SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

An den Grenzen des Rechtsstaates: EU-USA-Terrorismusbekämpfung

Bendiek, Annegret

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Bendiek, A. (2011). *An den Grenzen des Rechtsstaates: EU-USA-Terrorismusbekämpfung.* (SWP-Studie, 3/2011). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-267272

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Annegret Bendiek

An den Grenzen des Rechtsstaates: EU-USA-Terrorismusbekämpfung

S 3
Februar 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung *(peer review)*. Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**

7 **Neue rechtliche und politische Rahmenbedingungen**
7 Der rechtliche Rahmen in der EU: Vorrang für Prävention
8 Terrorismusbekämpfung der USA: Keine Entmilitarisierung
9 Transatlantische Deklarationen mit geringer Substanz

11 **Problemfelder transatlantischer Zusammenarbeit**
11 Listungen
13 Datenschutz
14 Außerordentliche Überstellungen und Geheimgefängnisse
16 Aufnahme von Inhaftierten aus Guantánamo
18 Überstellung von Gefangenen nach Bagram

21 **Europäische Optionen: Zwischen Sicherheit und Freiheit**
21 Priorität Sicherheit
22 Priorität Rechtsstaatlichkeit
23 Öffentliches Grauzonenmanagement

24 **Abkürzungen**

Dr. Annegret Bendiek ist wissenschaftliche Mitarbeiterin
der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

An den Grenzen des Rechtsstaates: EU-USA-Terrorismusbekämpfung

Der Terrorismus bleibt eine der größten Herausforderungen unserer Zeit, dies brachten die vergangenen EU-USA-Gipfel klar zum Ausdruck. Die USA und die EU bilden eine Werte- und Sicherheitsgemeinschaft, die in der Nato ihr institutionelles und in der Demokratie ihr festes normatives Fundament hat. Bei ihrer Zusammenarbeit in der Terrorbekämpfung unterscheiden sich USA und EU allerdings stark voneinander, und zwar sowohl in der analytischen Einordnung der Herausforderung als auch in der Wahl der jeweils einzusetzenden Mittel. Die USA betrachten den Terrorismus seit dem 11. September 2001 als existenzielle Bedrohung ihrer Sicherheit und haben darauf mit der militärischen Intervention in Afghanistan reagiert. Die EU und ihre Mitgliedstaaten dagegen sehen den Terrorismus in erster Linie als Problem der inneren Sicherheit und der Auswahl angemessener polizeilicher Maßnahmen. Dieser Konflikt ist keine Frage der bloßen zwischenstaatlichen Koordination. Die zur Debatte stehenden Mittel im Kampf gegen den Terrorismus haben gravierende Konsequenzen hinsichtlich der Menschenrechte. Deshalb ist es notwendig, das Verhältnis von Sicherheit und Freiheit in Europa und den USA neu auszutarieren.

Die transatlantische Terrorismusbekämpfung steckt in dem Dilemma, sich im Einzelfall entscheiden zu müssen: Orientiert man sich streng an rechtsstaatlichen Grundsätzen oder gewichtet man sicherheitspolitische Notwendigkeiten der konkreten Gefahrenabwehr stärker? Im Zweifelsfall muss die Entscheidung sogar zwischen transatlantischer Zusammenarbeit und einem Alleingang Europas getroffen werden. Damit ist sie punktuell auch eine Entscheidung für oder gegen die Zusammenarbeit mit den USA. Ein europäischer Alleingang könnte nicht nur aus unmittelbar sicherheitspolitischen, sondern auch aus übergeordneten Erwägungen wichtig sein.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen: Hat die transatlantische Wertegemeinschaft durch die Politik der Obama-Administration und die mit dem Vertrag von Lissabon erweiterten Handlungskompetenzen der EU konstruktive Impulse erhalten? Oder bestehen die tiefen Differenzen aus der Zeit der Bush-Administration fort? Wie stark liegen »Mars« und »Venus«, um eine vielzitierte These von Robert Kagan

aufzugreifen, in der Antiterrorpolitik wirklich auseinander? Und schließlich: Welche Implikationen ergeben sich aus der transatlantischen Kluft für die weitere Zusammenarbeit von EU und USA? Die massiven Unstimmigkeiten bei wichtigen Themen erklären sich daraus, dass EU und USA sehr unterschiedlicher Auffassung darüber sind, was ein angemessenes Verhältnis von Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit ist.

In dieser Studie ergibt sich hierzu ein differenziertes Bild:

1. Die USA unterscheiden sich von den Europäern im Wesentlichen dadurch, dass sie sich im Krieg gegen al-Qaida und deren Verbündete sehen. Demgegenüber setzen die EU und ihre Mitgliedstaaten in der internationalen Terrorismusbekämpfung vorrangig auf polizeiliche und geheimdienstliche Maßnahmen. Daher fallen auch die Deutung von Bedrohungssituationen und die Wahl der Mittel sehr verschieden aus. Der sogenannte Obama-Faktor reicht nicht aus, um die von der Bush-Administration erzeugten Spannungsfelder in der Terrorismusbekämpfung konstruktiv zu überwinden. Wenn überhaupt, greift er allenfalls beim Datenschutz. Zwar unterstützen die meisten EU-Mitgliedstaaten die US-Politik bei der Gefahrenabwehr oder weichen allenfalls in Nuancen von der US-Linie ab. Fundamentale Meinungsunterschiede aber bestehen über die Zielsetzung von Datenschutz- und Fluggastdatenabkommen, außerordentliche Überstellungen von Terrorverdächtigen und die Schließung der Gefangenenlager in Guantánamo und Bagram. Je mehr Einfluss die Parlamente auf die transatlantische Zusammenarbeit nehmen, desto schlechter funktioniert sie. Denn die Legislativen auf beiden Seiten des Atlantiks liegen weiter als je zuvor in der politischen Beurteilung der Frage auseinander, mit welchen Mitteln der internationale Terrorismus zu bekämpfen sei.

2. Ein Überblick über die Kooperationsfelder zwischen den USA und der EU zeigt, dass die Zusammenarbeit recht unterschiedliche Formen annehmen kann. Er zeigt auch, dass die Kooperation nicht die Rahmenbedingungen dafür verbessert, dass rechtsstaatliche Prinzipien immer und ohne Kompromiss eingehalten werden. Die EU strebt höhere Rechtsschutzstandards bei Terroristenlistung und Datenschutz an und setzt sich – wenn auch zögerlich – mit der Aufnahme von Guantánamo-Häftlingen auseinander. Die mitgliedstaatlichen Behörden sehen über außerordentliche Überstellungen und Geheimgefängnisse in Europa hinweg und unterstützen die USA indirekt bei Inhaftierung und Tötung mutmaßlicher Terroristen in Afghanistan, unter denen sich auch EU-Staatsangehörige befinden.

3. Die transatlantische Antiterrorpolitik ist in ihrem Umgang mit den Menschen- und Bürgerrechten zutiefst gespalten. Die meisten Maßnahmen des Stockholmer Programms, die sich auf die Gestaltung des europäischen Binnenraumes beziehen, sollen helfen, Rechtswegegarantien für gelistete mutmaßliche Terroristen herzustellen. Außerhalb Europas und Nordamerikas ist jedoch zu beobachten, dass sich der Grundrechtsschutz für EU-Bürger verschlechtert und grundlegende Menschenrechte missachtet werden Beispiele dafür sind die Praktiken im US-Stützpunkt Bagram und der Einsatz von Drohnen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten spielen hier keinesfalls die Rolle eines entschiedenen Kämpfers für die Menschenrechte, sondern tragen die US-Politik entweder passiv mit oder unterstützen sie sogar aktiv.

4. Das Verhältnis von Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit wird in der EU so lange prekär bleiben, wie die EU eng mit einem Partner kooperiert, der einen nichtstaatlichen Akteur mit kriegerischen Mitteln bekämpft. Mittelfristig wird ein Manövrieren an den Grenzen des Rechtsstaates auch Folgen für die Glaubwürdigkeit der europäischen Innen- und Rechtspolitik haben. Es ist daher notwendig, den Status rechtsstaatlicher Prinzipien im Rahmen der transatlantischen Terrorbekämpfung grundsätzlich zu klären. Für die Bestimmung des Verhältnisses von internationaler und transatlantischer Kooperation und Rechtsstaatlichkeit sind drei Optionen denkbar: Die erste besteht in einer Fokussierung auf die Sicherheit und die Stärkung der exekutiven Handlungsfähigkeiten in Europa. Die zweite Option beinhaltet strikte Treue gegenüber den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit bei voller Parlamentarisierung dieser Politik. Da die enge Zusammenarbeit mit den USA aber ein Grundpfeiler deutscher und europäischer Politik ist, erscheint die dritte Option eines sensiblen Grauzonenmanagements als Weg, der am ehesten beschritten werden kann. Dabei sollten die mitgliedstaatlichen Behörden diese Grauzone zunächst offen benennen und dann auch öffentlich thematisieren, welche Auswirkungen sie auf die transatlantische Zusammenarbeit in der Terrorismusbekämpfung hätte.

Neue rechtliche und politische Rahmenbedingungen

Seit Anfang 2009 haben sich die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen für die transatlantische Kooperation wider Erwarten eher verschlechtert.[1] Mit US-Präsident Barack Obama hat zwar ein neuer Politikstil Einzug ins Weiße Haus gehalten, auf der Ebene der praktischen Politik hat sich aber wenig geändert. Die USA sehen sich weiterhin im Krieg gegen al-Qaida und deren Verbündete. Die EU und die meisten ihrer Mitgliedstaaten dagegen bekämpfen den internationalen Terrorismus vor allem mit polizeilichen Mitteln. Zudem ist die transatlantische Terrorismusbekämpfung auf der legislativen Ebene weit auseinandergerückt. Auf der europäischen Seite hat der Vertrag von Lissabon das Europäische Parlament und damit Fragen des Datenschutzes und der Bürgerrechte in den Vordergrund gerückt. Demgegenüber haben sich in den Wahlen zum US-Repräsentantenhaus im November 2010 die republikanische Partei und damit der Vorrang von Sicherheitsfragen vor Bürgerrechten durchgesetzt.

Der rechtliche Rahmen in der EU: Vorrang für Prävention

Für die EU stellt der internationale Terrorismus zwar eine der größten Bedrohungen dar.[2] Trotzdem hat die Union von Anfang an den Schutz der Menschenrechte im Blick behalten. Nach den Anschlägen von Madrid (2004) und London (2005) haben die Mitgliedstaaten Ende November 2005 ihre Strategie zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet,[3] in der sie sich verpflichten, »den Terrorismus weltweit unter Achtung der Menschenrechte zu bekämpfen und es ihren Bürgern zu ermöglichen, in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu leben«. Der Schwerpunkt liegt auf der *Prävention*. Durch militärische und zivile Einsätze im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) will die Union in ihrer Außenpolitik dazu beitragen, das Sicherheitsumfeld zu verbessern, das Einfluss auf die Bedingungen für Radikalisierung und Gewaltbereitschaft in Drittländern hat. Als Beispiele führt die EU die Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes in Rafah (Gaza) und die EUPOL-Missionen in Ramallah und Afghanistan an.[4]

Die Selbstverpflichtung der EU, im Antiterrorkampf die Menschenrechte und das Völkerrecht zu achten, kommt auch im Stockholmer Programm[5] vom April 2010 zum Ausdruck. Zur Umsetzung dieses Programms hat die Kommission einen Zeitplan für die neue innen- und justizpolitische Gesetzgebung der EU vorgelegt, der 170 verschiedene Vorhaben bis zum Jahr 2014 umfasst. Besonders wichtig sind die Verbesserung des Datenschutzes in der EU, die Stärkung der Rechte von Beschuldigten in Strafverfahren, Vorschläge für eine europäische Fluggast-Datenspeiche-

1 Als eher optimistische Ausblicke siehe Anthony Dworkin, *Beyond the »War on Terror«: Towards a New Transatlantic Framework for Counterterrorism*, London: European Council on Foreign Relations, Mai 2009 (Policy Brief; 13); Wyn Rees, »Securing the Homelands: Transatlantic Co-operation after Bush«, in: *The British Journal of Politics and International Relations*, 11 (2009), S. 108–121; Richard J. Aldrich, »US-European Intelligence Co-operation on Counter-Terrorism: Low Politics and Compulsion«, in: *British Journal of Politics and International Relations*, 11 (2009), S. 122–139.

