

EU: Sicherheit und Anti-terrorpolitik ohne Grenzen

Zur Entwicklung eines gesamteuropäischen Überwachungs- und Sicherheitssystems

Dr. Rolf
Gössner

Die Anschläge in den USA vom 11. September 2001 haben weltweit eine Gewaltwelle ausgelöst, die zu Krieg und Terror, Folter und Elend führte. Mithin zu gravierenden Menschenrechts- und Völkerrechtsverletzungen – und zwar nicht allein durch die zahlreichen Terrorakte, die wir seitdem erlebt und verurteilen, sondern in weit größerem Maße durch die Art und Weise der weltweiten Terrorbekämpfung, wie sie von Regierungen und überstaatlichen Institutionen betrieben wird. Von einer Bekämpfung der Ursachen und Bedingungen des Terrorismus ist demgegenüber nur selten die Rede – der „war on terror“ lässt offenbar hierfür keinen Raum.

In Deutschland sind im Jahr 2002 umfangreiche Antiterrorgesetze in Kraft getreten. Mit diesen Gesetzesverschärfungen wurden unter anderem Polizei- und Geheimdienst-Befugnisse ausgeweitet, geheimdienstliche Sicherheitsüberprüfungen von Arbeitnehmern auf „lebens- und verteidigungswichtige Betriebe“ ausgedehnt, „biometrische Daten“ in Ausweispapieren erfasst und Migranten, besonders Muslime unter ihnen, als spezielle Sicherheitsrisiken unter Generalverdacht gestellt. Wir erleben eine zunehmende Militarisierung der Inneren Sicherheit, eine Zentralisierung und Vernetzung aller Sicherheitsbehörden – also insgesamt gesehen eine Entgrenzung staatlicher Macht, die demokratisch schwer zu kontrollieren sein wird. [...]

Auch in anderen europäischen Staaten sind gravierende Antiterrormaßnahmen durchgeführt worden, um den islamistischen Extremismus und Terrorismus zu bekämpfen – allerdings in unterschiedlichem Ausmaß. In Großbritannien z. B. erheblich mehr, in Spanien oder Italien weniger.

Aber nicht nur in einzelnen europäischen Staaten, sondern auch auf EU-Ebene ist im Namen der Sicherheit und des Antiterrorkampfes eine neue Ära sicherheitspolitischer Entwicklung angebrochen, mit höchst problematischen Auswirkung. Und davon handelt mein einführendes Referat.

EU: „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“?

Schon im Laufe der vergangenen zehn Jahre ist aus der EU eine Art europäischer Sicherheitsunion geworden, in der sich ein nur noch schwer überschaubares Überwachungs- und Kontrollgeflecht entwickelt hat, das laufend ausgebaut wird – ein europäisches Datennetz und eine internationale Polizeibürokratie, die massiv in Persönlichkeitsphäre und Freiheitsrechte der EU-Bürger und von Migranten einzugreifen vermag.¹

Mit dem Schengener und dem Amsterdamer Abkommen, dem Schengener Informationssystem und mit der europäischen Polizeiinstitution „Europol“ hat sich die EU bereits die tragenden Säulen eines demokratisch kaum legitimierten

Wir erleben eine zunehmende Militarisierung der Inneren Sicherheit, eine Zentralisierung und Vernetzung aller Sicherheitsbehörden [...].

Dr. Rolf Gössner ist Rechtsanwalt und Publizist in Bremen. Seit 2003 Präsident der Internationalen Liga für Menschenrechte (Berlin) und seit 2007 Mitglied der Deputation für Inneres in der Bremer Bürgerschaft. Sachverständiger in Gesetzgebungsverfahren, u. a. zu den Antiterror-Gesetzen im Bundestag. Mitherausgeber von Ossietzky – Zweiwochenschrift für Politik/Kultur/Wirtschaft sowie des jährlich erscheinenden Grundrechte-Reports (Fischer-Verlag). Mitglied der Jury zur Verleihung des Negativpreises BigBrotherAward an Institutionen, die in besonderem Maße den Datenschutz missachten. Autor zahlreicher Bücher zu „Innerer Sicherheit“ und Bürgerrechten, zuletzt: Menschenrechte in Zeiten des Terrors. Kollateralschäden an der „Heimatfront“, Hamburg 2007. Internet: www.rolfgoessner.de.

und kontrollierbaren Sicherheitssystemen geschaffen. Unkontrollierbar u. a. deshalb, weil Europolizisten für unzulässige, gesetzeswidrige Handlungen und Äußerungen nicht gerichtlich belangt werden können.

