

Die EU und Terrorismusbekämpfung. Handlungsoptionen für Österreich

Key Points:

- Terrorismusbekämpfung sollte weiterhin hauptsächlich im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit angesiedelt bleiben, dennoch sollte man einen breiteren Ansatz verfolgen.
- Policyinstrumente aus dem Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sollten verstärkt in der Terrorismusbekämpfung eingesetzt werden.
- Kooperationen mit Ländern aus der Nachbarschaft sollten die aktuelle Abschottung und ‚Festung Europa‘ ersetzen. In diesem Bereich sollte verstärkt auf *soft power* gesetzt werden.
- In Österreich besteht zusätzlich Nachholbedarf im Bereich der Prävention.



Dr.ⁱⁿ Daniela PISOIU ist Senior Researcher am Österreichischen Institut für Internationale Politik. Ihre Forschungsschwerpunkte: Terrorismus, Radikalisierung, Extremismus, europäische und amerikanische Antiterrorpolitiken.

In den letzten Jahren wurde immer öfter die Notwendigkeit einer internen (justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit), sowie einer externen Dimension (im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik - GASP, inkl. der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – GSVP) hinsichtlich der Terrorismusbekämpfung betont. Dieser Ansatz erscheint insofern sinnvoll, da Terrororganisationen und Gruppierungen in der Regel über nationale Grenzen hinweg organisiert sind bzw. agieren. Anders gesagt, die Bedrohung durch den Terrorismus ist sowohl lokal als auch global zu spüren. Dementsprechend müssten Mittel für die Bekämpfung des Terrorismus nicht nur im Inneren, sondern auch außerhalb der EU eingesetzt werden. Diese Einsicht hat zwar die Zusammenarbeit innerhalb der EU in diesem Bereich relativ früh befördert, allerdings nur innerhalb der bestehenden Möglichkeiten und Grenzen der institutionellen Architektur der EU. Unter anderem von bestimmten Ereignissen in Westeuropäischen Ländern getrieben, wurden vor allem bestehende gesetzliche Initiativen und Ideen im Bereich Justiz und Inneres legitimiert und weiterentwickelt – wie z.B. der Europäische Haftbefehl oder die Geldwäsche Richtlinie. Eine Einigung der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Außen und Sicherheitspolitik bleibt allerdings weiterhin schwierig, trotz symbolischer Maßnahmen wie der Ernennung eines EU-Kommissars für die Sicherheitsunion. Der bevorstehende Austritt Großbritanniens (das unter anderem stets die GSVP gebremst hat) aus der EU scheint allerdings in der Frage einer Sicherheitsunion zu Bewegungen geführt zu haben. Diese Entwicklungen sollten auch Auswirkungen auf die Terrorismusbekämpfung haben. Eine intensiviertere zwischenstaatliche Abstimmung wäre damit auch in diesen Politikbereichen vorstellbar. Allerdings sind in diesem Bereich keine konkreten Maßnahmen mit der optimistischen Rhetorik einhergegan-

gen. Österreich muss in der nahen Zukunft nicht nur Position gegenüber den neuesten Entwicklungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beziehen, es besteht in Österreich auch ein erheblicher Nachholbedarf in einzelnen Bereichen der Terrorismusbekämpfung im Inneren.

Für die **Terrorismusbekämpfung** sind an erster Stelle die Mitgliedsstaaten zuständig. Die EU Strategie zur Terrorismusbekämpfung soll die unterstützende Rolle der EU in diesem Politikfeld unterstreichen. Die EU unterstützt ihre Mitgliedsstaaten durch mehrere Mechanismen, wie z.B. durch Sammlung und Austausch bewährter Vorgehensweisen (best practices), Erleichterungen bei der Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen nationalen Behörden und nicht zuletzt durch die Etablierung eigener Einrichtungen wie Euro-pol, Eurojust oder Frontex. Darüber hinaus sind einzelne Maßnahmen in exklusiven Kompetenzbereichen der Union angesiedelt – siehe z.B. die bereits erwähnte Geldwäsche richtlinie. Die EU Strategie zur Terrorismusbekämpfung besteht aus vier Arbeitsfeldern: Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion. Im Bereich der Prävention liegt der Fokus im Wesentlichen auf der Bekämpfung der Radikalisierung und der Anwerbung von Menschen für den Terrorismus. Im Bereich der Prävention unterstützt die EU vor allem die Arbeit des RAN (Radicalisation Awareness Network), sowie mehrere Forschungsprojekte und Strategien. Mitgliedsstaaten wurden in diesem Zusammenhang vor einigen Jahren aufgefordert, eigene Präventionsstrategien zu entwickeln – ein Bereich in dem Österreich zurzeit gerade erst die ersten Schritte unternimmt. Ein weiteres Arbeitsfeld in dem die EU besonders aktiv war, ist Verfolgung. Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit der Harmonisierung und der Wichtigkeit eines gemeinsamen Vorgehens, wurde hier viel