2 Vgl. *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, 12.12.2003, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

3 Der jüngste Aktionsplan zur Strategieumsetzung wurde Ende November 2009 veröffentlicht. Vgl. Council of the European Union – EU Counter-Terrorism Coordinator (CTC), *EU Action Plan on combating terrorism*, 15358/09, Brüssel, 26.11.2009, S. 1–33; Annegret Bendiek, *Die Terrorismusbekämpfung der EU. Schritte zu einer kohärenten Netzwerkpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2006 (SWP-Studie 21/2006); Andreas Maurer/Roderick Parkes, *Democracy and European Justice and Home Affairs Policies under the Shadow of September 11*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2005 (SWP Working Paper 11/2005).

4 Vgl. Markus Röhrl, »Internationale und europäische Zusammenarbeit«, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 3 (2010) 3, S. 289–298; Ronja Kempin/Muriel Asseburg (Hg.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Studie 32/2009), S. 150–163.

5 »The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting (2010/C 115/01)«, in: *Official Journal of the European Union*, C 115/1, 4.5.2010.

rung und die Einführung eines Erfassungssystems von Ein- und Ausreisen. Bei allen Vorschlägen ist die Grundrechtecharta der EU einzuhalten. So soll bei der Datenspeicherung der Schutz des Bürgers im Vordergrund stehen, statt wie früher die Bekämpfung des Terrorismus. Daher beabsichtigt die EU auch, die Bestimmungen der Vorratsdatenspeicherung zu überprüfen, damit künftig das Prinzip der Verhältnismäßigkeit stärker berücksichtigt werde. Nicht zuletzt unterstreicht sie ihren Willen, eine eigenständige Rolle in der Terrorismusbekämpfung auszuüben, indem sie erstmals einen Entwurf für eine EU-Strategie der inneren Sicherheit vorlegt.

Der Vertrag von Lissabon stellt die Antiterrorpolitik der EU stärker als zuvor in den Kontext von Rechtsstaatlichkeit und Völkerrecht, und zwar über die Aufnahme der Grundrechtecharta und den geplanten Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Zum einen werden in Artikel 21 EUV die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, des Schutzes der Menschenrechte und das Völkerrecht zu Leitlinien für das auswärtige Handeln der EU erklärt. Zum anderen sieht Artikel 83 AEUV vor, dass bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität das ordentliche Gesetzgebungsverfahren Anwendung findet. Damit kann das Europäische Parlament bei diesbezüglichen Rechtsakten nunmehr mitentscheiden. Entsprechend bedürfen auch internationale Abkommen der EU, die in diese Zuständigkeitsbereiche fallen, der Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Terrorismusbekämpfung der USA: Keine Entmilitarisierung

Der Amtsantritt Barack Obamas im Januar 2009 wurde von weiten Teilen der politischen Öffentlichkeit in Europa als Hoffnungszeichen für einen politischen Neuanfang interpretiert.[6] Auch die Ende März 2009 von US-Außenministerin Hillary Clinton abgegebene Erklärung, die US-Regierung werde den Begriff »Krieg gegen den Terror« nicht mehr verwenden, sorgte für viel Zustimmung.[7]

6 Peter Rudolf, *Renaissance des Multilateralismus? Neuer Führungsanspruch der USA und transatlantische Beziehungen*, Münster 2009; Peter Rudolf, *Barack Obamas Afghanistan/Pakistan-Strategie*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2010 (SWP-Studie 11/2010).
7 Andrian Kreye, »Bushs Kriegsrhetorik hat ausgedient«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 1.4.2009.

In den USA erfolgt die strategische Ausrichtung der Antiterrorpolitik über die Nationale Sicherheitsstrategie (NSS).[8] Ende Mai 2010 hat Barack Obama seine erste NSS[9] vorgelegt. In deren Präambel heißt es, die Nation befinde sich »seit fast einem Jahrzehnt im Krieg gegen ein weitreichendes Netz der Gewalt und des Hasses«. Ausdrücke wie »Jihad«, »radikaler Islamismus« und auch »Terrorismus« werden im gesamten Dokument vermieden, um sich von den NSS des Vorgängers George W. Bush aus den Jahren 2002 und 2006 abzugrenzen. Obamas Antiterrorberater John Brennan begründete die Wortwahl damit, dass es sich bei den Führern des Terrornetzes al-Qaida »einfach nur um Mörder handelt«, die nicht für sich in Anspruch nehmen könnten, religiöse Führer zu sein oder eine heilige Sache zu verfolgen.[10] Obama beabsichtigte mit der NSS gleichwohl keine Entmilitarisierung des Kampfes gegen den Terrorismus, also auch keine Annäherung an das europäische Verständnis von Terrorismusbekämpfung als einer primär polizeilichen Aufgabe. Im Gegenteil ersetzt die NSS den alten Begriff des »Krieges gegen den Terror« lediglich durch einen neuen: Die Vereinigten Staaten befänden sich »im Krieg gegen al-Qaida und deren terroristische Verbündete«. Daher werde die Obama-Regierung auch künftig diesen Krieg dorthin tragen, wo terroristische Anschläge geplant und Attentäter ausgebildet würden: »nach Afghanistan, Pakistan, in den Jemen, nach Somalia und darüber hinaus«.[11]

8 Interview mit Mary Lee Warren, Senior Justice Counselor for the EU and International Criminal Matters, United States Mission to the EU, Trier, 7.6.2010.
9 *National Security Strategy 2010*, Washington, D.C., Mai 2010, <www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf> (eingesehen am 20.10.2010).
10 Matthias Rüb, »Amerika: Im Krieg gegen al-Qaida. Obama legt erstmals Nationale Sicherheitsstrategie vor«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.5.2010, S. 5.
11 Die NSS 2010 befasst sich erstmals ausführlich mit dem Thema des »heimischen Terrorismus«. Den Hintergrund bilden das Attentat von Fort Hood in Texas vom November 2009 sowie die versuchten Anschläge auf ein Passagierflugzeug über Detroit am ersten Weihnachtstag 2009 und am New Yorker Times Square Anfang Mai 2010. Die Bedrohung durch Personen, die in den Vereinigten Staaten geboren oder intellektuell sozialisiert worden sind, habe in den vergangenen Jahren zugenommen. Das Terrornetz al-Qaida versuche verstärkt, amerikanische Staatsangehörige oder legale Einwanderer in den Vereinigten Staaten zu rekrutieren, um Anschläge in Amerika zu verüben. Die Terrorismusbekämpfung hat damit explizit auch eine inneramerikanische Dimension bekommen. Die USA sind nicht nur im Kriegszustand mit einem transnationalen Netzwerk, sondern führen diese Auseinandersetzung auch unabhängig von territorialen Fragen.

Mit der NSS von 2010 bekräftigt die Obama-Administration zwar ihren Willen zur multilateralen Zusammenarbeit mit neuen und alten Partnern.[12] Basis dieser Kooperation soll das Völkerrecht sein, den Vereinten Nationen wird eine neue Stellung eingeräumt. Gleichzeitig aber bezieht die US-Administration mit ihrer »Kriegserklärung« an al-Qaida eine politische Position, deren mögliche Konsequenzen weiterhin für viel Widerspruch nicht nur in Europa sorgen. Durch den »Krieg gegen al-Qaida und deren Verbündete« wird ein ständiger Ausnahmezustand geschaffen. Dieses Vorgehen erzeugt Widersprüche zwischen dem im Krieg anzuwendenden humanitären Völkerrecht und den für Polizeieinsätze geltenden nationalen und internationalen rechtlichen Vorgaben.

Verschärfend kommt hinzu, dass alle bisherigen Versuche, sich im Rahmen der Vereinten Nationen auf eine allgemein gültige Terrorismusdefinition zu einigen, ohne Ergebnis geblieben sind. Nach wie vor reklamieren die USA für sich das Recht, dort unilateral zu handeln und auch militärische Mittel einzusetzen, wo die Vereinten Nationen ihnen die Unterstützung verweigern. So begründeten die USA die militärischen Maßnahmen in Pakistan und Jemen einseitig mit dem Recht auf Selbstverteidigung, ohne dass sie auch nur versucht hätten, eine formale Autorisierung durch den Sicherheitsrat zu erhalten. Auch lange nach Obamas Amtsantritt bleibt in der amerikanischen Terrorismusbekämpfung eine instrumentelle Haltung zum Multilateralismus[13] vorherrschend. Der wesentliche Unterschied zu den Europäern ist und bleibt, dass die USA den Terrorismus militärisch bekämpfen, während sich die EU und ihre Mitgliedstaaten auf polizeiliche und geheimdienstliche Maßnahmen konzentrieren.

Transatlantische Deklarationen mit geringer Substanz

Trotz dieser Differenzen werden die Gefahren, die vom Terrorismus ausgehen, auf beiden Seiten des Atlantiks ähnlich eingeschätzt.[14] Deutlich zeichnet sich auch der Versuch eines koordinierten Handelns ab. Der ehemalige EU-Justizkommissar Barrot sah im Jahr 2009 »die Chance für eine neue Partnerschaft zwischen Europa und den Vereinigten Staaten«[15] und plädierte dafür, einen »transatlantischen Sicherheitsraum« zu schaffen. Seit Mitte 2009 wurden in rascher Folge vier EU-USA-Erklärungen zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet, die erste im Juni 2009 zur Schließung des Gefangenenlagers in Guantánamo und zur zukünftigen Kooperation auf der Basis des Völkerrechts und der Beachtung der Menschenrechte.[16] Vier Monate später folgte eine weitere gemeinsame Erklärung zur Ausdehnung der transatlantischen Kooperation in den Bereichen Justiz, Freiheit und Sicherheit.[17] Die sogenannte Toledo-Erklärung zur Flugsicherheit vom 21. Januar 2010[18] konkretisierte diese allgemeinen Absichtserklärungen und schuf eine gemeinsame Grundlage für den Umgang mit versuchten Anschlägen auf den Luftverkehr. Hierbei handelt es sich allerdings um keine offizielle EU-USA-Erklärung, da sich nicht alle Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame Position verständigen konnten. Die jüngste Erklärung vom Juni 2010 unterstreicht die Notwendigkeit, die völkerrechtlichen und menschenrechtlichen Grundlagen in der transatlantischen Terrorismusbekämpfung zu beachten, und unterstützt eine engere Kooperation der

12 Vgl. Harold Hongju Koh, »The Obama Administration and International Law«, Annual Meeting of the American Society of International Law, Washington, D.C., 25.3.2010, S. 1–14, <www.state.gov/releases/remarks/139119.htm>; Philip H. Gordon, »The Obama Administration's European Agenda, Thursday, 17.11.2010«, <www.state.gov/p/eur/rls/rm/2010/151110.htm> (eingesehen am 18.11.2010).

