinkommen gegen den Terrorismus, das auch eine Begriffsbestimmung enthält. Der alte Gegensatz zwischen denen, die den Terrorismus bekämpfen wollen, und denen, die meinen, dass die ihrer Ansicht nach als „Widerstandskämpfer“ zu bezeichnenden Personen nicht von der Definition erfasst werden sollen, ist immer noch hinderlich.. In zunehmendem Maße gelangen die beteiligten Staaten allerdings zu der Auffassung, dass Letzteres ein unhaltbarer Standpunkt ist und dass wahllose Anschläge auf Zivilisten auf jeden Fall sowohl in Friedens- als auch in Kriegszeiten verboten sein sollten.

Ein dritter Schwerpunkt besteht darin, die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Partnern in anderen Teilen der Welt zu stärken. Dabei handelt es sich um internationale Organisationen, in erster Linie um die Vereinten Nationen, aber auch um die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) in Wien und um die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) in Den Haag. Zudem wird die Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten, Kanada, Norwegen und der Schweiz sowie mit Staaten unserer unmittelbaren Nachbarschaft östlich und südlich der Europäischen Union immer enger zusammen. Je besser sie sich selbst schützen können, desto größer wird auch unsere eigene Sicherheit.

## **b, Informationsaustausch**

Das Lagezentrum im Sekretariat des Rates wertet Informationen über die internationale Sicherheitslage auch unter Verwendung von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen aus. Dazu gehören auch Erkenntnisse im Bereich des Terrorismus. Seit 2005 analysieren Experten der Nachrichtendienste und der Sicherheitskräfte der Mitgliedstaaten in der so genannten Antiterrorgruppe mögliche Bedrohungen. Soweit sich durch die Analysearbeit von Europol Hinweise oder gar Erkenntnisse auf ein bevorstehendes Attentat ergeben werden unmittelbar die betroffenen EU-Mitgliedsstaaten darüber informiert. Die Realität belegt tagtäglich, wie wichtig es ist, die vorhandenen Informationen frühzeitig und in strukturierter Form miteinander zu teilen, um präventiv arbeiten zu können.

## **2. Schutz**

### **a, Schutz der Außengrenzen und Zollkontrollen**

Die Kontrollen an den Außengrenzen können nicht die absolute Schutzwirkung haben, die sich die Bevölkerung oft wünscht. Aber sie sind ein wichtiger Filter, um gefährliche Personen oder Waren fernzuhalten. Die Bewachung der gemeinsamen Außengrenzen stellt deshalb hohe Anforderungen an den Sicherheitsapparat. Aus diesem Grund wurde die Zusammenarbeit der Grenzpolizeien in Europa intensiviert. Die Europäische Grenzschutzagentur (FRONTEX) mit Sitz in Warschau hat im Oktober 2005 ihre operative Tätigkeit aufgenommen. Durch Erstellen von Risikoanalyseberichten, Durchführung gemeinsamer Aktionen und Pilotprojekte, Trainingsmaßnahmen und Austausch von Verbindungsbeamten trägt FRONTEX zum Schutz der Außengrenzen bei.

Auch dem Zoll kommt eine wichtig Rolle bei der Bekämpfung des Terrorismus bei um

Schmuggel von Waffen, Sprengstoff oder radioaktivem Material möglichst zu unterbinden. Im Oktober 2005 fand die erste europäische Terrorbekämpfungsübung unter Beteiligung von Kräften des Zoll aus Belgien, Deutschland, Griechenland, Italien, den Niederlanden, Portugal, Spanien Schweden und dem Vereinigten Königreich statt.

### **b, Schutz von Infrastruktur**

Der Schutz kritischer Infrastrukturen ist ein prioritäres Ziel der EU für 2006. Die bisherigen Maßnahmen zur Verbesserung des Sicherheitsstandards von Flughäfen und Seehäfen wird unter anderem mit der Einrichtung eines Netzwerks von nationalen Experten ergänzt werden. Außerdem soll die Forschung in diesem Bereich verstärkt werden.

## **3. Verfolgung und Schwächung**

### **a, Gesetzgebung**

Strafrecht ist zwar Angelegenheit der Mitgliedstaaten, aber auch in diesem Bereich sind Vereinbarungen getroffen worden. Die wichtigste davon ist die Vereinbarung über den europäischen Haftbefehl, mit dem bei terroristischen Straftaten die Festsetzung und Auslieferung über die Grenzen hinweg erheblich erleichtert und die dafür notwendige Zeitspanne dramatisch verkürzt wird.

