

Raphael Bossong [Hrsg.]

Terrorismus als Herausforderung der Europäischen Union



Nomos



Erasmus+

Schriftenreihe des Arbeitskreises
Europäische Integration e.V.

Band 107

Raphael Bossong [Hrsg.]

Terrorismus als Herausforderung der Europäischen Union



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available on the Internet at <http://dnb.d-nb.de>

ISBN 978-3-8487-6247-7 (Print)
978-3-7489-0358-1 (ePDF)

British Library Cataloguing-in-Publication Data

A catalogue record for this book is available from the British Library.

ISBN 978-3-8487-6247-7 (Print)
978-3-7489-0358-1 (ePDF)

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Bossong, Raphael
Terrorismus als Herausforderung der Europäischen Union
Raphael Bossong (ed.)
140 pp.
Includes bibliographic references.

ISBN 978-3-8487-6247-7 (Print)
978-3-7489-0358-1 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

This work is subject to copyright. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or any information storage or retrieval system, without prior permission in writing from the publishers. Under § 54 of the German Copyright Law where copies are made for other than private use a fee is payable to "Verwertungsgesellschaft Wort", Munich.

No responsibility for loss caused to any individual or organization acting on or refraining from action as a result of the material in this publication can be accepted by Nomos or the editor.

Vorwort

Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus ist seit über fünfzehn Jahren ein zentraler Fokus der europäischen Sicherheitspolitik. Während der 11. September 2001 eine globale Wende einleitete, wurde 2004 mit den Anschlägen von Madrid die unmittelbare Bedrohung für Europa deutlich. Zehn Jahre später ergab sich infolge des Aufstiegs des sogenannten Islamischen Staates (IS) im Irak und in Syrien eine erneute Verschärfung des Gefahrenpotenzials in mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Zugleich entwickelte sich vor dem Hintergrund der Migrationswelle ein für Europa neuartiger Zusammenhang zwischen irregulärer Zuwanderung und dem internationalen jihadistischen Terrorismus, sowohl aufgrund der gezielten Einschleusung einzelner Täter wie auch bei den Anschlägen von November 2015 in Paris oder – wie später bei den Anschlägen in Ansbach und Berlin – durch die nachträgliche Radikalisierung einzelner Asylbewerber. Aber auch rechtsextreme Terroristen wie Anders Breivik trugen bereits einige Jahre zuvor zu einer stark erhöhten Bedrohungslage bei.

Die seit 2018 erkennbare Abnahme terroristischer Anschläge in Europa stellt noch keinen verlässlichen Trend dar. Vielmehr sind die Sicherheitsbehörden mit anhaltend hohen Herausforderungen konfrontiert. Einerseits müssen die Reisebewegungen ehemaliger „Ausländischer Kämpfer“ nach der militärischen Niederlage des IS möglichst lückenlos überwacht werden. Andererseits bleibt die Zahl extremistischer Personen und potentieller Gewalttäter, die sich innerhalb der EU befinden, weiterhin auf einem historisch extrem hohen Niveau. Derweil muss die Evolution terroristischer Organisationen und Taktiken im Blick behalten werden, wie sie sich in den vergangenen Jahren beispielsweise in der Verbindung zwischen Kleinkriminalität und Terrorismus oder neuartigen elektronischen Kommunikations- und Propagandakanälen gezeigt hat.

In der *operativen* Terrorbekämpfung sind allerdings nach wie vor die einzelnen Mitgliedstaaten der EU primär verantwortlich. Diese Beschränkung ergibt Sicherheit aus Art. 4 Abs. 2 S. 2 und 3 des EU-Vertrags, der den traditionellen Souveränitätsvorbehalt im Kernbereich der nationalen Sicherheit festschreibt. Darüber hinaus ist die terroristische Bedrohungslage in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgeprägt, so dass auch aus funktionaler Sicht eine einheitliche europäische Anti-Terrorismuspolitik in Zweifel gezogen werden kann. Dessen unbeschadet wurde in den vergangenen zwei Jahrzehnten ein kaum noch zu überblickender Katalog an

Vorwort

EU-Gesetzgebungsmaßnahmen, Aktionsplänen und institutionellen Reformen für überlappende Zwecke der Terrorismusbekämpfung und inneren Sicherheit auf den Weg gebracht. Die Idee einer Europäischen Sicherheitsunion, die als Antwort auf die terroristischen Anschläge von Paris und Brüssel in den Raum gestellt wurde, repräsentiert ein noch weitergehendes Integrationsziel. Laut Europäischer Kommission ist im gemeinsamen Schengenraum die Sicherheit eines Mitgliedsstaates untrennbar mit der Sicherheit aller Mitgliedsstaaten verbunden, so dass bestehende rechtliche und institutionelle Grenzen bei der Sicherheitszusammenarbeit überwunden werden sollten.