13 Johannes Thimm, *Whatever works. Multilateralismus und Global Governance unter Obama*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2010 (SWP-Studie 23/2010).

14 Vgl. Europol, TE-SAT 2010, *EU Terrorism Situation and Trend Report*, <www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/Tesat2010.pdf>.

15 »Interview Justizkommissar Barrot: Ein transatlantischer Sicherheitsraum ist nötig«, *Euronews*, 20.1.2009, <http://de.euronews.net/2009/01/20/jacques-barrot/>.

16 Vgl. Council of the European Union, *Joint Statement of the European Union and Its Member States and the United States of America on the Closure of the Guantanamo Bay Detention Facility and Future Counterterrorism Cooperation, Based on Shared Values, International Law, and Respect for the Rule of Law and Human Rights*, 15.6.2009, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/108455.pdf>.

17 Vgl. Council of the European Union, *EU-US Statement on »Enhancing Transatlantic Cooperation in the Area of Justice, Freedom and Security«, Adopted in Washington D.C. on 28 October 2009*, 29.10.2009, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st15/st15184.en09.pdf>.

18 Vgl. Council of the European Union, *U.S.-EU Joint Declaration on Aviation Security*, 21.1.2010, <www.dhs.gov/ynews/releases/pr_1264119013710.shtm21.01.10>.

Sicherheitsbehörden.[19] Gemäß einem Bericht des EU-Beauftragten für Terrorismusbekämpfung, Gilles de Kerchove, an den Europarat gab es bisher keine nennenswerten Terrorermittlungen in der EU, bei denen die amerikanische Unterstützung nicht eine wesentliche Rolle gespielt hätte.[20] Daran zeigt sich der klare Wille zur Zusammenarbeit. Seit dem Terroranschlag vom 11. September 2001 haben beide Partner ihre Kooperation in den Bereichen Polizei und Justiz ausgeweitet. Um Straftaten zu verhüten, aufzudecken und zu verfolgen, erlaubt man einander den Zugriff auf personenbezogene Daten von Bürgern.

Die Deklarationen stehen allerdings nicht nur für eine funktionierende transatlantische Kooperation. Sie machen zudem offensichtlich, dass die EU auch nach dem Vertrag von Lissabon große Schwierigkeiten hat, als geschlossener Akteur aufzutreten. Ihr Handeln bleibt oftmals unverbindlich, weil sie nur über begrenzte rechtliche Kompetenzen gegenüber den Mitgliedstaaten verfügt. Beispielsweise fehlt der EU die Handhabe, darüber zu entscheiden, ob einzelne Mitgliedstaaten Häftlinge aus dem Gefangenenlager in Guantánamo aufnehmen sollen. Immer wieder mangelt es den Mitgliedstaaten auch am politischen Willen, eine einheitliche Position zu beziehen, wie bei der Toledo-Erklärung zur europäischen Flugsicherheit. Kritischen Erklärungen und politischen Forderungen des Europäischen Parlaments steht oftmals ein sehr viel weniger kritisches Handeln der mitgliedstaatlichen Exekutiven gegenüber. Und während das Europäische Parlament ohne Unterlass auf die Menschenrechte und den Datenschutz pocht, sind oder waren 22 der 27 Mitgliedstaaten der EU an der US-geführten Operation Enduring Freedom (OEF) in Afghanistan beteiligt, ob direkt mit Truppen und Waffen oder indirekt unterstützend.[21] Letztlich entscheiden die Mitgliedstaaten über die Teilnahme an Kriegseinsätzen und anderen internationalen Missionen, ob dies nun Auseinandersetzungen mit Terroristen impliziert oder nicht.

Währenddessen hat die EU nur begrenzte rechtliche Kompetenzen und ist deshalb für die USA in puncto Terrorismusbekämpfung bis auf Weiteres nur ein europäischer Ansprechpartner unter mehreren.

19 Vgl. Council of the European Union, *EU-U.S. and Member States 2010 Declaration on Counterterrorism: Forging a Durable Framework to Combat Terrorism within the Rule of Law*, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114874.pdf>.

20 EU Counter-Terrorism Coordinator (CTC) to Council/European Council, *EU Action Plan on Combating Terrorism*, 15358/09, 26.11.2009, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st15/st15358.en09.pdf>.

21 Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Irland, Lettland, Litauen, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern.

Problemfelder transatlantischer Zusammenarbeit

Die Kooperation der Europäer und der USA ist von großer Vielfalt und Heterogenität gekennzeichnet. Grund dafür ist vor allem, dass das Europäische Parlament und die Europäische Kommission zwar hohe rechtsstaatliche Standards ansetzen, diese aber von den Mitgliedstaaten nur teilweise umgesetzt werden. Gerade bei der Gefahrenabwehr wissen die Mitgliedstaaten die Ergebnisse von Ermittlungsmethoden und Verfahren der Terrorismusbekämpfung auch dann zu schätzen, wenn die Verfahren zu ihrer Gewinnung gegen die Rechtsstandards der EU verstoßen. Die transatlantische Zusammenarbeit wirkt sich in ihren verschiedenen Bereichen und Formen jeweils unterschiedlich auf rechtsstaatliche Prinzipien aus.

Listungen

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 versuchen einzelne Staaten wie die USA, aber auch die Vereinten Nationen und die Europäische Union, die Finanzquellen des Terrorismus systematisch auszutrocknen. Eins der wichtigsten Instrumente dazu ist die sogenannte Listung von Personen und Organisationen, die im Verdacht stehen, terroristische Handlungen zu unterstützen. Personen, die auf diesen Listen stehen, werden oftmals ohne ordentliches Gerichtsverfahren und aufgrund nicht offengelegter Geheimdienstinformationen am Zugang zu ihren Konten gehindert und damit vom innerstaatlichen und internationalen Zahlungsverkehr abgeschnitten. Wie die alte zielt auch die neue US-Regierung mit ihrer Strategie sowohl auf die möglichen Finanzkanäle der Terroristen als auch auf die Herkunft der Gelder. Sie verlangte verschärfte Sorgfaltspflichten aller Banken gegen Geldwäsche und eine strengere Überwachung von Spendenaktionen in den reichen Golfstaaten. Die Behörden durchleuchteten zudem alle islamischen Hilfswerke in den USA und unterstellten sie der Aufsicht des Sozial- oder des Außenministeriums. Wollen diese Gruppen Geld ins Ausland überweisen, muss die Zentralbank dies inzwischen eigens bewilligen.[22] Eine Abkehr von dieser unter der Bush-Administration eingeleiteten Politik zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ist nicht absehbar.

Listungen mutmaßlicher Terroristen sind rechtsstaatlich gesehen hochgradig problematisch. Häufig beruhen Auskünfte auf Hinweisen befreundeter Geheimdienste. Diese Quellen können aus übergeordneten politischen Gründen vor Gericht nicht offengelegt werden. Deshalb sind die Informationen nur eingeschränkt überprüfbar. Gelistete Personen und Organisationen können in die Situation geraten, ihre Unschuld vor Gericht beweisen zu müssen, ohne die gegen sie erhobenen Vorwürfe zu kennen.[23] Listen führen faktisch zu einer Einschränkung der Rechtswegegarantie des Rechtsstaates. Damit stehen sie in einer offenen Spannung zum Rechtsstaatsprinzip wie auch zu den internationalen Rechtspflichten der europäischen Mitgliedstaaten.[24] Das Recht auf ein faires Verfahren und das Recht auf Verteidigung sind nicht nur in den nationalen Verfassungen aller Mitgliedstaaten festgelegt. Sie finden sich auch explizit in den Artikeln 47 und 48 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie in Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Gleichwohl stößt das Führen von Terroristenlisten grundsätzlich auf relativ wenig Kritik in der EU. Sie werden als notwendiges Instrument betrachtet, um auch gegen solche Personen und Organisationen vor-

22 Vgl. Viktor Kocher, »Terrorgeld, Almosen und Islam-Feindbilder. Die Folgen der Terrorbekämpfung für die humanitäre Arbeit«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 21.9.2010, S. 9.

23 Vgl. Kathrin Peiffer/Patricia Schneider, »Menschenrechte gelten doch auch für Terrorverdächtige. Das Urteil des EuGH zur Umsetzung von VN-Sicherheitsrats-Resolutionen und die Auswirkungen auf die Terrorismusbekämpfung durch gezielte Sanktionen mit Hilfe von Terrorlisten«, in: *Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*, 44 (Dezember 2008), S. 1–12 (7).

24 Vgl. zur rechtlichen Diskussion Takis Tridimas, »Terrorism and the ECJ: Empowerment and Democracy in the EC Legal Order«, in: *European Law Review*, 34 (2009) 1, S. 103–126; Gráinne De Búrca, »The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi«, in: *Harvard International Law Journal*, 51 (2009) 1, S. 1–49; Piet Eeckhout, »Community Terrorism Listings, Fundamental Rights, and UN Security Council Resolution. In Search of the Right Fit«, in: *European Constitutional Law Review*, (2007) 3, S. 183–206.

gehen zu können, gegen die entweder nicht genügend belastendes Material für ein ordentliches Gerichtsverfahren vorliegt oder bei denen man das Material nicht offenlegen möchte.

Heftig kritisiert wurden hingegen die Verfahren der Aufnahme *(listing)* und des Streichens *(delisting)* von Namen.[25] Nach welchen Kriterien an terroristischen Handlungen beteiligte Personen, Vereinigungen und Körperschaften in die Liste aufgenommen werden dürfen, ist festgelegt im Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP des Rates über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus. Für die gelisteten Personen gelten verstärkte Maßnahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Rahmen des Vertrags über die Europäische Union (VEU). Zudem werden die Vermögenswerte der Personen eingefroren. Alle Streichungsanträge von gelisteten Personen, Vereinigungen und Körperschaften, aber auch von Mitgliedstaaten oder Drittstaaten werden von der Ratsarbeitsgruppe »Gemeinsamer Standpunkt 931« erörtert. Erst danach entscheidet der Rat über eine Neufassung der Liste. Der Rat hat im Juli 2010 zahlreiche Vereinigungen von der Liste streichen müssen, da die rechtlichen Gründe für deren weitere Listung nicht ausreichten.[26]

Die von der EU erstellte Liste ist dabei getrennt zu betrachten von der Regelung der EU zur Unterstützung der Resolution 1390/2002 des VN-Sicherheitsrats. Letztere betrifft das Einfrieren der Gelder von Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen (Verordnung [EG] Nr. 881/2002 des Rates). Nach einem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom September 2008 in den verbundenen Rechtssachen C-402/05 P und C-415/05 P (Yassin Abdullah Kadi, Al-Barakaat International Foundation gegen Rat und Kommission) musste die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 geändert werden. Für die Aufnahme in die Liste musste ein Verfahren eingeführt werden, das sicherstellt, dass die grundlegenden Verteidigungsrechte gewahrt sind, insbesondere der Anspruch auf rechtliches Gehör. Dem geänderten Verfahren gemäß muss eine gelistete Person, Organisation, Einrichtung oder Vereinigung über die Gründe ihrer Listung unterrichtet werden, die vom al-Qaida- und Taliban-Sanktionsausschuss der Vereinten Nationen mitgeteilt wurden. Damit soll die betroffene Partei Gelegenheit erhalten, zu diesen Gründen Stellung zu nehmen. Die Betonung rechtsstaatlicher Standards in der europäischen Antiterrorismuspolitik findet in der jüngeren Rechtsprechung ihre Fortsetzung. In seinem Urteil vom 30. September 2010 annullierte der EuGH die EU-Verordnung 1190/08, mit der das Vermögen des saudiarabischen Staatsbürgers Yassin Abdullah Kadi eingefroren worden war. Die Begründung lautete, Kadi sei keine ausreichende Einsicht in das gegen ihn verwandte belastende Material eingeräumt worden.

