Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BERLIN
CANAN ATILGAN

Juni 2006

www.kas.de/berlin
www.kas.de

Die Rechtsstaatlichkeit als Kernelement der europäischen politischen Identität

BERICHT ÜBER EINE INTERNATIONALE FACHTAGUNG

Grundlegend für das europäische Wertegefüge ist neben der demokratischen Ordnung, der allgemeinen Geltung der Grund- und Menschenrechte die Rechtsstaatlichkeit. Die Europäische Union hat den Anspruch, den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit als Kernelement ihrer politischen Identität auf allen Ebenen zu bestätigen. Die Tatsache, dass Europa heute mit Bedrohungen konfrontiert ist, die verschiedenartig, wenig sichtbar und vorhersehbar sind, stellt die EU allerdings vor neue Herausforderungen. Internationale Terrorismus, organisierte Kriminalität und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen erfordern neue Handlungsformen. Vor allem unter dem Bedrohungspotenzial entgrenzter terroristischer Gewalt wächst die Bereitschaft, im Zuge von Gegenmaßnahmen die moralischen und rechtlichen Grenzen zu verschieben. Bedenklich sind vor allem potentielle rechtsstaatlichen Kontrollverluste. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Balance zwischen Sicherheitsgewährleistung und Gefährdung individueller Freiheiten, nach dem Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit im Selbstverständnis Europas.

Mit dieser Frage beschäftigten sich die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES) im Rahmen des gemeinsamen Projektes zu „Westlichen Werten und europäische Identität“. In einem internationalen Fachgespräch zur Rechtsstaatlichkeit, an dem rd. 30 Experten (Politiker, Akademiker, Diplomaten, Journalisten) aus Europa und den USA teilnahmen, wurden neue Strategien und ihre Übereinstimmung mit den Normen beurteilt und politische Handlungsempfehlungen formuliert.

Nachfolgend werden die wesentlichen Inhalte der Beiträge in Form einer knapp aufgearbeiteten Zusammenfassung der für die Themenstellung relevanten Schlussfolgerungen wiedergegeben

Das Spannungsfeld zwischen rechtsstaatlichen Freiheiten und innerer Sicherheit

Eine weit verbreitete These ist, dass im Kampf gegen die neuen Formen des grenzüberschreitend und mit äußerster Gewalt agierenden internationalen Terrorismus die nachträglichen Reaktionsformen des Strafrechts nur begrenzt tauglich sind. Neben dem repressiven Strafrecht sollten deshalb zum Schutz der bedrohten inneren Sicherheit auch verstärkt präventive (polizei- oder geheimdienstliche) Maßnahmen eingesetzt werden, die der terroristischen Aktion stets einen Schritt voraus sein müssten. Polizei- und Geheimdienstbefugnisse müssten daher ausgeweitet, die Justizkontrolle eingeschränkt werden, damit die Sicherheit der Bürger, ein elementarer Teil ihres Anspruchs auf Justizgewährung gewahrt werden könnte. Gefordert wird unter anderem, das Verhältnis von Exekutive, Legislative und Judikative neu zu bestimmen. Von der Krise der exekutiven und legislativen Gewalt

Konrad Adenauer Stiftung

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BERLIN
CANAN ATILGAN

Juni 2006

www.kas.de/berlin
www.kas.de

gegenüber der Judikative ist die Rede. Die Politik sollte es nicht den Richtern überlassen, zu definieren, ob und wie der Terrorismus bekämpft werden soll.

Gegen diese Problemsicht gibt es erhebliche Bedenken: Durch Maßnahmen der Prävention wird – möglicherweise grundlos – in individuelle Rechte eingegriffen, die normalerweise zum zentralen Schutzbereich des Menschen gehören: etwa in das Recht auf Freiheit, auf Wahrung des Telefon- und Postgeheimnis, auf ein faires Verfahren und, ganz prioritär, auf Menschenwürde. Diese Rechte – ausnahmslos von Verfassungsrang – gehören jener Sphäre an, die der Staat zu schützen und nicht zu verletzen hat. Anders gewendet: Soll man zulassen, dass das, was im Rechtsstaat geschützt werden soll, durch die abstrakten Schutzmaßnahmen seinerseits in Gefahr gerät? Nochmals zugespitzt: Wie viel präventive Gefahrenabwehr verträgt ein Rechtsstaat, der seine Freiheitsgarantien nicht auf dem Altar der Sicherheit opfern will? Der gegenwärtig global auftretende Konflikt zwischen individuellen und kollektiven Rechtsschutzinteressen offenbart die Gefahr, dass das europäische Rechtsstaatsversprechen angesichts terroristischer Bedrohungen und Angriffe eingeschränkt oder gar zurückgenommen werden muss.

Die Lösung zeichnet sich in der Forderung ab, eine neue Balance zwischen Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit herzustellen. Diese müsste auf Grundlage einer gemeinsamen Definition von Bedrohungen, einer entsprechenden Flexibilität in Präventivstrategien und Reaktionsformen, sowie der Schaffung von neuen rechtsstaatlichen Instrumenten basieren.

