

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

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

The EU's Fight against Terrorism since the 2015 Paris Attacks: Strategic Trends and Persistent Limitations

Raphael Bossong

Introduction

The European fight against Jihadist terrorism¹ finds itself at a point of transition. At the time of writing in early 2019, the intensive wave of terrorist attacks by the Islamic State that started in 2014 with the shooting at the Jewish museum in Brussels seems to have ebbed away (Hegghammer/Nesser 2015). The two main explanations for the relative decline in terrorist attacks in this period are, first, the increased efforts of European law-enforcement and intelligence services to detect and prosecute terrorist suspects, and second, the international military campaign against the Islamic State (Klausen 2018).

To begin with, there is a clear numerical increase in the number of arrests and sentences of Jihadist terrorist suspects across Europe. This is due to numerous legislative changes that extended the criminalization of terrorist-related activities (Frías 2018) and to stepped-up efforts by security services. This has been illustrated most clearly in France, where police and surveillance powers and the organization of the security services have been significantly strengthened since the devastating attacks in Paris in November 2015. For all EU Member States taken together, there has been an average of approximately 700 arrests (EUROPOL 2018: 22) and more than 350 convictions for various terrorist related offences per year (EUROPOL 2017: 52). This has correlated with a relative decline in the frequency and impact of terrorist attacks on European soil. Whereas from 2015 to summer 2017 France, Belgium, Spain, the UK and Germany experienced mass casualty attacks ranging from twelve to one-hundred-and-thirty fatalities (European Parliament 2018b), the most recent shooting around the Strasburg Christmas market in December 2018 was stopped before the attacker could kill more than five people.

1 For reasons of space the following discussion cannot take on the additional challenge of political extremism, in particular the rising concern with right-wing extremist terrorism in several European countries.

Security services struggle to prevent these kinds of smaller, but still deadly incidents that are caused by individuals with limited organizational support or links to the Islamic State. While true so-called ‘lone wolves’ – i.e. attackers without any external support network – are rare, there are numerous cases of loosely networked terrorists (Schuurmann/Bakker/Gill/Bouhana 2018), which are very hard to spot among the large and continuously growing pool of people counting as sympathizers of extremist religious ideas (Davies 2017), not least as the many cases of a personal journey from petty crime to Jihadism (Basma/Neumann 2016). To address this threat potential, European countries increasingly criminalize the spread of extremist material and simultaneously invest in societal programs for the prevention of radicalization. There is also a growing trend to deport radical third-country nationals or even to strip (dual) EU-nationals of their citizenship on the grounds of terrorism (Mantu 2018). The impact of both harder and softer preventive efforts is yet unclear (European Court of Auditors 2018), while there is a potential resurgence of extremist activity when recently convicted terrorist supporters may be released from prison in a few years’ time (UN Counterterrorism Committee Executive Directorate 2018). Nonetheless, it should be acknowledged that over the last two years European security services have thwarted all serious larger or serious terrorist plots, including the use of extremely powerful biological toxins (ricin) (Jokinen 2018).

Turning to the international dimension, the global military campaign against the Islamic State, in which several EU Member States took an active part (Dworkin 2016), has achieved most of its immediate aims, even if the overall regional situation and post-war order in Syria remain as challenging as ever. The IS lost most of its territorial control that in late 2014 extended over large parts of Syria and Iraq and has been reduced to a few hold-out positions in early 2019, which were expected to come under sustained attack in the coming month. Moreover, the global ideological appeal of IS has been strongly reduced by these military defeats as well as by its own actions during the period of its territorial control.