Die Mitgliedstaaten reagierten einsichtig auf die Urteile des EuGH. Das 2010 verabschiedete Stockholmer Programm des Europäischen Rates lässt kaum noch Abstriche vom Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zu:[27] Dies wird als »eine der Grundlagen für die Arbeit der Union im Bereich der Terrorismusbekämpfung« angesehen. Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung dürften ausschließlich »im Rahmen der uneingeschränkten Achtung der Grundrechte und Grundfreiheiten erfolgen« und die Union müsse »sicherstellen, dass alle Instrumente zur Bekämpfung des Terrorismus unter vollständiger Wahrung der Grundrechte und Grundfreiheiten eingesetzt werden«.

Auf internationaler Ebene lässt sich kein vergleichbarer Prozess feststellen. Die rechtlichen Standards wurden zwar durch die Vorbereitung und schließlich Verabschiedung der VN-Resolutionen 1617, 1730, 1735 und 1822 verbessert.[28] Noch immer besteht hier allerdings das grundsätzliche Problem, dass es auf der Ebene der Vereinten Nationen keine gerichtliche Instanz gibt, bei der Einzelne gegen ihre Listung klagen

25 Die Drei-Staaten-Initiative (Deutschland, Schweiz, Schweden) hatte ein Rechtsgutachten zur Terroristenlistung in Auftrag gegeben. Vgl. Thomas Biersteker/Sue E. Eckert, *Strengthening Targeted Sanctions through Fair and Clear Procedures*, Rhode Island: Watson Institute for International Studies, März 2006 (White Paper); Michael Bothe, »Security Council's Targeted Sanctions with Human Rights Standards«, in: *Journal of International Criminal Justice*, 6 (2008) 3, S. 541–555.

26 Mit der Verordnung (EU) Nr. 610/2010 vom 12.7.2010 zur Durchführung des Art. 2 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 über spezifische, restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus hat der Rat nach vollständiger Überprüfung die Liste der Personen, Vereinigungen und Körperschaften mit 52 Einträgen ersetzt. Die jeweils aktuelle Liste ist zu finden unter <www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1878&lang=EN>.

27 »The Stockholm Programme« [wie Fn. 5].

28 Vgl. Council of the European Union, *Joint EU-U.S. Experts' Report on Terrorism Finance Financial Sanctions Workshop on Implementing SRIII*, Berichtszeitraum: April 2005 bis Mai 2008, 8093/10, Brüssel, 29.3.2010, S. 1–8.

können. Vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) sind nur Staaten klagebefugt. Auch die Einführung einer Ombudsperson durch die VN-Resolution 647 (2009) hilft hier nur begrenzt. Das Ombudsverfahren ist kein rechtliches Verfahren und die Entscheidung über die Entfernung eines Namens von einer Liste fällt das zuständige Sanktionskomitee, das sich aus hochrangigen Beamten der im Einzelfall betroffenen Staaten zusammensetzt. Die Ombudsperson kann nur Informationen einholen und sie für den Sanktionsausschuss vorbereiten. Ein Mehr an Rechtsschutz schafft sie nicht.[29]

Bei der Listung von Personen und Organisationen, die des Terrorismus verdächtigt werden, ist insgesamt ein eigenständiger Rechtsentwicklungsprozess der EU zu beobachten. Er beachtet rechtsstaatliche Prinzipien und ist der internationalen Entwicklung einschließlich der US-amerikanischen Praxis voraus.

Datenschutz

Beim Datenschutz geht es grundsätzlich um die Frage, wann und unter welchen Bedingungen die USA Zugriff auf die Daten europäischer Bürger und Unternehmen erhalten sollen.[30] Die Debatte über die Modalitäten des Datenaustausches hat sich zugespitzt, weil sich die Datenschutzpolitiken der USA und der EU in den letzten Jahren entgegengesetzt entwickelt haben. Der Patriot Act hat die Kompetenzen der US-Regierung zur Erhebung privater Daten ausgedehnt. Dagegen hatten die EU-Datenschutzrichtlinie 95/46/EG, die Grundrechtecharta und die neuen Kompetenzen des Europäischen Parlaments durch den Vertrag von Lissabon eher gegenteilige Wirkung. Fragen des Datenschutzes sind zwischen den USA und der EU stark umstritten. Die wichtigsten aktuellen Streitfälle sind das Fluggastdatenabkommen (PNR) und das zum 1. August 2010 in Kraft getretene Zahlungsverkehrsabkommen (Terrorist Finance Tracking Program, TFTP). Ein von der Kommission geplantes übergreifendes Datenschutzabkommen dürfte ebenfalls für Zwist sorgen. In allen drei Fällen kommen der gestiegene Einfluss des Europäischen Parlaments und das Beharren der EU auf hohen Schutzstandards zum Ausdruck.

Im Fall des Zahlungsverkehrsabkommens ging bereits die Aufnahme von Verhandlungen darauf zurück, dass dem Europäischen Parlament der Umgang mit den in die USA transferierten Bankdaten zu nachlässig erschien.[31] Ausgangspunkt der Verhandlungen war das Bankdatenabkommen, das es den amerikanischen Sicherheitsbehörden ermöglicht, unmittelbar auf den Zahlungsverkehr zwischen EU-Ländern und Nicht-EU-Ländern zuzugreifen, und zwar durch den Computerserver der Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT), einem Dienstleistungsunternehmen für Banken im internationalen Zahlungsverkehr. Die Sicherheitsbehörden in den USA hatten bislang Zugriff auf die SWIFT-Server, da einige von ihnen früher in den USA betrieben wurden. Mit dem neuen Abkommen reagiert die EU auf die Verlegung eines Servers nach Europa und schränkt die Kontrolle der USA auf die darauf gespeicherten Daten ein.[32] Künftig sollen US-Beamte Daten nur noch unter Aufsicht eines EU-Beamten einsehen können. Außerdem wollen die Mitgliedstaaten in den nächsten fünf Jahren ein vergleichbares System zur Bankdatenüberwachung in der EU einführen. Dann sollen nicht mehr größere Datenpakete zur Auswertung nach Amerika versandt werden dürfen, sondern nur noch einzelne, von den Europäern selbst gewonnene Fahndungshinweise. Zu den wichtigsten Neuerungen gehört, dass Europol künftig bei jeder Anfrage aus Amerika überprüfen soll, ob diese dem Abkommen nach erlaubt ist. Dieses sieht eine Beschränkung auf Fälle mit begründetem Terrorismusverdacht und die Übermittlung möglichst kleiner Datensätze vor. Außerdem müssen die Amerikaner nun die Genehmigung eines EU-Mitgliedstaates einholen, wenn sie Erkenntnisse über einen seiner Bürger an einen Drittstaat weitergeben wollen. Die Daten sollen nur noch maximal fünf Jahre gespeichert werden. Die amerikanische Regierung soll sich verpflichten, jedem Betroffenen unabhängig von Natio-

29 Siehe zum Verfahren Clemens Feinäugle, »Individualrechtsschutz gegen Terroristenlistung? Ein kritischer Blick auf die ›Ombudsperson‹ in der neuen Resolution 1904 (2009) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen«, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, (2010) 6, S. 188–190.

30 Zitiert nach Katja Galinski, »Ein atlantischer Vergleich. Freiheit, Sicherheit und Datenschutz aus amerikanischer und deutscher Sicht«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28.5.2010, S. 10.

31 Jörg Monar, »The Rejection of the EU-SWIFT Interim Agreement by the European Parliament: A Historic Vote and Its Implication«, in: *European Foreign Affairs Review*, 15 (2010) 2, S. 143–151.

32 Vgl. Edna Dretzka/Stormy-Annika Mildner, *Anything but SWIFT: Why Data Sharing Is Still a Problem for the EU*, Washington, D.C.: American Institute for Contemporary German Studies (AICGS), Mai 2010 (AICGS Issue Brief), S. 1–8.

nalität oder Wohnort den Rechtsweg für Einsprüche bei der Verwaltung oder vor Gericht zu eröffnen.

Auch beim Umgang mit Fluggastdaten (Passenger Name Record, PNR)[33] zeigt sich das gestärkte Selbstbewusstsein der Europäer. Immer mehr Staaten setzen Fluggastdaten zur Bekämpfung des Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität ein. Strafverfolgungsbehörden können die von einem Fluggast bei der Buchung gemachten Angaben verwerten, um Verbrechen zu verhüten oder aufzuklären oder um Risikoanalysen zu erstellen. Für PNRs gibt es bisher allerdings noch kein neu ausgehandeltes Übereinkommen zwischen den USA und der EU. Es existiert lediglich ein Paket von Vorschlägen der Kommission, die das noch gültige Interims-Abkommen ablösen sollen. Die politische Debatte zeigt aber schon heute, dass es ein Übereinkommen wohl nur auf der Basis umfassenden Datenschutzes und weitreichender rechtsstaatlicher Garantien geben wird. PNR-Daten seien »aus Sicht des Datenschutzes nicht ganz unproblematisch«,[34] erklärte die EU-Kommissarin für Inneres, Cecilia Malmström. Derzeit gelten unterschiedliche Regelungen für den Austausch von PNR-Daten mit Drittländern. So können die USA PNR-Daten standardmäßig 15 Jahre vorhalten.[35] Das Europäische Parlament hat diese Vereinbarung von Anfang an scharf kritisiert: Sie biete EU-Bürgern und Fluggesellschaften zu wenig Rechtssicherheit und gewährleiste nicht, dass die US-Behörden grundlegende Datenschutzbestimmungen einhielten. Zudem verpflichtete sich die EU in dem bisher gültigen Abkommen, Fluggastdaten einseitig weiterzugeben, während die US-Seite lediglich dazu bereit war, bei den US-Fluggesellschaften für die Weitergabe von Daten in umgekehrter Richtung »zu werben«.[36] Der neue Vorschlag der Kommission geht zwar in seinen Schutzbestimmungen über das noch geltende Interims-Abkommen hinaus, wird aber gleichwohl kritisiert, er reiche nicht aus. Der EU-Datenschutzbeauftragte Peter Hustinx bemängelte, dass »die pro-aktive Nutzung von Fluggastdatensätzen aller Passagiere für Zwecke der Risikobewertung eine deutlichere Rechtfertigung und Schutzmaßnahmen erfordert«.[37] Insbesondere für die Verarbeitung sensibler Daten, die Konditionen der Datenübermittlung an andere Behörden sowie die Vorratsdatenspeicherung sollten laut Hustinx strengere Bedingungen gelten.