geleistet, nicht nur in Bezug auf eine angelegene Gesetzgebung, sondern auch im operationellen Bereich der Strafverfolgung. Vergleichsweise wenig wurde im Bereich der GASP und insbesondere der GSVP erreicht (trotz einer verstärkten Rhetorik nach den Anschlägen von 2015 und 2016) was klarerweise an der bestehenden Architektur (inkl. Kompetenzen und Abstimmungsregeln) liegt. Auch in den neuesten Policy-Dokumenten wie „*Die Sicherheitsunion: Ein Europa das schützt*“, werden keine militärischen oder außenpolitischen Instrumente erwähnt. Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik hat wiederholt die Wichtigkeit von außenpolitischen Mitteln im Kampf gegen den Terrorismus betont. Das EEAS (European External Action Services) hat versucht konkretere Maßnahmen einzuführen, wie etwa die Entsendung von Sicherheitsexperten in EU Delegationen. Und beide haben den Dialog und den Austausch mit Staaten wie Pakistan, der Türkei oder Saudi Arabien vorangetrieben. Allerdings bleiben diese Initiativen allgemein, wie insgesamt die außenpolitischen Bemühungen, außerhalb der tatsächlichen EU Terrorismusbekämpfung. Diese versucht de facto weiterhin die Sicherheit der EU-Bürger im Inneren, ausschließlich durch innenpolitische und kriminalpolizeiliche Mittel zu gewährleisten.

Die Sicherheitsagenda der Kommission (Stand Dezember 2016) baut auf vier Hauptbereiche: 1) Terrorismusbekämpfung und Unterbindung des Zugangs zu Finanzmitteln und Feuerwaffen; 2) Radikalisierung verhindern und bekämpfen; 3) Verbesserung des Informationsaustausches und Ausbau der Informationssysteme; 4) Erhöhung der Sicherheit an den Außengrenzen. Die Sicherheitspolitik – und darin inbegriffen die Strategie für Terrorismusbekämpfung - ist damit ausschließlich intern in der Europäischen Union angesiedelt und vergleichbar mit der Metapher einer

Burg, in der die interne Infrastruktur durch externe Mauern geschützt und befestigt wird. Dabei werden Entwicklungen außerhalb der EU ausgeblendet. Das Bewusstsein über externe Dynamiken, bzw. die Rolle, die die EU dabei spielt, oder inwieweit sie diese mitbeeinflusst und wo und wie Kooperationen mit Drittstaaten möglich und sinnvoll erscheinen, sind damit genauso relevant für den Erfolg der EU Antiterrorpolitik wie die interne Maschinerie. Warum werden sie aber stets ausgeblendet?

Die **EU Antiterrorpolitik** wie sie heute geführt wird beruht auf einer Reihe von historischen Geschehnissen, Annahmen, institutionellen Gegebenheiten, Interessen und Einschränkungen. Anfangs, als die terroristische Bedrohung hauptsächlich von lokalen Gruppierungen ausging, die sich zum Teil auch international bewegten, haben sich die Bemühungen auf die Beschleunigung von Auslieferungen sowie die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Polizei und Justiz allgemein, konzentriert. Die wachsende Kompetenz der EU in der späteren Säule „Justiz und Inneres“ hat weitere, solide Entwicklungen in diesem Bereich umso mehr unterstützt. Nach dem Wendepunkt am 11. September und dem darauf folgenden amerikanischen „Krieg gegen den Terror“, haben sich die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten anders positioniert – weniger bezüglich der Bedrohungsdefinition, sondern eher hinsichtlich der Mittel, die dagegen eingesetzt werden sollten. So hat man im europäischen Kontext von einem „*Kampf* gegen den Terror“, (Engl. fight) anstatt eines *Krieges* (die amerikanische Diktion) gesprochen. Dementsprechend waren Auslandseinsätze und Unterstützungen für militärische Lösungen gering, was angesichts der problematischen Mittel, die bei amerikanischen Militäractionen eingesetzt wurden, durchaus verständlich ist. Es lag darüber hinaus auch in der Natur und Logik der europäi-