Erstmals in der europäischen Rechtsgeschichte werden Polizisten von jeglicher strafrechtlichen Verantwortung freigestellt.

„Terrorismus“ als Treibstoff für das EU-Sicherheitssystem

Im Zuge der Terrorismusbekämpfung seit Ende 2001 erlebt dieses gesamteuropäische System insgesamt einen enormen Schub, der letztlich zu einer strukturellen Aufrüstung führt. In Stichworten skizziert, heißt das exemplarisch:

1. Ein verstärkter Ausbau von Europol und des Schengener Informationssystems SIS,
2. grenzüberschreitende, auch operative Zusammenarbeit aller Sicherheitsbehörden, also von Polizei, Geheimdiensten und Justiz,
3. ein europaweit verstärkter Austausch polizeilicher und geheimdienstlicher Daten und die bereits erfolgte und geplante Einrichtung von zentralen Datenbanken, u. a. für biometrische Daten,
4. eine einheitliche Terrorismusdefinition der EU und die Führung einer exekutiven Terrorliste mit gravierenden Folgen,
5. der Europäische Haftbefehl, dessen erste Umsetzung in Deutschland für verfassungswidrig erklärt wurde, sowie die erleichterte Auslieferung von Verdächtigen innerhalb der EU,
6. der systematische Flugdatentransfer aus der EU an US-Sicherheitsbehörden,
7. ein weiterer Ausbau der „Festung Europa“ durch verstärkte Sicherung der EU-Außengrenzen zur Abwehr von Flüchtlingen aus Kriegs- und Krisengebieten, aus Diktaturen und wirtschaftlichem Elend.
8. Und nicht zuletzt: Europa wird nach und nach zu einer militärischen Großmacht mit eigenen Militärkontingenten und verhängnisvoller Militärdoktrin entwickelt.

Einzelne der Projekte möchte ich nun eingehender behandeln:

I. Überwachung der grenzüberschreitenden Telekommunikation

Es gibt weitreichende Pläne und Projekte zur Überwachung der modernen, grenzüberschreitenden Telekommunikation und des Internets bis hin

zur längerfristigen verdachtsunabhängigen Vorratsspeicherung von Telekommunikations- und Standortdaten – also von Telefon-, Handy-, Email- und Internetdaten. Eine Umsetzung in nationales Recht der EU-Staaten, die bereits begonnen hat, wird letztlich zu einer unverhältnismäßigen und pauschalen Nutzer-Überwachung führen. Diese Vorratsdatenspeicherung ist ein massiver Eingriff in das Fernmeldegeheimnis und ein Anschlag auf freie Kommunikation und Meinungsäußerung, auf Berufsgeheimnisse und Pressefreiheit. In Deutschland hat eine Initiative von über 20 000 Menschen eine Massenbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht angemeldet, um sich gegen die Umsetzung der EU-Vorgabe zu wehren.

Das Grundrecht, das momentan durch europäische Regelungen am stärksten beschnitten wird, ist tatsächlich das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Das zeigt sich auch an folgendem Beispiel:

II. Gläserne Flugpassagiere als Antiterroropfer

Gegen das ausdrückliche Votum des Europäischen Parlaments und der EU-Datenschutzbeauftragten hatten EU-Rat und -Kommission im Mai 2004 ein Abkommen mit den USA geschlossen, mit dem die Übermittlung von Flugpassagierdaten aus allen 25 EU-Ländern an US-Sicherheitsbehörden zur Pflicht gemacht wurde. Das Zustandekommen dieser Vereinbarung gegen das Votum des Parlaments ist ein eklatantes Beispiel für das notorische Demokratiedefizit in der EU, das sich nach dem 11.09.2001 noch erheblich verschärft hat. Damit unterwarf sich die EU der Sicherheitspolitik der US-Regierung, die im „Kampf gegen den Terrorismus“ kaum noch rechtsstaatliche Grenzen kennt.² [...]