Die Stoßrichtung der EU, auf eine weitere Ausdehnung des Schutzes von persönlichen Daten hinzuwirken, zeigt sich sowohl im neuen TFTP-Abkommen als auch in den Verhandlungen über die Fluggastdaten. Darüber hinaus tritt sie im von der Kommission angestrebten neuen Datenschutzabkommen zutage. Ende Mai 2010 hat die Kommission den Entwurf eines Verhandlungsmandats für ein Abkommen der EU mit den USA angenommen, das den Schutz personenbezogener Daten bei der gemeinsamen Bekämpfung von Straftaten und terroristischen Handlungen regeln soll. Ziel ist ein hoher Schutz personenbezogener Informationen wie Fluggast- oder Finanzdaten. EU-Bürger sollen das Recht erhalten, gegen eine unrechtmäßige Verarbeitung ihrer Daten in den USA Rechtsmittel einzulegen und die Daten gegebenenfalls löschen oder berichtigen zu lassen.[38]

Außerordentliche Überstellungen und Geheimgefängnisse

Die US-Regierung hat Anfang 2002 damit begonnen, mutmaßliche Terroristen auch ohne rechtsstaatliche Verfahren festzusetzen und in geheimen Gefängnissen in Europa festzuhalten. Der Europarat schätzt in sei-

33 Europäisches Parlament, *Außenpolitische Strategie der EU im Bereich der Fluggastdatensätze (PNR). Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. November 2010 zu einem sektorübergreifenden Konzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) an Drittländer und den Empfehlungen der Kommission an den Rat zur Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und Australien, Kanada beziehungsweise den Vereinigten Staaten von Amerika*, P7_TA-PROV(2010)0397, 11.11.2010.

34 »Europäische Kommission schlägt EU-Außenstrategie zur Übermittlung von Fluggastdaten (PNR) vor«, IP/10/1150, Brüssel, 21.9.2010.

35 »The Passenger Name Record (PNR) – Frequently Asked Questions«, Memo/10/431, Brüssel, 21.9.2010.

36 Zur Geschichte des PNR-Abkommen vgl. Javier Argomaniz, »When the EU is the ›Norm-taker‹: The Passenger Name Records Agreement and the EU's Internalization of US Border Security Norms«, in: *European Integration*, 31 (Januar 2009) 1, S. 119–136.

37 »EU-Außenstrategie über Fluggastdatensätze: Der EDSB fordert strengere Bedingungen für die Verwendung und die Übermittlung personenbezogener Daten von Fluggästen«, EDPS/10/14, Brüssel, 19.10.2010.

38 Insbesondere der Privacy Act von 1974, der unter anderem gerichtlichen Rechtsschutz bezüglich der Löschung und Berichtigung von Daten gewährt, gilt nur für US-Bürger. Die EU forderte, ihre Bürger genauso wie US-Bürger zu behandeln – im Idealfall durch eine Änderung des Privacy Act. Die USA weigern sich jedoch, ihr innerstaatliches Recht zu modifizieren. Dies dürfte sich auch mit einem republikanisch dominierten Kongress nicht ändern.

nem Bericht vom Juni 2006, dass etwa 100 Personen von der CIA auf europäischem Gebiet entführt und in andere Länder gebracht wurden – häufig erst, nachdem sie die *Black Sites* genannten Geheimgefängnisse durchlaufen hatten, die die CIA in Kooperation mit den jeweiligen Regierungen betrieb. Einem Bericht des Europäischen Parlaments vom Februar 2007 zufolge sind 1245 Flüge zu verzeichnen, die oftmals Länder zum Ziel hatten, in denen die Verdächtigten Folter ausgesetzt werden konnten, und zwar unter Missachtung des Artikels 3 der UN-Antifolterkonvention. Mit ihrem sogenannten *High Value Detainee* (HVD)-Programm[39] wollte die CIA Terrorverdächtige fangen und unter Verschluss halten oder auch töten. Viele Mitgliedstaaten tolerierten die illegalen Handlungen der CIA und kooperierten nur äußerst widerwillig mit dem Europarat, als dieser die Fälle untersuchen wollte. Laut dem zweiten Bericht des Europarat-Sonderermittlers Dick Marty liegen genügend Beweise für die Existenz geheimer Gefängnisse in Polen und Rumänien von 2003 bis 2005 vor. Im Bericht wird auch die Mitwirkung der Nato hervorgehoben.[40]

Mit der *Executive order* vom 22. Januar 2009 untersagte die Obama-Administration folterähnliche Verhörtechniken und ließ die sogenannten Regelverstöße in der Amtszeit von George W. Bush prüfen.[41] Eine strafrechtliche Ermittlung gegen einzelne Beamten und gegebenenfalls eine Verurteilung vor Gericht, wie erstmals im November 2010 von einem mailändischen Gericht gegen frühere CIA-Agenten ausgesprochen, blieben in den USA allerdings bisher aus. Und die USA haben die Praxis der willkürlichen Festnahmen auch nicht vollständig aufgegeben. Der CIA wurde zwar verboten, neue Geheimgefängnisse zu eröffnen. Gleichzeitig gestand ihr die US-Administration aber zu, bestehende Geheimgefängnisse weiterzubetreiben, wenn sie kurzfristig genutzt werden (»facilities used only to hold people on a short-term, transitory basis«[42]).[43] CIA-Direktor Leon Panetta bestätigte im April 2009 die Praxis der kurzfristigen Festnahme von Terrorverdächtigen.[44]

Das Europäische Parlament hat mehrmals darauf hingewiesen, dass außerordentliche Überstellungen und geheime Inhaftierungen zahlreiche Menschenrechtsverletzungen mit sich bringen. Hierzu zählen Verstöße gegen das Recht auf Freiheit und Sicherheit, das Verbot der Folter und der unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und in Extremfällen das Recht auf Leben.[45] Daher ermahnte das Europäische Parlament den Rat und die Mitgliedstaaten, »eine eindeutige und energische Erklärung an die amerikanische Regierung zu richten und sie darin aufzufordern, die Verfahren der außerordentlichen Inhaftierungen und Überstellungen einzustellen«.[46] Außerordentliche Überstellungen und Geheimgefängnisse verstoßen zudem gegen die internationalen Menschenrechtsnormen, das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter, die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Grundrechte-Charta der EU.

Die Duldung der unrechtmäßigen Praxis der CIA durch viele Mitgliedstaaten der EU steht im Einklang mit der Vorgehensweise vieler europäischer Geheimdienste, Informationen aus Verhören auch dann für die eigene Ermittlungsarbeit zu verwenden, wenn sie in Ländern gewonnen wurden, in denen regelmäßig gefoltert wird.[47] So kamen der UN-Sonderberichterstatter für die Verteidigung der Menschenrechte im Kampf gegen den Terrorismus, Martin Scheinin, und der UN-Sonderberichterstatter über Folter, Manfred Nowak, in einem gemeinsamen Bericht vom Februar

39 »High value detainee«: äußerst wichtiger Gefangener.
40 Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Secret Detentions and Illegal Transfers of Detainees Involving Council of Europe Member States: Second Report*, 11.6.2007, Abschnitte 85–91, <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11302.pdf>.
41 The White House, *Executive Order: Ensuring Lawful Interrogations*, 22.1.2009. Justizminister Eric Holder scheute sich nicht, die zuvor von den USA angewandte Verhörtechnik des »Waterboarding« als Folter zu bezeichnen.
42 Vgl. ebd., Section 2 (g).
43 Zur Diskussion hierzu siehe Charlie Savage/Scott Shane, »Experts Urge Keeping Two Options for Terror Trials«, in: *New York Times*, 8.3.2010.
44 Leon Panetta, *Message from the Director: Interrogation Policy and Contract*, 9.4.2009, <https://www.cia.gov/news-information/press-releases-statements/directors-statement-interrogation-policy-contracts.html>.
45 »Entschließung des Europäischen Parlaments zu der behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen (2006/2200 [INI])«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, C 287 E/309, 29.11.2007, Paragraph F.
46 Ebd., Artikel 8.
47 Vgl. *Unterrichtung durch das Europäische Parlament vom 19. Februar 2009 zu der behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen*, Bundesrat, Bundesratsdrucksache 256/09, 23.3.2009.

2010[48] zu dem Schluss, dass die Bundesregierung beispielsweise für die illegale Inhaftierung des deutschen Staatsbürgers Mohammed Zammar in Syrien mitverantwortlich war.[49]

Die Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch (HRW) beklagt das Fehlen angemessener und transparenter Richtlinien, die die Zusammenarbeit von Geheimdienstbeamten mit Nachrichtendiensten solcher Staaten regeln, in denen nachweislich gefoltert wird.[50] Zudem sind die Mechanismen für die demokratische Kontrolle von Geheimdiensten unterentwickelt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Kontrollrechte des Bundestages bzw. des parlamentarischen Kontrollausschusses mit seiner Entscheidung vom 17. Juli 2009 nochmals gestärkt.[51] Auch auf EU-Ebene soll ein neuer Ausschuss des Europäischen Parlaments (Special Committee) zukünftig Einblick in vertrauliche Dokumente des Rates erhalten, damit das Parlament seinen Informationsrechten besser nachkommen kann. Unter Folter erzwungene Informationen werden in amerikanischen Gerichtsverfahren eingesetzt. Daher muss gefragt werden: Unterläuft die Fortsetzung außerordentlicher Überstellungen und der Fortbestand von Geheimgefängnissen gültige Rechtshilfe- oder Auslieferungsabkommen der EU bzw. einzelner EU-Staaten mit den USA? Wenn ja, können diese Abkommen im Rahmen einer rechtsstaatlichen Praxis dann überhaupt aufrechterhalten werden?

Aufnahme von Inhaftierten aus Guantánamo

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 inhaftierten die USA 779 Terrorverdächtige im Gefängnis auf dem Marinestützpunkt Guantánamo Bay auf Kuba.[52] Ende 2010 wurden 599 Personen davon in Drittstaaten überführt, bei 174 Insassen wird über den Verbleib noch gestritten. Bei der Überstellung in Drittstaaten sind die USA gehalten, sogenannte diplomatische Zusicherungen seitens aufnahmewilliger Drittstaaten nicht dazu zu nutzen, das Prinzip des Non-refoulement[53] (Nichtzurückweisung) zu umgehen.[54] In einem Urteil des Obersten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten vom Sommer 2008 wurde die Praxis der Internierung mutmaßlicher Terroristen ohne ordentliches Gerichtsverfahren für unzulässig erklärt. Dem Gericht zufolge besitzen alle Guantánamo-Gefangenen das Recht auf Überprüfung ihrer Haft durch ein ziviles amerikanisches Gericht (Habeas-Corpus-Prinzip).[55] Barack Obama reagierte direkt nach seinem Amts-

48 *Joint Study on Global Practices in Relation to Secret Detention in the Context of Countering Terrorism*, UN Doc. A/HRC/13/42, 19.2.2010, <www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-42.pdf>.

49 Mohammed Zammar wurde 2001 in Marokko verhaftet, gefoltert und anschließend von den USA an Syrien überstellt. Während seiner syrischen Haft wurde er von einer Gruppe deutscher Geheimdienst- und Strafverfolgungsbeamten verhört. Auch der in Deutschland ansässige Murat Kurnaz wurde während seiner Inhaftierung im US-Gefängnis Guantánamo von Beamten des BND vernommen. Vgl. Deutscher Bundestag, *Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a. und der Fraktion Die Linke. Umsetzung des Folterverbots*, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/2813, 26.8.2010, S. 1–3. Vgl. Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage* (s.o.), Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/2997, 21.9.2010, S. 2.

50 Human Rights Watch (HRW), *»Ohne nachzufragen«: Geheimdienstliche Zusammenarbeit mit Ländern, in denen gefoltert wird. Frankreich, Deutschland, Großbritannien*, New York 2010, <www.hrw.org/de/reports/2010/06/28/ohne-nachzufragen-0>.

51 <www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090617_2bve000307.html>.

