



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 20/2017

# Ein europäischer Nachrichtendienst? Möglichkeiten und Grenzen nachrichtendienstlicher Kooperation auf EU-Ebene

von Pia Philippa Seyfried

**Infolge terroristischer Anschläge fordern Politiker wiederholt eine verstärkte nachrichtendienstliche Kooperation innerhalb der Europäischen Union, bis hin zur Gründung eines europäischen Nachrichtendienstes. Doch gehören nachrichtendienstliche Aktivitäten zum Kern nationalstaatlicher Souveränität. Wie gestaltet sich die europäische Integration in diesem hochsensiblen Politikfeld? Welche Formen der nachrichtendienstlichen Kooperation bestehen auf EU-Ebene? Und ist ein europäischer Nachrichtendienst eine realistische Option?**

Frankreich, Belgien, Deutschland, Großbritannien: seit mehr als zwei Jahren werden zentrale Mitgliedstaaten der EU immer wieder Ziel terroristischer Anschläge. Jeder Anschlag offenbart die Dringlichkeit einer europaweiten Zusammenarbeit auf nachrichtendienstlicher Ebene, denn sensible Informationen über Verdächtige müssen ausgetauscht und ihre möglichen Anschlagpläne frühzeitig erkannt werden. Das dafür erforderliche Wissen kann aufgrund der transnationalen Organisationsstruktur terroristischer Akteure nur in Kooperation und durch die grenzübergreifende Sammlung und Auswertung gewonnener Erkenntnisse generiert werden.

Eine vertiefte Zusammenarbeit, und sogar die Gründung eines supranationalen Nachrichtendienstes auf EU-Ebene scheinen daher politisch und praktisch sinnvoll. Aus der grundsätzlichen Verortung von Nachrichtendiensten als Kernbestandteil des Nationalstaats und damit verbundenen Handlungsgeboten (Quellenschutz) ergeben sich aber in der Konsequenz auch für die Kooperation auf EU-Ebene politische und rechtliche Hürden.

## Europapolitische und -rechtliche Rahmenbedingungen

Die Abschaffung der Grenzkontrollen als ein Schritt zur Verwirklichung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurde früh als ein entscheidender Faktor identifiziert, der die Gefahr krimineller Aktivität innerhalb der EU begünstigt. Spätestens seit dem 11. September 2001 misst die Politik der zwischenstaatlichen nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus eine wesentliche Bedeutung bei. Dies manifestiert sich seither kontinuierlich in den außen- und sicherheitspolitischen Programmen der EU. Die aktuelle *EU Global Strategy* betont ausdrücklich die Notwendigkeit zeitgerechten Informationsaustauschs und verlässlicher Lagebilder, auf deren Grundlage sicherheitspolitische Entscheidungen getroffen werden können: “In security terms, terrorism, hybrid threats and organised crime know no borders. Member State efforts should [...] be more joined-up: cooperation between our law enforcement, judicial and intelli-

gence services must be strengthened. [...] We must feed and coordinate intelligence extracted from European databases, and put [...] big data analysis at the service of deeper situational awareness.”<sup>1</sup>

Die einschlägigen Regelungsbereiche „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Titel V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV), sowie die „Allgemeine[n] Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere[n] Bestimmungen über die Außen- und Sicherheitspolitik“ (Titel V des Vertrags über die Europäische Union, EUV) des Lissabon-Vertrags nehmen jedoch keinen Bezug auf die nachrichtendienstliche Kooperation, geschweige denn auf die Schaffung eines eigenständigen EU-Nachrichtendienstes. Bemerkenswert ist hingegen Artikel 72 des AEUV, der explizit darauf hinweist, dass der genannte Titel V des AEUV nicht „die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“ berührt. Artikel 73 des AEUV ergänzt, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, „untereinander und in eigener Verantwortung Formen der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den zuständigen Dienststellen ihrer für den Schutz der nationalen Sicherheit verantwortlichen Verwaltungen einzurichten, die sie für geeignet halten.“ Eine Zusammenarbeit auf nachrichtendienstlicher Ebene wird den Mitgliedstaaten also nicht prinzipiell untersagt, findet aber keine europäische Rechtsgrundlage zur Übertragung von Kompetenzen auf die EU-Ebene.