Herausforderungen an das europäische Selbstverständnis vom freiheitlichen Rechtsstaat

Die Vorfälle in Abu Ghraib sind nur ein Beleg für Verletzungen der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts im Verlauf des Irak-Krieges. Genauso wie die Entwicklung "rechtsfreier Inseln" in Gefängnissen und Lagern. Von entscheidender Bedeutung - auch und gerade für die in Misskredit geratene westliche Menschenrechtspolitik - wird es für Europa daher sein, bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus dieselben Normen und Grundsätze anzuwenden, die sich als Grundlage für einzelnen Nationen und im Selbstverständnis Europas bewährt haben: Menschenrechte, Demokratie und Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit.

Die europäischen Staaten stehen daher vor der Herausforderung, eine Strategie der Terrorismusbekämpfung zu entwickeln, die Gewaltprävention, Ahndung von Regelverletzungen und Zwangsmaßnahmen beinhaltet, soweit sie erforderlich sind, und sie muss dabei rechtsstaatliche Instrumente schaffen und Menschenrechtsnormen einhalten. Die Grundrechte gehören zum Kernbestand der Werte der Union. Es muss dafür gesorgt werden, dass die Strategien zur Kontrolle und Förderung des Anspruchs aller Bürger auf den Schutz der Grundrechte voll zum Tragen kommen.

Die wesentliche Voraussetzung für den Erfolg einer solchen Strategie ist das gemeinsame Handeln der europäischen Staaten. Die Bürger Europas erwarten zu Recht von der Europäischen Union, dass sie im Hinblick auf die grenzüberschreitenden Probleme wie Terrorismus und organisierte Kriminalität gemeinsam vorgeht, dabei jedoch die Achtung der Grundfreiheiten und –rechte sicherstellt.

In jüngster Zeit ist in Europa das Bewusstsein zum gemeinsamen Handeln gewachsen. Allerdings befindet sich das Bestreben, einen gemeinsamen Raum der Sicherheit und Freiheit zu schaffen noch in den Anfängen. Das vom Europäischen Rat im November 2004 verabschiedete Haager Programm, das für die Jahre 2005 bis 2009 die Ziele der EU in den Bereichen Justiz und Inneres festlegt, räumt der Bekämpfung des Terrorismus entsprechend einen herausragenden Platz ein. Das Programm betont, dass der Terrorismus unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte nur wirksam bekämpft werden kann, wenn die Mitgliedstaaten ihre Tätigkeiten nicht auf die eigene Sicherheit beschränken, sondern auf die Sicherheit der Union insgesamt abstellen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BERLIN
CANAN ATILGAN

Juni 2006

www.kas.de/berlin
www.kas.de

Für einen optimalen Schutz des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ein multidisziplinäres und abgestimmtes Vorgehen sowohl auf der Ebene der EU als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten sowie zwischen den zuständigen Strafverfolgungsbehörden, insbesondere Polizei, Zoll und Grenzschutz, erforderlich.

Ein wesentlicher Bereich, in dem die Union tätig werden muss, ist die Zusammenarbeit zwischen den jeweils zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, insbesondere der Austausch von Informationen, die für die Verfolgung terroristischer Aktivitäten relevant sind. Entsprechend muss die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Nachrichten- und Sicherheitsdiensten ausgebaut und die Schaffung von europäischen Sicherheitsinstitutionen angestrebt werden.

Darüber hinaus ist es von größter Bedeutung, das komplexe Phänomen des Terrorismus in Europa zu verstehen, d. h. Indoktrinierung und Rekrutierung sowie die Art des Umfelds, in dem radikales Gedankengut und terroristische Bewegungen gedeihen. Der Einsatz der Mitgliedstaaten und der EU im Kampf gegen den Terrorismus muss durch externe Kooperation mit Drittstaaten ergänzt werden. Diese müssen durch Bereitstellung von Finanzmitteln für die Terrorismusbekämpfung und den Aufbau von Kapazitäten sowie bei der Ursachenbekämpfung unterstützt werden.

Terrorismus lässt sich nur mit einer globalen Strategie bekämpfen. Daher ist eine enge Zusammenarbeit mit den USA dringend notwendig. Die Zusammenarbeit muss auf nachrichtendienstlicher, militärischer und diplomatischer Ebene erfolgen. Allerdings erfordert dies einen transatlantischen Konsens. Derzeit herrschen zwischen Europa und den USA sowohl in der Definition der Bedrohung als auch in den Handlungsformen einige Differenzen. Während die USA vom „Krieg gegen den Terror“ sprechen, dominiert im europäischen Sprachgebrauch die „Bekämpfung des Terrorismus“. Abu Ghraib und Guantanamo sind exemplarisch dafür, dass die USA bereit sind, Rechtstaatlichkeit zugunsten von Freiheit und Sicherheit zu opfern.