Die systematische Weitergabe von teilweise hochsensiblen Fluggast-Daten – wie Reiseverlauf, Hotelbuchungen, Kreditkarten- und Telefonnummern, Wohn- und Mailadressen oder Essgewohnheiten – greift tief in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen ein. Mit diesen Flugdaten und bereits vorhandenen Daten können Rasterfahndungen betrieben und langfristige Bewegungsbilder/Reisepprofile erstellt werden. Im Übrigen ist die Datenübermittlung an Geheimdienste und Polizeien, auch anderer Staaten, nicht ausgeschlossen. Das verstößt gegen Grundrechte und völkerrechtlich garantierte Prinzipien des Datenschutzes. Im Übrigen gibt es keine wirksame Kontrolle und keinen ausreichenden Schutz für die übermittelten Daten, geschweige denn einen wirksamen Rechtsschutz. [...]

III. Weitgefasste EU-Terrorismusdefinition

Die EU hat sich inzwischen eine eigene, ja eigenwillige Terrorismusdefinition zugelegt, die den Begriff „Terrorismus“ äußerst weit fasst, anstatt

Das Grundrecht, das momentan durch europäische Regelungen am stärksten beschnitten wird, ist [...] das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

ihn eng zu begrenzen.³ Die Definition erfordert zwar, dass bestimmte Straftaten mit der Absicht begangen werden müssen, die „politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Strukturen“ eines Landes „zu bedrohen und stark zu beeinträchtigen oder zu zerstören“. Doch neben Mord, Entführung oder Erpressung soll schon die widerrechtliche Inbesitznahme oder Beschädigung öffentlicher Einrichtungen, Transportmittel, Infrastrukturen oder öffentlichen Eigentums ausreichen; oder aber die Beeinträchtigung oder Verhinderung bzw. Unterbrechung der Versorgung mit Wasser, Elektrizität oder anderen wichtigen Ressourcen, oder „Angriffe durch Verwendung eines Informationssystems“ – oder auch nur die Drohung mit einer dieser Straftaten. Auch „urban violence“, also „Akte städtischer Gewalt“ können darunter fallen.

Dieser Versuch einer Terrorismusdefinition ist so weit gefasst ist, das meint auch die britische Bürgerrechtsorganisation „Statewatch“, dass darunter selbst militante Straßenproteste wie die in Genua 2001 fallen könnten, oder Formen des zivilen Ungehorsams, wie Sitzblockaden vor Atomkraftwerken und Militärbasen, die Besetzung von Ölplattformen oder politische Streiks in Versorgungsbetrieben – denn damit würde ja die Versorgung mit wichtigen Ressourcen wie Elektrizität, Öl oder Wasser zumindest beeinträchtigt oder unterbrochen. [...]

IV. EU-Terrorliste: Existenzvernichtung per Willkürakt

Auch die seit 2001 existierende EU-Terrorliste kann existentielle Folgen haben. In ihr sind 54 Einzelpersonen sowie 48 Organisationen aufgeführt, die als terroristisch gelten, wie etwa die linksgerichtete türkische DHKP-C, die kurdische Arbeiterpartei PKK und ihre Nachfolgeorganisationen – ungeachtet der Tatsache, dass diese in der EU längst friedenspolitische Aktivitäten entfalten – sowie die iranische Widerstandsorganisation der Volksmudjahedin, obwohl deren Mitglieder sich in Europa weitgehend friedlich und legal verhalten und auch nicht verboten sind.

Die Terrorliste ist eine Exekutiventscheidung ohne demokratische Legitimation, die zumeist auf dubiosen Geheimdienstinformationen basiert. Ihre Zusammensetzung unterliegt keiner demokratischen Kontrolle. Rechtsschutzmöglichkeiten, wie rechtliches Gehör oder Rechtsbehelfe, sahen die EU-Verordnungen bislang nicht vor.

Ein Skandal, denn die Folgewirkungen einer Listung können für die betroffenen Organisationen und Personen zu massiven Menschenrechtsverletzungen führen: Mithilfe der Liste wird das Ziel verfolgt, die Betroffenen wirtschaftlich zu isolieren und politisch zu ächten; denn alle EU-Staaten sind verpflichtet, Sanktionen gegen die Betroffenen durchzusetzen. Die Folgen sind u. a. Einrei-

severbote, Passenzug, Einfrieren des gesamten Vermögens, Sperrung von Konten und Kreditkarten, Einstellung von Sozialleistungen wie Sozial- oder Arbeitslosenhilfe; hinzu kommen staatliche Überwachungs- und Fahndungsmaßnahmen sowie staatsbürgerliche Einschränkungen. Zu den Fernwirkungen zählen die Verweigerung von Einbürgerungen und Asylanerkennungen sowie der Widerruf des Asylstatus von Anhängern gelisteter Gruppen.⁴ [...]