52 Für ausführlichere Informationen zur Gefangenenproblematik ist die Website der *New York Times* empfehlenswert: <http://projects.nytimes.com/guantanamo> (eingesehen am 21.10.2010).

53 Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention enthält das Verbot, einen Flüchtling im Sinne des Artikels 1 der Konvention »auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten auszuweisen oder zurückzuweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde«.

54 Prinzipiell erleichtern »diplomatische Zusicherungen« die Abschiebung unerwünschter Ausländer in Länder, in denen ihnen Folter oder Misshandlung drohen. Da derartige Überstellungen nach internationalen Konventionen rechtlich problematisch sind, holt sich die entsendende Regierung das Versprechen des aufnehmenden Staates ein, nicht zu foltern. In den meisten Fällen sind Ausländer betroffen, denen eine Beteiligung an terroristischen Aktivitäten vorgeworfen wird oder die als Gefahr für die nationale Sicherheit betrachtet werden. Vgl. <www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Newsletter_Anhaenge/120/dipl_zusicherungen.pdf> (eingesehen am 21.10.2010).

55 Unter den Entscheidungen des Supreme Court zu Guantánamo gilt »Boumediene v. Bush« als die wichtigste. Effektiven Rechtsschutz biete das Habeas-Corpus-Prinzip nur, wenn Gefangene, die jahrelang zu Unrecht festgehalten wurden, ihre Freilassung durchsetzen können, notfalls durch Einreise in die USA. Verweigere man ihnen diese Möglichkeit, werde die »Boumediene«-Entscheidung zum Verfassungsrecht auf Haftüberprüfung zur Farce. Im Februar 2009 befand jedoch ein Bundesberufungsgericht, es verstoße gegen das Prinzip der Gewaltenteilung, wenn amerikanische Gerichte die Regierung anweisen, Guantánamo-Häftlinge ins Land zu lassen.

antritt auf die Unrechtmäßigkeit der Inhaftierung mutmaßlicher Terroristen ohne Gerichtsurteil. Bereits am zweiten Tag seiner Amtszeit kündigte er an, das Gefangenenlager Guantánamo binnen eines Jahres zu schließen. Gleichzeitig untersagte er mit sofortiger Wirkung die Anwendung gewaltsamer Verhörtechniken.

In den USA fand Obama nur wenig Unterstützung für seine Politik der zügigen Auflösung des Gefangenenlagers. Der US-Kongress blockierte die Überstellung von Guantánamo-Häftlingen in die Vereinigten Staaten, indem er dem Präsidenten die dafür notwendigen Gelder verweigerte. Die Regierung musste sich die Freigabe der Budgetmittel durch den Kongress 2009 teuer erkaufen, indem sie zur militärischen Gerichtsbarkeit für die Führer des Terrornetzes al-Qaida zurückkehrte. Obama ließ zwar die Richtlinien für die unter seinem Vorgänger George W. Bush eingeführten Militärtribunale überarbeiten. Die Aburteilung mutmaßlicher Terroristen aus Guantánamo als »feindliche Kombattanten« *(unprivileged enemy belligerents)* vor diesen Tribunalen schloss er aber nicht grundsätzlich aus.[56] Nach einem Kongressbeschluss vom Oktober 2009 zu Verhandlungen vor Militärtribunalen gegen Terrorismusverdächtige haben die Angeklagten deutlich bessere Möglichkeiten, sich zu verteidigen. Dennoch genießen sie nicht die gleichen Rechte wie vor einem zivilen Gericht. Das reformierte Gesetz schließt Beweise aus, die durch fragwürdige Vernehmungsmethoden erlangt wurden oder auf Hörensagen beruhen.[57] Ein militärischer Pflichtverteidiger für die Tribunale im Pentagon, Oberst Jeffrey Colwell, charakterisierte die Entscheidung Obamas für die Rückkehr zu Militärtribunalen für Khalid Scheich Mohammed und seine vier Mitverschwörer – die mutmaßlichen Drahtzieher der Terroranschläge vom 11. September 2001 – als »traurigen Tag für den Rechtsstaat«.[58]

Vor dem Hintergrund dieser schwierigen innenpolitischen Lage und der weiterhin problematischen Rechtssituation der Inhaftierten[59] konstatierte das Europäische Parlament, es sei umso zwingender, dass europäische Staaten Häftlinge aufnähmen. Es forderte die europäischen Länder auf, sich unverzüglich um die Rückkehr ihrer Staatsangehörigen und der in ihren Ländern ansässigen Drittstaatsangehörigen zu bemühen, die von den US-Behörden rechtswidrig festgehalten wurden.[60] Es war klar, dass Inhaftierte, die nicht von den Mitgliedstaaten der EU aufgenommen würden, Gefahr liefen, in Staaten gebracht zu werden, die geringere rechtsstaatliche Standards anwenden.

Gleichwohl waren die Mitgliedstaaten der EU nicht zu einer koordinierten Vorgehensweise bereit. Alle Verhandlungen über die Aufnahme von Inhaftierten erfolgten ausschließlich bilateral zwischen dem jeweiligen Mitgliedstaat und den USA. Bis dato haben Mitgliedstaaten 47 ehemalige Guantánamo-Häftlinge aufgenommen.[61] Drei von ihnen leben in Deutschland, zwei davon erst seit September 2010 nach einem

56 Vgl. *US Military Commissions Act of 2009* (Reformed Military Commissions Provisions and Attendant Rules Included. H.R. 2647: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010), <www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h111-2647>.

57 House of Representatives, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010*, Report 11-228, <www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h111-2647> (eingesehen am 21.10.2010).

58 Zitiert nach »Das Weiße Haus gegen Holder. Verhandlung gegen Terrorverdächtige vor Militärtribunal«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6.3.2010, S. 5.

59 Weder die Regierung noch der demokratische Vorsitzende des Justizausschusses im Senat, Patrick Leahy, haben auf die Appelle aus der Richterschaft reagiert, klare und einheitliche Vorgaben für die Haftprüfungsverfahren zu formulieren. Im strittigen Fall (Kiyemba v. Obama) geht es um die uigurischen Gefangenen. Es handelt sich um Angehörige einer muslimischen Minderheit aus der chinesischen Provinz Xinjiang, die nach dem 11. September 2001 in Pakistan und Afghanistan aufgegriffen wurden und seit 2002 in Guantánamo einsitzen. In diesem Verfahren wird der Supreme Court prüfen, ob die Uiguren mit Habeas-Corpus-Anträgen die Einreise in die USA erzwingen können. Die Anwälte wollen außerdem klären lassen, ob amerikanische Zivilgerichte die Überstellung von Guantánamo-Gefangenen in Länder verhindern können, in denen den Häftlingen politische Verfolgung und Folter drohen. Wie schon die Regierung Bush will auch die Obama-Administration möglichst verhindern, dass sich der Gerichtshof mit Guantánamo befasst. Denn bislang wurde der Umgang mit den Gefangenen von den Richtern beanstandet, was den Spielraum der Exekutive im Kampf gegen den Terrorismus verengte.

60 *Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen. Entschließung des Europäischen Parlaments zu der behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen* (2006/2200(INI)), P6_TA(2007)0032, <www.europarl. europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2007-0032+0+DOC+PDF+V0//DE> (eingesehen am 21.10.2010).

61 Die Zurückhaltung erklärt sich dadurch, dass jeder siebte Entlassene, so heißt es in einer Pentagon-Studie, (wieder) zum Kämpfer und radikaler als zuvor werde. Vgl. Nigel Inkster/ Robert Whalley, »Europe, Guantanamo and the ›War on Terror‹: An Exchange«, in: *Survival*, 51 (Juni–Juli 2009) 3, S. 55–70 (57).

Beschluss des Bundesinnenministeriums, das sich zunächst ablehnend verhalten hatte. Seine Ablehnung hatte es damit begründet, dass die USA im Mai 2009 keine ausreichenden Unterlagen und Informationen über die Häftlinge zur Verfügung gestellt und somit dem Aufenthaltsgesetz (Paragraph 22) nicht Genüge getan hätten. Nach diesem Passus kann der Bundesinnenminister Ausländern aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilen. Die meisten Bundesländer haben sich gegen eine Aufnahme von Guantánamo-Häftlingen ausgesprochen. Der damals zuständige nordrhein-westfälische Minister betonte, wenn die USA in der Lage seien, »ein völkerrechtswidriges Lager wie Guantánamo«[62] einzurichten, könnten sie es auch wieder auflösen und dafür Sorge tragen, dass die wenigen Menschen in den USA bleiben können.

Überstellung von Gefangenen nach Bagram

Die USA unterhalten in Afghanistan auf ihrem Militärstützpunkt Bagram die sogenannte Bagram Theater Internment Facility (BTIF), im US-Militärjargon kurz Bagram Holding Facility genannt. Dort befinden sich rund 700 Terrorverdächtige, die im Rahmen der Operation Enduring Freedom (OEF) von US-Militärs festgenommen wurden.[63] Derzeit gibt es in den USA Überlegungen, auch einen Teil der Gefangenen aus Guantánamo nach Bagram zu verlegen. Gegen rund 50 Gefangene in Bagram liegt zwar so wenig gerichtsverwertbares Material vor, dass es nicht einmal für eine Verurteilung vor einem Militärtribunal ausreichen würde. Diese Inhaftierten gelten den US-Behörden aber als so gefährlich, dass man nicht bereit ist, sie freizulassen.[64]

Im Umgang mit Terrorverdächtigen folgt die Obama-Regierung prinzipiell der harten Linie, die schon die republikanische Administration unter George W. Bush vertreten hatte. Den Gefangenen wird der Rechtsweg mit dem Argument verweigert, für sie seien ausschließlich die Normen des humanitären Völkerrechts anzuwenden. Die Gefangenen haben weder Kontakt zu Anwälten noch werden sie vor ein Gericht gestellt. Auch nach außen schottet sich Bagram weitgehend ab. Die Namen der Gefangenen werden zwar bekanntgegeben, doch ihre Staatsangehörigkeiten und alle Angaben über Dauer und Begründung ihrer Inhaftierung werden in der veröffentlichten Liste unkenntlich gemacht. Menschenrechtler kritisieren, dass für Gefangene in Bagram weitaus weniger Rechte gelten als für jene in Guantánamo.[65] Als Reaktion auf die Kritik an ihrer Internierungspraxis wollen die USA das Militärgefängnis 2011 in die Kommandogewalt afghanischer Sicherheitskräfte übergeben. Der frühere Kommandeur in Afghanistan, General McChrystal, stellte im August 2009 fest, man wolle die afghanische Regierung unterstützen, die bestehenden Gefangenenlager nach internationalen Standards und internationalem Recht zu unterhalten.[66]

Die Inhaftierungspraxis der USA steht in offenem Widerspruch zu allen rechtsstaatlichen Prinzipien. Bereits 2007 forderte das Europäische Parlament alle EU-Mitgliedstaaten, die militärische Operationen in Drittstaaten entsandt haben, nachdrücklich dazu auf, »sicherzustellen, dass alle von ihren militärischen Streitkräften eingerichteten Haftlager einer politischen und gerichtlichen Überwachung unterstellt sind«. Die Mitgliedstaaten sollten zudem »aktive Maßnahmen [...] ergreifen, um alle anderen Behörden davon abzuhalten, Haftlager zu betreiben, die nicht einer politischen und gerichtlichen Überwachung unterstellt sind oder in denen geheime Inhaftierungen zulässig sind«.[67]