### **Integrierte Kooperationsformen auf EU-Ebene**

Vor dem Hintergrund bestehender politischer Willensbekundungen und klarer europarechtlicher Grenzen sind unterschiedliche nachrichtendienstliche Kooperationsformen gewachsen, die sich durch einen EU-integrierten und einen nicht-integrierten Ansatz unterscheiden. Bei der integrierten Kooperation handelt es sich um auf EU-Ebene bestehende Einrichtungen für die gemeinsame Informationssammlung und den Informationsaustausch. Die nicht-integrierte Kooperation beschreibt die Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten in bi- und/oder multilateralen Koalitionen, meist in informellem Rahmen. Zu den integrierten Einrichtungen gehören zunächst solche, die eine allgemein sicherheitspolitische oder strategische Funktion erfüllen. Zu erwähnen sind hierbei das *Amt des Hohen Vertreters der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik*, das dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) vorsteht, der *Koordinator für die Terrorismusbekämpfung*, der die Arbeit des Rates der EU auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung begleitet, sowie der Kommissar für die 2016 geschaffene *Sicherheitsunion*.

Darüber hinaus existieren drei nachrichtendienstliche Einrichtungen, die innerhalb der EU-Struktur angesiedelt sind: die *Intelligence-Direktion des EU-Militärstabes* (EUMS INT), das *EU Intelligence and Situation Centre* (IntCen), und das *Satellitenzentrum der EU* (SatCen). Das SatCen wurde 1991 parallel zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU gegründet und ist die größte quasi-nachrichtendienstliche Einrichtung auf EU-Ebene. Es unterliegt der Dienstaufsicht des EAD und wird von IntCen, dem Militärstab und den Mitgliedsstaaten beauftragt. Als einzige EU-Einrichtung generiert es auf Basis kommerziell erhältlicher Satellitenbilder eigene nachrichtendienstliche Informationen, um gemeinsame Lagebeurteilungen zu erstellen. Es unterstützt damit die Operationen der EU im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), FRONTEX sowie internationale Organisationen wie NATO, UN oder OSZE.

Das Lagezentrum IntCen entstand im Jahr 1999, als mit der GSVP eine Informationsstelle zur Analyse von frei verfügbaren Informationsquellen (Open Source Intelligence) eingerichtet wurde. Heute ist das Lagezentrum eine auch in der inneren Sicherheit und Terrorismusabwehr aktive Arbeitseinheit des EAD mit circa 100 Mitarbeitern. Seine Aufgabe ist die Sammlung und Auswertung der von nationalen Auslands- und Inlandsnachrichtendiensten sowie EU-internen Einrichtungen gelieferten Informationen. Die Ergebnisse, politisch-strategische Analysen, werden unter anderem der Hohen Vertreterin und dem Rat der EU als Entscheidungsgrundlagen für Maßnahmen der EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vorgelegt. Darüber hinaus dient es als Kommunikationszentrum, das enge Verbindung zu den EU-Führungsebenen, den

---

<sup>1</sup> European External Action Service (2016): Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy.

weltweiten EU-Dienststellen, den EU-Mitgliedsstaaten, sowie zur NATO und anderen internationalen Organisationen hat. Mittlerweile als „nachrichtendienstliches Drehkreuz“ des EAD bezeichnet, kann das IntCen dennoch nicht als europäischer Nachrichtendienst eingestuft werden, da die Arbeit und damit auch die Produkte des Lagezentrums von der Informationsbereitschaft der EU-Mitgliedstaaten abhängig sind.