V. Neues Terrordelikt: Terrorist oder Freiheitskämpfer?

Schon Ende der 90er Jahre wurden die EU-Mitgliedsstaaten mit einer „Gemeinsamen Maßnahme des EU-Rates“ verpflichtet, die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in ihrem Hoheitsgebiet strafrechtlich zu ahnden, und zwar unabhängig davon, wo die Vereinigung in der EU ihre Operationsbasis hat oder ihre strafbaren Tätigkeiten ausübt. Daraus ist in der Bundesrepublik 2003 ein neuer Straftatbestand § 129b entstanden, mit dem auch Menschen bestraft werden können, die sich im Inland zwar nichts zu Schulden kommen ließen, aber mutmaßliche Mitglieder oder Unterstützer einer terroristischen Vereinigung im Ausland sind.

Mit diesem § 129b wird also die Strafbarkeit auf angebliche Terrorgruppen im Ausland ausgedehnt – und zwar weltweit. Damit werden dann Strafverfolgungsorgane und die Justiz zu Richtern über politische Bewegungen und ihre strafrechtliche Verfolgung gemacht: Handelt es sich um eine ausländische terroristische Vereinigung oder um legitime Formen des Widerstands gegen Diktaturen oder um eine Befreiungsbewegung? Ein schwieriges Unterfangen, schließlich ist der Terrorist des einen, der Freiheitskämpfer des anderen und umgekehrt [...].

VI. Verstärkte Sicherung der EU-Außengrenzen als Todesfalle

Wir kommen zur verstärkten Sicherung der EU-Außengrenzen. Dabei spielen die Grenzschutzagentur Frontex (www.frontex.europa.eu), ihre schnellen Eingriffstrupps und Patrouillen im Mittelmeer und Atlantik eine besondere Rolle – aber auch das stark ausgebaute Schengener Informationssystem mit seinen mehr als 11 Millionen Einträgen, das als informationstechnologisches Instrument einer repressiven europäischen Migrations- und Asylpolitik dient.⁵ Unter anderem mit diesem Instrumentarium sowie technischen Grenzsicherungsmaßnahmen soll die „Festung Europa“ gegen Flüchtlinge insbesondere aus Kriegs- und Krisengebieten und wirtschaftlichem Elend besser abgeschottet werden. Diese Abschottungsmaßnahmen kosten jährliche Tausende das Leben. [...]

Die systematische Weitergabe von teilweise hochsensiblen Flug-gast-Daten [...] greift tief in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen ein.

VII. Moderne Militärdoktrin: von der Verteidigungs- zur Interventionsarmee

Der Kampf gegen den Terror hat nicht nur die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik sowie zwischen Verteidigung und Intervention verschwimmen lassen, sondern hat auch sämtliche Prinzipien militärischer Beschränkung aufgeweicht und die Unterordnung unter die Regeln des Verfassungs- und Völkerrechts aufgekündigt. Das bedeutet das Ende des Konzepts vom Verteidigungskrieg, wie es nach dem 2. Weltkrieg bis Ende des Kalten Krieges für Europa, die NATO und für Deutschland zumindest dem Grundsatz nach gegolten hat.

Die NATO hat sich seit Ende des Kalten Krieges zum weltweiten Interventionsbündnis entwickelt. Begründet wird dieses strategische Konzept mit „neuen Risiken“, die an jedem Ort der Welt die eigene Sicherheit gefährden könnten. Neben Terrorismus werden auch „regionale Krisen an der Peripherie des Bündnisses“ als Interventionsgründe genannt sowie die „Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen“ in anderen Ländern. Eine ganz ähnliche Entwicklung ist in Europa zu verzeichnen, das sich im Rahmen der NATO, aber auch parallel dazu und in Abgrenzung zu den USA zu einer militärischen Großmacht entwickelt. Auch hier das Bemühen um weltweite Krisen- und Out-of-area-Einsätze und militärische Sicherung europäischer (Wirtschafts-)Interessen. Mit der vorerst gescheiterten EU-Verfassung sollten die Mitgliedstaaten zur Aufrüstung ihrer Armeen verpflichtet werden – Aufrüstung also als Verfassungsziel: ein einzigartiger Vorgang in der europäischen Verfassungsgeschichte.