Schon zur bestehenden EU-Antiterrorismuspolitik findet indes eine deutlich komplexere Debatte statt. Nach jedem neuen terroristischen Anschlag – wie etwa zuletzt Ende 2018 in Straßburg – wird kritisiert, dass signifikante Lücken in der grenzüberschreitenden Informationsübermittlung und Gefahrenabwehr bestehen. Andererseits gilt die Einsicht, dass in offenen Gesellschaften keine absolute Sicherheit gewährleistet werden kann. Vielmehr könnte man anmahnen, dass die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit in Europa zunehmend aus dem Lot gerät. Beispielsweise betreibt die EU zusammen mit einigen westeuropäischen Mitgliedsstaaten eine immer weitergehende Vorfeldkriminalisierung und Einschränkung der Meinungsfreiheit für Zwecke der Terrorismusbekämpfung, während die Rechtsstaatlichkeit in mehreren osteuropäischen Staaten strukturell erodiert. Schließlich kommt hinzu, dass die EU offiziell eine besonders umfassende Antiterrorismuspolitik verfolgt, diese aber nur schlecht oder national sehr ungleichmäßig umgesetzt wird. Es gibt mithin kein offensichtliches Modell für eine effektive wie normativ ausgewogene europäische Terrorismusbekämpfung, weder mit Blick auf die Kompetenzverteilung zwischen Nationalstaaten und der EU noch hinsichtlich unterschiedlicher präventiver oder repressiver Instrumente. Der Ruf nach einer europäischen Sicherheitsunion oder nach einem „Europa, das schützt“, beinhaltet also noch kein schlüssig ausgeformtes Zielmodell, das dem des Binnenmarktes oder auch nur des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts ebenbürtig wäre.

Deshalb bleibt die kritische Auseinandersetzung mit der europäischen Antiterrorismuspolitik und damit zusammenhängender Integrationsdynamiken von anhaltend hoher Bedeutung. Die Jahrestagung des Arbeitskreises für Europäische Integration (AEI), die am 30. November und 1. Dezember 2017 in der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin stattfand, bot dabei eine herausragende Gelegenheit zum wissenschaftlichen Austausch. Einige der Tagungsbeiträge konnten im Rahmen des vorliegenden

Bandes vertieft werden und repräsentieren zugleich die besondere interdisziplinäre Zusammensetzung des AEI.

So präsentiert *Martin Kahl* die kritische Debatte zur Effektivität der EU-Terrorismus-bekämpfung aus Sicht der Sozialwissenschaften, während *Tim Krieger* und *Daniel Meierrieks* die wirtschaftswissenschaftliche Forschung zur Kosten- und Folgeabschätzung des Terrorismus kondensieren. In der Schnittmenge zwischen Politik- und Wirtschaftswissenschaft bieten *Anja Jacobi* und *Janina Kandt* eine vertiefte Analyse der transnationalen Governance Strukturen, die sich um eine Eindämmung der Terrorismusfinanzierung bemühen, wobei die EU einen wichtigen, aber inhaltlich nicht bestimmenden Knotenpunkt darstellt. Schließlich geben die Beiträge von *Oldrich Bures* und *Raphael Bossong* einen Überblick zu den strategischen Prioritäten sowie den strukturellen Grenzen der neueren EU-Antiterrorismuspolitik aus Sicht der angewandten Terrorismus- und der Public Policy-Forschung.

Herzlicher Dank gilt *Frederic Krumbein*, der in koordinierender Funktion die Jahrestagung des AEI tatkräftig unterstützte, sowie *Julia Hoffmann* und *Larissa Krebs* (beide Universität Heidelberg) für die redaktionelle Betreuung aller Beiträge.

Berlin, im Mai 2019

Raphael Bossong

Inhalt

The EU's Fight against Terrorism since the 2015 Paris Attacks: Strategic Trends and Persistent Limitations	11
<i>Raphael Bossong</i>	
Die Antiterrorpolitik der EU – Legitimität durch Effektivität?	39
<i>Martin Kahl</i>	
Foreign Fighters and the EU Counterterrorism Policy: New Threat, Old Challenges?	63
<i>Oldrich Bures</i>	
The Economic Consequences of Terrorism for the European Union	87
<i>Tim Krieger und Daniel Meierrieks</i>	
Terrorismus, illegale Märkte und Geldwäsche: Globale Kriminalitätsbekämpfung durch transnationale Governance	109
<i>Anja P. Jakobi und Janina Kandt</i>	
Autoren- und Herausgeberverzeichnis	139