Tatsächlich ist davon jedoch wenig zu sehen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass zumindest einige der am Einsatz beteiligten europäischen Mitgliedstaaten Gefangene an das US-Militär überstellen. Damit unterstützen sie indirekt die rechtswidrige Praxis der Inhaftierung ohne Haftbefehl, ohne Untersuchungsrichter und ohne Zugang zu einem Anwalt. Außerdem nah-

62 »Laschet: ›Das ist eine Sache der Vereinigten Staaten.‹ Aufnahme von Guantanamo-Insassen weiter in der Diskussion«, *Deutschlandfunk*, 9.4.2010, <www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/1159730/> (eingesehen am 21.10.2010).
63 Die Liste ist verfügbar über American Civil Liberties Union (ACLU), Press Release, »ACLU Obtains List of Bagram«, 15.1.2010, <www.aclu.org/national-security/aclu-obtains-list-bagram-detainees> (eingesehen am 21.10.2010).
64 Zahlenangaben nach Reymer Klüver, »Schließung des Lagers rückt näher«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 20.3.2010, S. 4.
65 Vgl. HRW, *Counter-terrorism and Human Rights. A Report Card on President Obamas First Year*, 14.1.2010, <www.hrw.org/en/news/2010/01/14/counterterrorism-and-human-rights-report-card-president-obama-s-first-year> (eingesehen am 21.10.2010).
66 *COMISAF's Initial Assessment, Initial United States Forces-Afghanistan (USFOR-A) Assessment*, 30.8.2009, Annex F, S. F–1.
67 *Nutzung europäischer Staaten durch die CIA für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen* [wie Fn. 60], Paragraph 196.

men in der Vergangenheit immer wieder deutsche Soldaten des Kommandos Spezialkräfte (KSK)[68] an US-geführten Einsätzen teil, bei denen mutmaßliche Terroristen festgenommen wurden. Formal war es den KSK-Kräften zwar stets untersagt, Gefangene an die amerikanischen, afghanischen oder pakistanischen Sicherheitsbehörden auszuliefern (Gebot des Non-refoulement). Faktisch dürfte sich dies aber nicht immer vermeiden lassen, wenn Einsätze zusammen mit den Sicherheitskräften anderer Staaten stattfinden. Zudem haben deutsche Sicherheitsbehörden Informationen von Terrorverdächtigen, die auf dem US-Stützpunkt Bagram festgehalten werden, für die eigene Ermittlungsarbeit genutzt.[69]

Auch wenn es sich um Einzelfälle handelt, ist fraglich, ob es überhaupt möglich ist, dass sich die Beteiligung der Bundeswehr an der International Security Assistance Force (ISAF) immer im Rahmen der für diesen Einsatz geltenden Normen hält. Schließlich legen die Bündnispartner die für solche Konflikte geltenden humanitären Normen in der Praxis oftmals unterschiedlich aus.[70]

Besonders deutlich wird die schwierige Grenzziehung zwischen humanitärem Völkerrecht und der Wahrung strafrechtlicher Prinzipien bei der Aufstellung sogenannter Joint Prioritized Effects Lists (JPEL). In diesen Listen werden Personen geführt, denen aufgrund der jeweiligen Beweislage ein konkretes Gefährdungspotential für ISAF und die afghanischen Sicherheitskräfte attestiert wurde. Die Listen haben zwei Spalten: Unter »Capture« werden diejenigen Taliban- und al-Qaida-Kämpfer aufgeführt, die gefangen zu nehmen sind, unter »Kill« diejenigen, die durch Drohnenangriffe oder auf andere Arten getötet werden sollen. Nach Aussage der Bundesregierung kooperiert die Bundeswehr zwar bei der Aufstellung solcher Listen, lehnt aber die Tötung von Gegnern durch Drohnen ab. Bis Anfang September 2010 wurden so auf Vorschlag der Bundeswehr insgesamt 15 Personen (davon zehn seit Juni 2009) auf die Joint Prioritized Effects List gesetzt.[71] Der Bundeswehr ist untersagt, an Operationen der US-Streitkräfte teilzunehmen, bei denen Zielpersonen getötet werden sollen. Bisher fehlt allerdings eine Antwort auf folgende Fragen: Wie sind die US-Streitkräfte mit Situationen umgegangen, in denen eine Festnahme unmöglich war? Ist es in solchen Fällen nicht doch zu einem Drohneneinsatz gekommen? Noch existiert keine öffentlich zugängliche systematische Auswertung. Nachdenklich muss jedenfalls stimmen, dass der Einsatz von Drohnen seit Frühjahr 2010 massiv zugenommen hat und zu einem zentralen Instrument der USA in der Kriegführung gegen Taliban und Terrorverdächtige geworden ist.

68 Vgl. Timo Noetzel/Benjamin Schreer, *Spezialkräfte der Bundeswehr. Politischer Handlungsbedarf*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2006 (SWP-Aktuell 50/2006).

69 Beispielhaft ist der Fall von Ahmad S., der Anfang Juli 2010 in Kabul festgenommen und von amerikanischen Spezialisten im US-Stützpunkt Bagram vernommen wurde. Vgl. Hans Leyendecker, »Hochkonkret oder abstrakt? Die Gefahrenlage in Deutschland«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 2.11. 2010, S. 2.

70 Zu den rechtlichen Definitionen siehe Christian Schaller, *Rechtssicherheit im Auslandseinsatz. Zum völkerrechtlichen Charakter des Einsatzes der Bundeswehr in Afghanistan*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2009 (SWP-Aktuell 67/2009), S. 1–4.

71 *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Frithjof Schmidt, Omid Nouripour, Katja Keul, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen*, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/2884, 8.9.2010, S. 11.

Übersicht
Problemfelder und Stand der transatlantischen Terrorismusbekämpfung

	Rechtsstaatliche Probleme	*Akteure*	*Auswirkungen auf Kooperation*
Listung	Rechtswegegarantie	Europäischer Gerichtshof	Verselbständigung EU
Datenschutz	Informationelle Selbstbestimmung	Europäisches Parlament, Europäische Kommission, Mitgliedstaaten	Entgegenkommen USA
Außerordentliche Überstellung	Unrechtmäßiger Freiheitsentzug	Nationale und europäische Legislative	Kooperationsabbruch
Guantánamo/Militär-kommission	Habeas-Corpus-Prinzip	Mitgliedstaaten	Minimale Unterstützung durch Mitgliedstaaten
Bagram	Habeas-Corpus-Prinzip, Non-refoulement-Gebot	Europäisches Parlament	Verweigerung

Europäische Optionen: Zwischen Sicherheit und Freiheit

Während sich die USA als globaler Polizist in der Verantwortung sehen, auch mit militärischen Mitteln gegen den Terrorismus vorzugehen, bevorzugen die EU und die Bundesregierung vorwiegend polizeiliche und damit menschenrechtssensiblere Methoden. Der Überblick über Kooperationsfelder zwischen EU und USA zeigt, dass die Zusammenarbeit sehr unterschiedliche Formen annehmen kann und es häufig schwierig ist, rechtsstaatliche Prinzipien kompromisslos einzuhalten. Die Bandbreite transatlantischer Kooperation ist groß. Sie reicht von der Betonung europäischer rechtsstaatlicher Errungenschaften bei Listung und Datenschutz über zögerliche Zusammenarbeit bei der Aufnahme von Gefangenen aus Guantánamo und einem Wegschauen bei außerordentlichen Überstellungen bis hin zu indirekter Unterstützung bei Inhaftierung und Tötung mutmaßlicher Terroristen in Afghanistan.

In ihrer Zusammenarbeit mit den USA bei der Terrorismusbekämpfung manövriert die EU an den Grenzen der Rechtsstaatlichkeit. Eine solche Position ist nicht durchzuhalten, ohne dass der Rechtsstaat selbst Schaden nimmt. Daher sollte grundsätzlich geklärt werden, welchen Status rechtsstaatliche Prinzipien im Rahmen der transatlantischen Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung besitzen sollen. Für die Bestimmung des Verhältnisses von internationaler Kooperation und Rechtsstaatlichkeit sind drei Optionen mit unterschiedlichen Prioritäten denkbar. Die erste setzt Sicherheit an die erste Stelle, die zweite Rechtsstaatlichkeit. Die dritte Option besteht in einem öffentlichen Grauzonenmanagement. Darin würde der grundsätzlichen Handlungsfähigkeit der EU in ihrer Kooperation mit den USA höchste Priorität eingeräumt. Auf diese Weise wird versucht, die Diskrepanz zwischen realer Bedrohung und tatsächlichen Möglichkeiten der EU-USA-Kooperation in der Terrorismusbekämpfung mit einem Kompromiss zu überbrücken. Deshalb erscheint dieser Weg am ehesten gangbar.

Priorität Sicherheit

Die erste Option setzt voraus, dass die terroristische Bedrohung tatsächlich die größte Herausforderung ist, der die Demokratien seit dem Ende des Ost-West-Konflikts gegenüberstehen. Ihr nicht mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu begegnen würde in dieser Sichtweise bedeuten, nicht nur vor radikalen und demokratiefeindlichen Gruppen zu kapitulieren, sondern auch die Gefahr von Anschlägen mit Massenvernichtungswaffen in Kauf zu nehmen, gegen die die Anschläge vom 11. September 2001 womöglich verblassen würden.

Aus dieser Perspektive wäre es zwingend notwendig, die administrativen Ressourcen der exekutiven Akteure auf beiden Seiten auszubauen. Die EU Future Group hat Vorschläge zur Inneren Sicherheit in Europa unterbreitet und in ihrem Bericht von 2008 dafür geworben, einen transatlantischen Sicherheitsraum zu schaffen. Dafür wären allerdings einige zusätzliche Reformen nötig. Hierzu gehören regelmäßige Konsultationen zwischen allen relevanten Verwaltungsstellen und ein wesentlich intensiverer Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden auf beiden Seiten des Atlantiks. Schon heute treffen sich hochrangige Vertreter von EU und USA zu turnusmäßigen Beratungen, nämlich beim EU-US Justice and Home Affairs Ministerial Meeting und beim Senior Officials Meetings in Justice and Home Affairs. Über diese Begegnungen hinaus bedürfte es einer strukturierten Zusammenarbeit der EU-Arbeitsgruppen Committee on Counter-Terrorism (COTER), Committee on Internal Security (COSI) und Committee on Transatlantic Relations (COTRA). Mit Blick auf den grenzüberschreitenden Charakter des Terrorismus versprechen gemeinsame Sitzungen zwischen dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) und dem COSI, wie sie erstmals 2010 stattgefunden haben, eine verbesserte Koordinierung in der EU-internen und transatlantischen Terrorismusbekämpfung.

Um das von außen oft schwer entwirrbare europäische Kompetenzgefüge leichter handhaben zu können, sollte zudem im Europäischen Auswärtigen Dienst ein zentraler Kontaktpunkt (EU Joint Situation Center) für die transatlantische Koordination der Ter-

rorismusbekämpfung eingerichtet und personell angemessen ausgestattet werden. Auch dem Ausbau von Europol zu einer europäischen Bundespolizei nach dem Vorbild des FBI mit primärer Zuständigkeit für die Terrorismusbekämpfung sollten keine Steine in den Weg gelegt werden. Zusammen mit der Stärkung der schon existierenden Joint Investigation Teams (JITs) lassen diese Reformen auf eine effektivere Arbeit der Sicherheitsbehörden hoffen.

Weiterhin müsste die Kooperation der Geheimdienste intensiviert werden. In der Counter-Terrorism Group des Berner Clubs treffen sich die Leiter der mitgliedstaatlichen Geheimdienste sowie Norwegens und der Schweiz zum regelmäßigen Informationsaustausch. Der bisherige Beobachterstatus der USA müsste hier in eine formelle Mitgliedschaft überführt werden.