This is not to deny the serious risk for a resurgence of IS in Syria, based on clandestine networks and entrenched local grievances or sectarian dynamics (Steinberg 2018). There is also much speculation about the impact and resilience of the so-called ‘virtual caliphate’, or the IS propaganda on the internet (Bloom/Daymon 2018). Yet the primary concern of security services is that the remaining Foreign Terrorist Fighters (FTFs) who supported the IS in Syria and Iraq may now return to their home countries or build up new recruitment and terrorist networks around the world. From an estimated more than 40000 FTFs (UN Security Council 2017) – approx-

imately 5000 of which are of European origin (Bures 2018) - at the peak of the IS expanse, less than 6000 have been accounted for or arrest by 2017 (Barett 2017). Even if considering that a substantial number of FTFs have been killed without being clearly identified or that a large proportion of survivors may be extremely disillusioned and ready to disengage from violence, this leaves a considerable potential of terrorist supporters to deal with over the coming years (Dawson 2018). Western countries do not only have to secure their borders against potentially dangerous returnees, but are increasingly put under pressure to repatriate, sentence or rehabilitate FTFs and their families (European Parliament Research Service 2018). Meanwhile, Al Qaida remains a capable terrorist organization with multiple affiliated groups around the world, even if its future potential after the defeat of the rival IS should not be overestimated (Mendelsohn 2018).

All in all, the further evolution of the terrorist threat to Europe depends on complex internal dynamics in different member states, but also on numerous conflicts and theatres in Europe's near and far abroad. Irrespective of these risks and uncertainties, EU policy-makers have over the last three years sought to demonstrate the EU's added value in matters of internal security. In the face of disintegration (Brexit), rising populism, considerable irregular migration and repeated terrorist attacks, the Heads of State and Government have committed to 'do everything necessary to support Member States in ensuring internal security and fighting terrorism' in the 2016 Bratislava declaration (European Council 2016: 4). In spring 2015, the European Commission had already set out a corresponding 'European Agenda on Security' (European Commission 2015) to step up the European response to the renewed wave of Jihadist activity. Spurred on further by the Brussels terrorist attacks in March 2016, the Commission even called for the creation of a genuine European 'Security Union' (European Commission 2016). This project was to be advanced by a new Commissioner, the British diplomat Julian King, and supported by a small task force of officials from different Commission directorates to allow for more integrated or cross-sectoral policy-making. Although the appointment of Julian King was initially seen as a poor compensation for the resignation of the main British Commissioner for Financial Services after the Brexit referendum, the Security Union effectively promoted a wide range of new security measures, spanning across financial aspects (non-cash payments, money laundering), product regulations (firearms, explosives precursors), information-infrastructures (smart borders) and the cyber-dimension (extremist online content) in the fight against international terrorism over the last two-and-half years (Compares event and progress reports on the establish-

ment on the Security Union published between October 2016 and December 2018).

In light of this dynamic pace of change, the European Parliament set up a new special committee on counterterrorism. Preparatory in-depth expert studies (van Ballegooij/Bakowski 2018; Wensik 2017) underlined the necessity of as well as many critical arguments about the EU's fight against terrorism that had been raised over the previous decade (Argomaniz/Bures/Kaunert 2015), namely its excessive breath, or lack of focus and coherence, while there was little follow-up or credible implementation across the member states. At the same time, the EU's counterterrorism policy contributed to the restriction of fundamental rights and civil liberties, to the limited accountability of international cooperation of security services as well as to the growth of preventive criminalization or risk management that challenges traditional principles of the Rule of Law (Londras/Doody 2015). Yet despite such long-standing criticisms, the final political report of the parliamentary Counterterrorism Committee (European Parliament 2018) called for an even more wide-ranging and intensive EU engagement in the fight against terrorism. The policy recommendations of its final report² included, among others,

- a.) the strengthening of EU border security and related information-systems;
- b.) an expansion of the role and powers of EU security agencies, ranging from Europol to the European Public Prosecutor Office;
- c.) additional instruments to detect and to combat the misuse of financial funds, including the creation of a European Terrorist Financing Tracking System;
- d.) more efforts to address radicalization at all levels of governance and to control the spread of extremist content on the internet;
- e.) an intensification of the EU's international engagement in the fight against terrorism;
- f.) additional protective legislation, such as a tightening of the EU's firearms regulation and the critical infrastructure directive and
- g.) increased investments in victim protection and financial compensation after terrorist attacks.

Such a wide-ranging set of recommendations reflect the advanced, yet still fragmented state of the EU's counterterrorism policy. On the one side, there is an ever-more comprehensive and also partly more successful set of

2 The report includes a total of 227 recommendations that are clustered under 12 sub-headings, which can only be very partially summarized here.