schen Integration, dass vorhandene Ideen, Konzepte und Kompetenzen in diesem sich stets entwickelnden Bereich eingebracht wurden. Diese lagen nunmehr vorwiegend im Bereich der Zusammenarbeit Justiz und Inneres. Kaum zu übersehen bleibt eine gewisse Dissonanz zwischen der Bedrohungsdefinition und den anzuwendenden Mitteln. Die europäische Sicherheitsstrategie sowie die Strategie für Terrorismusbekämpfung definieren Terrorismus als ein Phänomen, das aus dem Ausland stammt und global agiert, jedoch lokal wirkt. Die Schlussfolgerung ist jedoch merkwürdigerweise lediglich eine hauptsächlich lokale Vorbeugung, ohne hervorzuheben, dass eine Bekämpfung durch Kooperationen auf internationaler Ebene zu erfolgen hat.

Was heißt das alles konkret hinsichtlich **Handlungsempfehlungen** für die EU und für Österreich?

- Zwar sollte die Terrorismusbekämpfung hauptsächlich im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit angesiedelt sein, dennoch sollte man einen breiteren Ansatz verfolgen. Angesichts der Komplexität des Phänomens und der Art und Weise wie Radikalisierungsprozesse verlaufen, sollten weitere Politikbereiche hinzugezogen werden, insbesondere politische Bildung, Jugendarbeit, Gesundheits- und Sozialwesen, sowie punktuell die Landesverteidigung. Kooperationen könnten und sollten über Grenzen hinweg erfolgen. Auch hier sollte der Prävention mehr Relevanz zugeschrieben werden.
- Terrorismus ist nicht ‚Krieg mit anderen Mitteln‘, sondern eine Form politischer Gewalt. Aus diesem Grund sollte die militärische Komponente nur unterstützend und punktuell erfolgen, wie etwa in den Bereichen Nachrichtenbeschaffung aus dem Ausland.

- Die Landesverteidigung, genauso wie andere Bereiche, können Radikalisierungsprozesse nicht ignorieren; Sensibilisierung und Training wären dringend notwendig zum Zweck der Aufklärung und Risikoeinschätzung in den eigenen Reihen und bei Auslandseinsätzen.
- In Anbetracht der (oft nach Sprache und Migrationsbewegungen) vernetzten Natur extremistischer Szenen, wäre regionale Kooperation (etwa mit Staaten auf dem Westbalkan und in der MENA Region), auch im Bereich der Forschung, sehr wünschenswert.

Die Terrorismusbekämpfung sollte einen prägenderen Bestandteil der europäischen und österreichischen Diplomatie ausmachen. Um ein globales Phänomen zu bekämpfen reicht eine rein europäische Zusammenarbeit nicht. Vielmehr sollten gezielte Kooperationen mit Staaten in der Nachbarschaft ausgeweitet werden, die über Absichtserklärungen, ‚Terrorismusklauseln‘ und allgemeine Entwicklungshilfe hinausgehen.

Österreich, genauso wie Europa, kann sich nicht vor Gefahren abschotten. Die Antwort auf Herausforderungen wie dem Terrorismus oder illegale Migration dürfen nicht eine illusorische Mauer oder die Aufopferung der europäischen Grundwerte und Grundrungschaften, wie der vier Freiheiten, sein. Abschottung schützt nicht. Notwendig ist stattdessen ein selbstbewusstes Europa sowie ein selbstbewusstes Österreich, die global agieren können und zwar durch ‚soft power‘ – ein Instrumentarium, das sich in anderen Politikbereichen auch bewährt hat.