Europa wiederum sieht sich in der Pflicht, die Rechtsstaatlichkeit auf allen Ebenen einzuhalten und zu verteidigen, um ihrem eigenen Selbstverständnis von einer Wertegemeinschaft gerecht zu werden. Dem widerspricht allerdings – wie vom Europarat vorgeworfen – dass, einige europäische Staaten den CIA bei der Verschleppung von Terrorverdächtigen geholfen haben. Im Kampf gegen den Terror muss Europa der Achtung der universellen Menschenrechtsstandards Geltung zu verschaffen, wenn es die eigenen Werte nicht verraten will. Daher sollte Europa auch nicht dem unjuristischen Kriegsbegriff der USA folgen, der das Völkerrecht weitgehend außen vor lässt.

Handlungsempfehlungen für den europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Rechtsstaatliche Prinzipien einhalten

Der europäische Umgang mit den Herausforderungen von Sicherheit und Terrorismus muss auf der Grundlage der Sicherung der Freiheitsrechte, Demokratie und Rechtstaatlichkeit erfolgen, die für die EU konstitutive Werte sind. Das europäische Wertesystem wird nur von Dauerhaftigkeit sein, wenn dessen Grundlagen gestärkt werden. Sollte Europa nicht in der Lage sein Antworten auf die Bedrohung durch Terrorismus zu finden, die von Demokratie und Menschenrechten ausgehen, wird die Antwort in der Einschränkung der Rechtsstaatlichkeit gefunden werden.

Bessere Entscheidungsfindung in der Innen und Justiz

Die Bürger richten hohe Erwartungen an die EU, wenn es um eine engere europäische Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus, organisierte Kriminalität und illegale Einwanderung geht. Allerdings werden Entscheidungen in diesem Bereich auf der Grundlage des Einstimmigkeitsprinzips getroffen. Entsprechen langsam findet die Kompromissfindung statt, die zumeist ein relativ abgeschwächtes Ergebnis hervorbringt. Der europäische Haftbefehl beispielsweise ist auch nach zwei Jahren nach Ablauf der offiziellen Frist zur Umsetzung

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BERLIN
CANAN ATILGAN

Juni 2006

www.kas.de/berlin
www.kas.de

noch nicht in allen EU-Mitgliedstaaten anwendbar. Auf der Grundlage des Artikels 42 des EU-Vertrages ist es möglich, die Entscheidungen im Bereich Strafjustiz und Grenzkontrollen auf die Grundlage des qualifizierten Mehrheitsstimmrechts zu finden.

Effektive Instrumente

Die EU-Regierungen sollten umgehend Vorschläge wie Europäische Beweisanordnung umsetzen, um die Erlangung von Beweismitteln über die Grenzen hinweg zu erleichtern. Im Vergleich zu den bestehenden Rechtshilfeverfahren würde die Europäische Beweisanordnung insofern Vorteile bringen, als die Verfahren für die Ausstellung und Vollstreckung eines Haftbefehls beschleunigt und mit klaren Schutzgarantien versehen würden.

Verstärkte Zusammenarbeit der Geheimdienste

Polizei, Justiz und Geheimdienste sollten sich gemeinsam dem Kampf gegen den Terror stellen. Eine dauerhafte Vernetzung der verschiedenen Behörden ist anzustreben. Über ein EU-weites "Informationsboard" sollten künftig Daten rasch und wirksam ausgetauscht sowie Erkenntnisse der Polizeibehörden und Nachrichtendienste verglichen und verknüpft werden können.

SitCen stärken

Die nachrichtendienstlichen Kapazitäten des EU-Lagenzentrums „Situation Centre“ (SitCen) sollten ausgebaut werden. Die Koordinierung und der Austausch von Informationen durch das SitCen sollte intensiviert werden. Durch mehr finanzielle Mittel und Experten könnte das SitCen eine wichtige Rolle bei der Überwachung von terroristischen Webseiten übernehmen. Wünschenswert wäre die Etablierung eines europäischen Nachrichtendienstes.

Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit

Praktische Zusammenarbeit zwischen den Polizei- und den Zollbehörden der Mitgliedstaaten und mit Europol muss intensivierend werden. Hierzu müssen die Mitgliedstaaten Europol alle erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen und die Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen nationalen Behörden und Europol fördern. Die Schaffung einer europäischen Grenzpolizei sollte als Ziel angestrebt werden.

Die Handlungsempfehlungen umfassen darüber hinaus die Notwendigkeit eines europäischen Antiterrorismusgesetzes, eine neue Einwanderungspolitik sowie Maßnahmen zu einer besseren Integration der Minderheiten in die Mehrheitsgesellschaft. Gleichzeitig müssen die europäischen Staaten Faktoren entgegenwirken, die zur Radikalisierung beitragen und die Rekrutierung für terroristische Aktivitäten erleichtern. Vor allem sollten Maßnahmen ergriffen werden, um innergesellschaftlichen Konflikte zu vermeiden.

Der europäische Ansatz für eine neue Balance zwischen Sicherheit und Freiheit baut eher auf Pragmatismus und weniger auf Ideologie. Entsprechend geht es zunächst um die bessere Nutzung von bestehenden Institutionen und Schaffung von neuen rechtstaatlichen Instrumenten. Bei jeglichen Maßnahmen ist aber darauf zu achten, dass nicht unverhältnismäßig in die Rechte des Einzelnen eingegriffen wird.