Auch im Kernbereich europäischer Gesetzgebung zum Binnenmarkt gibt es Regelungen, die zur Bekämpfung des Terrorismus relevant sind. Die wichtigste davon ist die Anti-Geldwäscherichtlinie, in deren letzter Novelle auch Regeln hinsichtlich der Terrorismusfinanzierung aufgenommen wurden.

### **b, Europol**

Europol ist kein europäisches FBI – Eurocops gibt es nur im Fernsehen. Trotzdem leistet das Europäische Polizeiamt wichtige Beiträge zur Terrorismusbekämpfung. Der Ansatz der Antiterrorarbeit von Europol entspricht der erprobten Systematik in der Bekämpfung Organisierter Kriminalität: strukturierter Informationsaustausch, operationelle Analyse relevanter Informationen, Weiterleitung zweckdienlicher Erkenntnisse und konkrete Ermittlungsunterstützung – auch am Ort des Geschehens – durch ausgewiesene Experten. Bei der Bekämpfung von Terrorismus kommt der Prävention die größte Bedeutung zu. Europol bindet nicht nur die 25 EU-Mitgliedsstaaten ein, sondern auch dritte Partner, mit denen es Kooperationsabkommen, auch zum Austausch personenbezogener Daten, gibt. Dazu zählen die neuen Beitrittskandidaten Rumänien und Bulgarien, aber auch die Vereinigten Staaten, Interpol und die Schweiz. Mit weiteren potentiellen Partnern wird verhandelt.

### **C, Eurojust**

Eurojust ergänzt die Tätigkeit von Europol im strafjustiziellen Bereich und soll vor allem die Zusammenarbeit unter den Staatsanwaltschaften der europäischen Mitgliedstaaten koordinieren. Um einen hohen deutschen Richter zu zitieren: "Der Strafjustiz ist jetzt erstmals im Europäischen Haus ein Zimmer zugewiesen worden." leisten. Davon wird aber später ausführ-

lich die Rede sein, so dass ich mich hier kurz fassen kann.

#### **4. Gegenseitige Hilfe**

Um eine grenzüberschreitende Hilfeleistung bei Großkatastrophen vorzubereiten und sicherzustellen hat die Europäische Union ein Lagezentrum eingerichtet (MIC), das Ressourcen in einer Datenbank erfasst hat und im Bedarfsfalle Hilfeersuchen koordiniert. Ein Aktionsprogramm ergänzt diese operative Maßnahme.

#### **IV Brauchen wir weitere Regelungen?**

Bisher funktionieren die geplanten Maßnahmen keineswegs perfekt. Deshalb ist es vordringlich, die Hausaufgaben in den Mitgliedstaaten und in der EU zu erledigen, statt sich neue Institutionen oder Befugnisse auszudenken. Aus meiner Sicht gibt es allerdings drei Maßnahmen, die zusätzlich sinnvoll sein könnten:

- Die Geheimdienste gehören zum „Eingemachten“ des Nationalstaats; entsprechend schwachbrüstig ist derzeit die europäische Zusammenarbeit ausgeprägt. Die Auslandsnachrichtendienste arbeiten meistens nur bilateral und punktuell zusammen. Das hat mit Quellenschutz und Angst vor Maulwürfen in anderen Diensten zu tun. – beides alte Reflexe die in den Arbeitsfeldern OK und Terrorismus heute weder zeit- noch sachgemäß sind. Die Chefs der Inlandsgeheimdienste treffen sich zwar im Club von Bern regelmäßiger, die Abteilungsleiter für Terrorabwehr sogar mindestens monatlich. Aber auch hier gibt es erhebliche Defizite, zumindest wenn man den Klagen von Vertretern der Dienste kleinerer Länder Glauben schenkt.
- Europolbeamte sollten bei schweren Terroranschlägen automatisch in die Ermittlungen vor Ort eingebunden werden, damit der ungefilterte Informationsfluss in die anderen Mitgliedstaaten sichergestellt ist.
- Die Diskussion über Ursachen von Terrorismus und über sich daraus ableitbare mögliche Präventionsmaßnahmen ist entwicklungsbedürftig.