Mit dem EUMS INT unterhält die EU auch eine militärische nachrichtendienstliche Einheit. Rund 40 Mitarbeiter beliefern in Brüssel den Militärstab und den Militärausschuss der EU mit militärischen Lagebeurteilungen für die Entscheidung und Planung ziviler Missionen und militärischer Operationen. Das IntCen und das EUMS INT sind seit 2007 mit der *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC) verknüpft. Der Implementation Plan on Security and Defence der EU Global Strategy vom 14. November 2016 definiert die SIAC als zentralen Knotenpunkt für die Generierung strategischer Informationen und Bedrohungsanalysen auf EU-Ebene: „Improving CSDP responsiveness requires enhanced civil/military intelligence to support anticipation and situational awareness, through the Single Intelligence Analysis Capacity (SIAC) as the main European hub for strategic information, early warning and comprehensive analysis“.

Mit der supranationalen Agentur *Europol* wurde eine institutionelle Säule der heutigen europäischen Sicherheitsarchitektur geschaffen. Obgleich Europol keine nachrichtendienstliche Kompetenz besitzt, liegt eine seiner wesentlichen Funktionen darin, die polizeiliche Kooperation der EU-Mitgliedstaaten durch Informationsaustausch voranzutreiben. Mit dem jährlichen Lagebericht des Terrorism Situation and Trend Report (TesaT-Report) liefert Europol einen wichtigen Beitrag zur Erkennung von terroristischen Bedrohungen und zur Entwicklung von Bekämpfungsstrategien.

### **Formen zwischenstaatlicher Kooperation**

Neben den EU-integrierten nachrichtendienstlichen Strukturen existieren bedarfsorientierte Koalitionen zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten, die eine bi- oder multilaterale Kooperationsstruktur besitzen. Angesichts ihrer Flexibilität und Unabhängigkeit, aber auch ihrer Fähigkeit, eine breite Masse an Teilnehmern, die sich auf Augenhöhe begegnen, zu involvieren, gelten diese informellen Nachrichtendienstkoalitionen als effektiver.

Der *Berner Club* besteht seit 1971 aus den Chefs aller europäischen Nachrichtendienste, inklusive derer Norwegens und der Schweiz. Er ist ein informelles Gremium, das dem Austausch dient und hat keinen organisationalen Unterbau wie etwa in Form eines festen Sekretariats. Der Vorsitz rotiert parallel zu dem der EU-Ratspräsidentschaft. An dem zweimal jährlich stattfindenden vertraulichen Austausch nehmen entsprechend dem jeweiligen Politikfeld (wie zum Beispiel Spionageabwehr, Terrorismusbekämpfung, Proliferation von Massenvernichtungswaffen) unterschiedliche Experten der Länder teil.

Die *Counter Terrorist Group* (CTG), eine ursprünglich dem Berner Club inhärente Arbeitsgruppe, entstand in Reaktion auf den 11. September 2001 zur verstärkten Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung. 2016 wurde daraus eine permanente Kooperationsplattform nationaler Sicherheitsdienste in Den Haag geschaffen, in der alle EU-Mitglieder vertreten sind. Die CTG arbeitet auf der Grundlage von Informationen, die von nationalen Nachrichtendiensten stammen. Damit werden Bedrohungsanalysen erstellt, die unter anderem an die EU-Kommission sowie die Hohe Vertreterin für die GASP weitergegeben werden. Mit dem IntCen und Europol besteht ein enger Austausch von Lagebildern und Analysen zur Terrorismusbekämpfung. Die CTG beschränkt sich allerdings nicht auf strategische Arbeit, sie dient zudem als Forum für den Austausch von Nachrichtendienstexperten über terroristische Bedrohungssituationen und zur Entwicklung operativer Kooperationen.