Parlamentarische und öffentliche Kontrollkompetenzen sind zwar wichtig, sollten aber nicht dazu führen, dass das Handeln der Exekutive über Gebühr eingeschränkt wird. Besitzt die Sicherheit oberste Priorität, erscheint es als Gebot der rechtsstaatlichen Integrität, den USA bei ihrem Schritt zu folgen, al-Qaida den Krieg zu erklären. Nur so ließe sich ein Ausweg aus dem rechtlichen Spagat zwischen faktischer Kriegführung einerseits und formaler Anwendung von Strafrecht andererseits finden. Auch um den Soldaten in Afghanistan die notwendigen militärischen Instrumente und angemessene Rechtssicherheit zu geben, bedürfte es dieses parlamentarisch abgesicherten Schrittes.

Priorität Rechtsstaatlichkeit

Sollen der Terrorismusbekämpfung Rechtsstaats- und Freiheitsprinzipien zugrundeliegen, ist es keine angemessene Handlungsmöglichkeit für die deutsche oder die europäische Politik, al-Qaida und ihre Verbündeten gemeinsam mit den USA militärisch zu bekämpfen. Aus dieser Perspektive darf die terroristische Bedrohung zwar nicht vernachlässigt werden, ist aber keine übermäßige Gefahr, und die bisherigen polizeilichen Maßnahmen funktionieren gut genug, um militärische Aktionen überflüssig zu machen. Aus diesem Blickwinkel könnte das Beispiel Afghanistan sogar zeigen, dass sich der Terrorismus militärisch nicht besiegen lässt. Dies hat auch Pino Arlacchi, Abgeordneter des Europäischen Parlaments, in seinem Bericht über das Land dargelegt. Schlimmer noch, eine Fortführung oder gar Erweiterung des bisherigen militärischen Vorgehens gegen den Terrorismus würde demnach die Grundlagen des Rechtsstaates und europäische Menschenrechtsvorstellungen zu unterminieren drohen und damit das Geschäft der Terroristen selbst betreiben.

Hieraus ergäbe sich die klare Empfehlung, die transatlantische Kooperation in der Terrorismusbekämpfung so lange auf ein Mindestmaß zu beschränken, wie die US-Regierung sich als kriegführende Partei sieht. Dies hieße, dass auf jegliche Nutzung von Informationen aus den Gefangenenlagern in Guantánamo, Bagram oder anderen Orten verzichtet werden müsste, an denen gegen die Menschenrechtsstandards des Europarates und des Grundgesetzes verstoßen wird. Solange nicht gewährleistet ist, dass US-Geheimdienste und US-Militär die gleichen Standards anwenden wie die Europäer, dürften die Europäer keine Gefangenen in Afghanistan mehr an die USA überstellen. Sie dürften weder eigenständig Listen mutmaßlicher Terroristen erstellen noch bei der Erstellung gemeinsamer Listen kooperieren. Ebenso wenig dürfte es eine geheimdienstliche Zusammenarbeit geben.

Auf der institutionellen Ebene wäre eine weitere Stärkung des Europäischen Parlaments und nationaler parlamentarischer Kontrollrechte zu fordern. Die Kompetenzen des reformierten Special Committee des Europäischen Parlaments zur Unterstützung des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments wären extensiv zu interpretieren. Das Special Committee sollte zwar Zugang zu Verschlusssachen der EU erhalten. Gleichzeitig sollte dieser Zugang allerdings durch das *originator principle* eingeschränkt werden, dem zufolge Mitgliedstaaten darüber bestimmen können, welches Ausschussmitglied welche Informationen erhält. Exekutives und internationales Handeln müsste vollständig transparent sein und dürfte sich dem kritischen Blick der Öffentlichkeit nicht entziehen. Zu stärken wäre ebenfalls der Transatlantic Legislator Dialogue, der Abgeordnete beiderseits des Atlantiks zur Diskussion aktueller Probleme zusammenführt. Neben dem bisherigen breiten und alle Politikfelder übergreifenden Format sollte ein neues und spezialisiertes Format eingerichtet werden, das Vertreter wichtiger Gremien versammelt: Auf europäischer Seite wären dies das Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE) und das Committee on Foreign Affairs (AFET), auf amerikanischer Seite das Committee on Homeland Security des Repräsentantenhauses und das Subcommittee on Terrorism and Homeland Security des

Senats. Ein fortdauernder Diskurs zwischen den spezialisierten Ausschüssen ist Voraussetzung dafür, dass der US-Kongress ein besseres Verständnis für die legitimen europäischen Anliegen in puncto Rechtsstaatlichkeit und Datenschutz entwickelt.

In diesen Kontext gehört auch der Rechtsstaatsdialog mit den USA, an dem Vertreter der EU Council Working Group on Public International Law (COJUR) und des State Department beteiligt sind. Dieser Dialog sollte ausgebaut werden, um die Völker- und Menschenrechtswidrigkeit illegaler Praktiken zu unterstreichen. Dazu zählen außerordentliche Überstellungen, das Festhalten von Verdächtigen in Geheimgefängnissen und die Ersetzung von zivilen Gerichten durch Militärkommissionen.

Die Vereinten Nationen wären in ihrer Eigenschaft als einzig legitime Institution für die Autorisierung militärischer Interventionen zu unterstützen. Dies hieße auch, den Anspruch der Nato zurückzuweisen, Interventionen zu legitimieren. Sollte die Nato sich dem Völkerrecht nicht unterordnen, müsste die Legitimität von Militäroperationen sowie die Kooperation von EU und Nato in der Terrorismusbekämpfung nachdrücklicher als bisher in Frage gestellt werden. Zu überlegen wäre zudem, wie kritische und unabhängige Nichtregierungsorganisationen dort gestärkt werden könnten, wo sie globale Rechtsstaatlichkeit und den Schutz von Menschenrechten fördern. Transparency International etwa ist heute schon ein wichtiger Verbündeter der EU beim Kampf gegen Korruption. Nach diesem Vorbild könnte erwogen werden, Organisationen wie Wikileaks dabei zu unterstützen, mehr Legitimität für ihre Arbeit zu gewinnen und Verstöße gegen Menschenrechts- und Völkerrechtsstandards nach noch zu präzisierenden Kriterien öffentlich zu machen.

Öffentliches Grauzonenmanagement

Die dritte Option beruht auf der Prämisse, dass der Terrorismus mittelfristig eine relevante sicherheitspolitische Herausforderung bleiben wird. Weiterhin wird angenommen, dass weder eine Kriegserklärung an al-Qaida (und andere terroristische Gruppen) noch ein Rückzug aus der multilateralen militärischen Antiterrorpolitik plausible Handlungsoptionen darstellen. Zur Gefahrenabwehr werden europäische und deutsche Sicherheitsbehörden auch zukünftig Erkenntnisse verwenden (müssen), deren Art der Gewinnung europäischen Menschenrechts- und Datenschutzvorstellungen widerspricht. Auch in dieser Logik kann weder jeder tödliche Angriff auf die Bundeswehr mit polizeilichen Mitteln verfolgt noch darauf verzichtet werden, mögliche Anschläge unter Einsatz militärischer Mittel abzuschrecken. Der Kampf gegen den Terrorismus macht zudem transatlantische Zusammenarbeit erforderlich, sowohl aus übergeordneten globalpolitischen als auch aus pragmatischen Gründen. Gleichzeitig sind das Rechtsstaatsprinzip und der Schutz der Menschenrechte zu hohe Güter, um sie leichtfertig auszuhöhlen. Zumindest formal müssen sie jeder Politik zugrundeliegen. Die deutsche Politik befindet sich hier in einem schwierigen Spannungsverhältnis, aus dem es keinen einfachen Ausweg gibt. Deutschland wird auch in Zukunft nicht umhinkönnen, in einer Grauzone zwischen humanitärem Völkerrecht und rechtsstaatlichen Standards zu operieren.

Die wesentliche politische Herausforderung liegt bei dieser Perspektive daher nicht im illusorischen Versuch, die rechtliche Grauzone zu überwinden, sondern darin, sie zu gestalten. Welche Abweichungen von rechtsstaatlichen Standards können bei diesem schwierigen Spagat toleriert werden? Wo ist bei der Unterstützung eines kriegführenden Partners die Grenze zu ziehen? Wo wird es zu reiner Heuchelei, Maßnahmen zu verurteilen, von denen Deutschland und Europa bei der Gefahrenabwehr profitieren und ohne die die eigene Sicherheit in unverantwortlicher Weise gefährdet würde? Notwendig ist eine breite politische und gesellschaftliche Debatte über die Frage, wie der Rechtsstaat mit transnationaler Gewalt umgehen soll und ob, wo und unter welchen Bedingungen Abweichungen vom Rechtsstaatsprinzip vertretbar sind. Voraussetzung für den Beginn einer solchen Debatte ist allerdings die Bereitschaft der Politik, vorbehaltlos nicht nur nach den Grenzen von Sicherheit und Freiheit zu fragen, sondern auch nach Ausmaß und Grenzen transatlantischer Zusammenarbeit in der internationalen Terrorismusbekämpfung.

Abkürzungen

ACLU	American Civil Liberties Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFET	Commission des affaires étrangères (EP)/ Committee on Foreign Affairs
AICGS	American Institute for Contemporary German Studies (Washington, D.C.)
BTIF	Bagram Theater Internment Facility
CIA	Central Intelligence Agency
COJUR	EU Council Working Group on Public International Law
COMISAF	Commander International Security Assistance Force
COSI	Committee on Internal Security
COTER	Committee on Counter-Terrorism
COTRA	Committee on Transatlantic Relations
CTC	Counter-Terrorism Coordinator
EG	Europäische Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	EU-Vertrag
FBI	Federal Bureau of Investigation
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HRW	Human Rights Watch
HVD	High Value Detainee
IGH	Internationaler Gerichtshof
ISAF	International Security Assistance Force
JIT	Joint Investigation Team
KSK	Kommando Spezialkräfte
LIBE	Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs/Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (EP)
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NSS	National Security Strategy
OEF	Operation Enduring Freedom
PNR	Passenger Name Record
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TFTP	Terrorist Finance Tracking Program
VEU	Vertrag über die Europäische Union
VN	Vereinte Nationen

Literaturhinweise

Annegret Bendiek
Die Terrorismusbekämpfung der EU. Schritte zu einer kohärenten Netzwerkpolitik
SWP-Studie 21/2006, August 2006,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2006_S21_bdk_ks.pdf>

Peter Rudolf
Zivil-militärische Aufstandsbekämpfung. Analyse und Kritik der Counterinsurgency-Doktrin
SWP-Studie 2/2011, Januar 2011,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S02_rdf_ks.pdf>

Ulrich Schneckener (Hg.)
Chancen und Grenzen multilateraler Terrorismusbekämpfung
SWP-Studie 14/2007, Juni 2007,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2007_S14_skr_ks.pdf>

Guido Steinberg
Der Jemen vor dem Staatszerfall. Bürgerkrieg und Separatismus sind bedrohlicher als al-Qaida
SWP-Aktuell 6/2010, Januar 2010,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A06_sbg_ks.pdf>

Johannes Thimm
Gefangenendilemma. Zur amerikanischen Diskussion um die Aufnahme von Häftlingen aus Guantánamo
SWP-Aktuell 37/2009, Juli 2009,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A37_tmm_ks.pdf>