Schlussbemerkung

Zwar garantiert die Europäische Wirtschaftsunion einerseits die Freiheit des Waren-, Kapital-, Arbeitskräfte-, Dienstleistungs- und Datenverkehrs; doch andererseits werden mit etlichen der genannten Maßnahmen die individuellen Freiheiten der Bürger zunehmend bedroht durch den Aufbau eines weitgehend unkontrollierten europäischen Überwachungs- und Kontrollsystems und eines multinationalen polizeilichen und geheimdienstlichen Netzwerkes. Damit können verdächtige Einzelpersonen und als Sicherheitsrisiken geltende Personengruppen zahlreicher Länder erfasst und verfolgt werden. Das bedeutet auch die Tendenz zum gläsernen Bürger statt zu einer gläsernen EU-Verwaltung, die stattdessen immer undurchsichtiger wird. Die ökonomische Freizügigkeit geht, so scheint es, auf Kosten der Menschenrechte eines nicht unerheblichen Teils der europäischen Bevölkerung – besonders auf Kosten von Menschen, die in diesem Wirtschaftseuropa nicht mithalten können, politisch unerwünscht sind oder als ökonomisch nicht „nützlich“ gelten.

Eines wird, so denke ich, aus dieser skizzierten europäischen Entwicklung deutlich: In zunehmendem Maße müssen die europäische und die nationale Ebene der Innen-, Justiz- und auch Militärpolitik gemeinsam gedacht werden – hier in Luxemburg, aber auch in Deutschland und anderswo. Und es ist hoffentlich auch deutlich geworden, das eine liberale und demokratische Gesellschaft und ein ebensolcher Rechtsstaat und Staatenbund sich nicht allein auf Symptome des Terrors und auf Symptomverhinderung konzentrieren dürfen – also nicht allein auf polizeiliche und geheimdienstliche oder gar militärische Terrorbekämpfung. Sondern wir müssen das verengte vorherrschende, angstbesetzte und reflexgesteuerte Sicherheitsdenken aufbrechen. Wir brauchen einen anderen, einen sozialen, friedens- und umweltpolitischen Sicherheitsbegriff, der auch nachhaltig an den zugrundeliegenden Ideologien, an Ursachen und Bedingungen von Terror, Gewalt und Kriminalität ansetzt, von denen allerdings kaum noch die Rede ist.

Und wir brauchen starke nationale und europäische Protest- und Widerstandsbewegungen, die über Europa hinausdenkend, für eine andere, für eine gerechtere und friedliche Welt kämpfen – also eine Welt ohne Ausbeutung, Armut und Krieg. Und nur eine solche Welt kann sowohl dem internationalen Terror als auch dem staatlichen und multinationalen Gegenterror den Nährboden entziehen.

¹ Wesentliche aktuelle und künftige Entwicklungen lassen sich im sog. Haager Programm aus dem Jahr 2004 und im Vertrag von Prüm (2005) nachlesen.

² Das Flugdatentransfer-Abkommen der EU mit den USA ist vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte für rechtswidrig erklärt worden; daraufhin wurde im Juli 2007 ein neues, modifiziertes Abkommen geschlossen (mit wesentlich gleicher Problematik).

³ Rahmenentscheidung Art. 3, 09/01; Rahmenbeschluss des Europarates vom 13.06.2002

⁴ Mittlerweile ist die Aufnahme bestimmter Organisationen und Personen auf die EU-Terrorliste durch den Europäischen Gerichtshof für rechtswidrig erklärt worden, weil den Betroffenen das rechtliche Gehör und damit ihre Verteidigungsrechte verweigert worden sind. Jetzt musste das Listungsverfahren geändert werden.

⁵ Zu nennen wären darüber hinaus die „Frühwarnsysteme“ für Asyl (CIREA) und für Einwanderung (CIREFI) sowie die Fingerabdruckdatei über Asylsuchende namens „Eurodac“.

Die EU hat sich inzwischen eine eigene, ja eigenwillige Terrorismusdefinition zugelegt, die den Begriff „Terrorismus“ äußerst weit fasst, anstatt ihn eng zu begrenzen.