Die bilateralen Beziehungen bei der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit erfolgen wie die multilateralen Zusammenkünfte – direkt und bedarfsbezogen. Im Allgemeinen werden sie aus nachrichtendienstlicher Perspektive als das am besten funktionierende Instrument bezeichnet. Auf der Grundlage eines stetig gewachsenen Vertrauensverhältnisses bietet diese Form auch die Möglichkeit zur Zusammenarbeit auf opera-

tiver Ebene. Solche im bi- oder multilateralen Rahmen getroffene Vereinbarungen mögen flexibler sein und eine tiefere Kooperation ermöglichen, doch fehlt es ihnen gleichzeitig an Transparenz und demokratischer Legitimität. Trotz dieser beträchtlichen Schwäche sollten sie aufgrund ihrer strukturellen Funktionalität aber zumindest Teil der Überlegungen zur Fortentwicklung der Kooperation auf EU-Ebene sein.

## **Vorschläge zur Verbesserung der nachrichtendienstlichen Kooperation in der EU**

### *1) Optimierung der Zusammenarbeit bestehender europäischer Einrichtungen*

Der Schwerpunkt der zukünftigen Entwicklung sollte die Optimierung bestehender Einrichtungen wie IntCen, CTG und Europol ihrer Zusammenarbeit untereinander sowie mit den Mitgliedstaaten sein. Eine Stärkung deren Leistungsfähigkeit würde nicht nur ihren Mehrwert gegenüber den Mitgliedstaaten nachdrücklicher demonstrieren, sondern auch die Vertrauensbasis der Mitgliedstaaten untereinander verbreitern und so die Kooperationsbereitschaft insgesamt erhöhen. Dafür wäre es empfehlenswert, ein transnationales, aus Politikern und Sicherheitsexperten bestehendes *Komitee* einzurichten, und untersuchen zu lassen, wie der funktionale Zuschnitt der bestehenden Einrichtungen klarer voneinander abgegrenzt werden könnte, welche Verfahrensänderungen und welche organisatorischen Anpassungen in Struktur und Arbeitsweise unter dem Gesichtspunkt einer effizienteren Zusammenarbeit vorgenommen werden sollten.

### *2) Übertragung von nationalen Ressourcen*

Weitere Voraussetzung einer intensiven und effizienten Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten ist eine verstärkte Unterstützung der nachrichtendienstlichen Strukturen der EU mit finanziellen und technischen Ressourcen sowie mit Personal aus der nationalen Ebene. Insbesondere wird es unter Rückgriff auf nationale Standards und qualifizierte IT-Experten aus den Mitgliedstaaten darauf ankommen, das Potenzial von Innovationen in den Informations- und Kommunikationstechnologien zu nutzen, und die Rolle der EU-Einrichtungen zu stärken. Im zähen Ringen um die Mangelressource IT-Personal sind für beide Seiten, Europa und die Mitgliedsstaaten, tragfähige Konzepte zu entwickeln.

### *3) Intelligence Council*

Die Schaffung der CTG als nachrichtendienstliche Plattform und Kooperationsforum ist ein grundsätzlich richtiger Schritt, da sie eng mit nationalen Kriminalämtern und mit Europol kooperieren soll. Ergänzend wäre die Einführung eines *Intelligence Council* wichtig, in dem sich hohe Vertreter verschiedener Sicherheitsbehörden über verabredete Schwerpunktthemen austauschen. Dies würde eine konzertierte, stärker strategische Ausrichtung und dementsprechend eine zielgerichtetere Arbeitsweise erlauben.

### *4) Datenzufuhr und Datenverbund*

Die EU weist in der Sicherheitspolitik Institutionen auf, die additiv sind, also die entsprechenden Strukturen der Mitgliedstaaten nicht ersetzen, sondern unterstützen sollen. Ein Defizit besteht darin, dass die existierenden EU-Einrichtungen, die nachrichtendienstliche Informationen benötigen, diesen nicht im wünschenswerten Umfang erhalten. Es ist daher notwendig, die technische Infrastruktur, insbesondere zwischen SIAC, der politischen EU-Entscheidungsebene und den Mitgliedstaaten auszubauen. Voraussetzung dafür ist eine gegenseitige Verfügbarkeit relevanter elektronischer Daten unter den nationalen Diensten. Dies bedeutet nicht den automatischen Zugriff auf die Daten eines fremden Dienstes. Denkbar wäre jedoch ein System nach dem Schlagwort-Prinzip, das bei der Anfrage zu Personen oder Sachthemen in der Datenbank anzeigt, welcher Dienst im Besitz einer Information ist. Der jeweilige Dienst und Eigentümer der Daten kann dann kontaktiert werden und über eine Informationsherausgabe entscheiden.

