



FRIEDENSGUTACHTEN 2004

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)
Bonn International Center for Conversion (BICC)

herausgegeben von
Christoph Weller, Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz,
Bruno Schoch und Corinna Hauswedell

LIT

1. Vielbeschworene Bedrohungen des Friedens

1.1. Terrorismus und Frieden

Terrorismus ist eine ernste Bedrohung des Weltfriedens. Zu diesem Ergebnis gelangte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen lange vor dem 11. September 2001.¹ Aber erst der Einsturz der Doppeltürme des *World Trade Centers* machte schlagartig bewusst, wie unvorbereitet hochkomplexe und verwundbare Gesellschaften auf stabsmäßig organisierte Terrorangriffe sind. Zur Verteidigung vorgehaltene militärische Instrumente taugen zur Abschreckung verdeckt vorbereiteter Anschläge gegen so genannte "weiche Ziele", d.h. vor allem ungeschützte Menschenansammlungen, nicht. Sie bieten auch keinen verlässlichen Schutz gegen deren Folgen. Im viel zitierten Stichwort von der asymmetrischen Bedrohung drückt sich insofern kaum mehr als Hilflosigkeit aus, mit herkömmlichen Mitteln der Sicherheitspolitik einer Bedrohung zu begegnen, die sich zu einem permanenten, unkalkulierbaren und tödlichen Risiko ausgeweitet hat.

Keine außenpolitische Grundsatzrede in den Parlamenten der westlichen Welt, keine Regierungserklärung, kein Haushaltsplan, kein innenpolitisches Sicherheitspaket und auch kein Verteidigungs- oder Rüstungskonzept, das nicht zentral auf Terrorrisiken und auf Terrorprävention Bezug nimmt. Regierung und Opposition sind sich nicht nur in Deutschland darin einig, dass Terrorgefahr die "zentrale sicherheitspolitische Herausforderung aller Demokratien"² und die "größte Bedrohung unserer Sicherheit"³ geworden ist.

Dilemmata der Terrorbekämpfung

Die Terrorgewalt der Neuzeit sprengt alle früheren Dimensionen. Sie ist transnational organisiert, global ausgerichtet und zielt medienwirksam auf hohe Opferzahlen unter ungeschützten Zivilisten, die stellvertretend für politische Adressaten oder Werte angegriffen werden. Sie bedient sich ethnisch-politischer Vorurteile und pseudoreligiöser Rechtfertigung. Ihre politischen Intentionen wurzeln im Denken in den Kategorien eines Vernichtungskrieges, der weder das friedliche Neben- oder Miteinander der Kulturen und Religionen noch einen Interessenausgleich zwischen Staaten und Völkern zulässt. Ihre Brutstätten sind zerfallende oder gescheiterte Staaten, Gesellschaften mit perpetuierten Gewaltkonflikten, zerrütteten Wirtschaften und feudallähnlichen Herrschaftsstrukturen. Vor allem hier werden die Folgen der Globalisierung als "zutiefst ungerecht" empfunden, wie Bundespräsident Johannes Rau in seiner Berliner Rede am 19. Mai 2003 feststellte. In Gesellschaften, in denen "der Westen" pauschal einerseits als Urheber solcher Ungerechtigkeit und andererseits gleichzeitig als kulturelle Bedrohung für tradierte Werte und Identität angesehen wird, wächst der Nährboden für gewaltbereite junge Menschen, deren Hass erst durch charismatische ideologische oder pseudoreligiöse Verführer Ziel und

¹ UN-SC 731 (1992), 748 (1992), 1267 (1999); nach dem 11.9.2001: 1373 (2001).

² BM der Verteidigung, Peter Struck, Rede im Deutschen Bundestag, 9.11.2003.

³ Friedbert Pflüger, MdB/CDU, Rede im Deutschen Bundestag, 16.11.2003.