Derzeit werten zahlreiche nationale Nachrichtendienste parallel öffentlich zugängliche Informationsquellen aus, zu denen jede Person Zugang hat, und die keinem Quellenschutz unterliegen. Zeit- und geldsparender wäre es, zumindest bei Schwerpunkten eine Arbeitsteilung zu vereinbaren. Die Ergebnisse müssten dann jeweils den anderen Diensten und dem IntCen zur Verfügung gestellt werden.

## Bewertung und Ausblick

Auch zukünftig werden internationale Sicherheitsbedrohungen bestehen, denen alle EU-Mitgliedstaaten – obgleich nicht in identischem Maße – ausgesetzt sind, und auf die die gemeinsame europäische Sicherheitspolitik Antworten finden muss. Dafür von der EU zu treffende Entscheidungen außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Charakters bedürfen der Absicherung durch verlässliche Lagebeurteilungen, die auf der Grundlage nachrichtendienstlich gewonnener Erkenntnisse erstellt werden.

Mit dem Aufbau des EAD und dem darin integrierten IntCen ist der EU eine verstärkte Funktion bei der Analyse von inneren und äußeren Sicherheitsbedrohungen eingeräumt worden. Damit weist die EU bei der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit ansatzweise integrierte Strukturen auf. Auch wenn es so scheint, dass die nationalen Behörden in wesentlich geringerem Ausmaß von den Strukturen der EU abhängig sind als umgekehrt, ist anzuerkennen, dass von diesen Strukturen und deren Produkten sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten profitieren.

Fest steht aber auch, dass nachrichtendienstliche Aktivitäten auf EU-Ebene nur komplementär zu den eigenen nationalen Sicherheitsmaßnahmen betrachtet und akzeptiert werden, ohne sie zu ersetzen. Eine tiefere Kooperation ist wie bisher in Zusammenschlüssen zu erwarten, die einige wenige Mitgliedstaaten einschließen, welche den Willen und vor allem die Kompetenz aufweisen, vertrauliche Informationen mit ausgewählten Partnern zu teilen. So scheint die Form der nachrichtendienstlichen Kooperation in Europa auch mittelfristig offensichtlich: vorwiegend informelle bi- oder multilaterale Zusammenarbeit auf der Basis nationaler Gesetzgebung.

Andererseits sind die jüngsten Terroranschläge sowie die darauffolgenden politischen Appelle ein klares Indiz dafür, dass ein Bedarf besteht, den Austausch nachrichtendienstlicher Informationen und die Koordination auf europäischer Ebene zu verbessern. Von notwendigen sicherheitspolitischen Diskursen über die Zukunft kooperativer Lösungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten sowie der Vertiefung der Integration in Richtung einer *Sicherheitsunion* könnten dann nicht zuletzt Impulse ausgehen, welche die auf den ersten Blick so abwegig scheinende Idee eines europäischen Nachrichtendienstes in ein neues Licht rücken.

*Pia Philippa Seyfried ist als Referentin für Abgeordnete des Europäischen Parlaments sowie als Vorstandsassistentin bei Women in International Security Deutschland e.V. tätig. Die Autorin dankt dem Gesprächskreis Nachrichtendienste in Deutschland e.V. für die inhaltliche Zusammenarbeit zur Erstellung des Arbeitspapiers. Sie gibt ihre persönliche Meinung wieder.*