Richtung erhält. Ihre Netzwerke bilden inzwischen eine transnational organisierte Schattenwelt mit eigenen Hierarchien, Strukturen und Wertvorstellungen. Sie verfügen über politischen Einfluss, finanzielle Ressourcen und Verbindungen zur organisierten Kriminalität. All dies erschwert ihre Enttarnung und Bekämpfung.

Was ist zu tun, um die Terrorgefahr zu mindern, ihre Ursachen auszumerzen, ihrer weiteren Ausbreitung vorzubeugen? Knapp drei Jahre nach den Ereignissen von New York und Washington stehen hinter den bisherigen Reaktionen auf die Terrorgefährdung große Fragezeichen. Die Terrorgefahr wurde nicht eingedämmt, die Zahl islamistisch motivierter Anschläge hat sogar zugenommen, das Zerstörungsrisiko ist angewachsen. Immer mehr Länder, darunter auch europäische, befinden sich im Fadenkreuz von Terroristen. Es geht nicht mehr nur um die Frage, wie der Gefahr künftig beizukommen ist, sondern auch darum, ob die Art und Weise, wie ihr bisher begegnet wurde, möglicherweise inzwischen selbst zu deren Ausweitung beiträgt.

Der Kampf gegen den Terror befindet sich mehrfach in einer Zwickmühle. Die von Anschlägen betroffenen oder bedrohten Gesellschaften erwarten von ihren Regierungen zu Recht, Tatverdächtige zur Verantwortung zu ziehen und sie dringen ebenso auf entschlossene Prävention. Der von den USA angeführte "Krieg gegen den Terror", der zuletzt in Afghanistan und im Irak viele Unschuldige für wenige Täter in Mithaftung genommen hat, spielt dem Kalkül der Drahtzieher des Terrors aber offenbar in die Hände, Hass zwischen Völkern und Religionen zu säen. Maßnahmen von Staaten zur Verschärfung ihrer inneren Sicherheit tragen bei den besonders Betroffenen ebenfalls hierzu bei, wenn diese als einseitig diskriminierend empfunden werden. Manche Maßnahmen rufen auch bei jenen Unverständnis und Kritik hervor, die sie erklärtermaßen schützen sollen, insbesondere wenn deren Zweckmäßigkeit durch andere politische Ziele als die Abwehr von Terrorrisiken begründet und ihre Tauglichkeit zur Terrorbekämpfung fraglich scheinen. Andererseits: Würde der Verzicht auf militärische Gewalt und eine schärfere Sicherheitspolitik durch die betroffenen Staaten die Drahtzieher nicht erst recht an die Zweckdienlichkeit ihres Terrors zur Einschüchterung und politischen Erpressung glauben lassen? Immerhin wurde die überraschende Wahlniederlage der Regierung Aznar nach den Anschlägen vom 11. März 2004 in einem *Al Qaida* zugeordneten Memorandum explizit als politischer Erfolg des Terrors gewürdigt und weitere Anschläge in anderen Staaten in Aussicht genommen. Droht jetzt etwa eine weltweite Terrorwelle, die verbliebenen Grundfesten der internationalen Sicherheit aus den Angeln zu heben und ist der "Krieg gegen Terror" wirklich ein probates Gegenrezept, um den Weltfrieden zu erhalten? Oder sind durch diesen Krieg neue Flächenbrände der Gewalt zu befürchten? Befindet sich die Welt gar am Rand des von Samuel Huntington prognostizierten Zusammenpralls der Zivilisationen?

Kritische Bestandsaufnahme ist vonnöten. Zu prüfen ist, ob die militärische Entmachtung autoritärer Regime und gewaltsamer "Demokratieexport" Irrwege sind, weil sie die Terrorgefahr nicht eindämmen, sondern neue Risiken schüren. Zu prüfen ist auch die Effizienz anderer bisheriger Vorgehensweisen. Schließlich ist zu fragen, welche alternativen Strategien verfolgt werden können.

Antiterrorkrieg: Legitim und effizient?

Angeführt von den USA begann bereits kurz nach den Anschlägen vom 11. September 2001 der erste militärische Feldzug gegen den Terror. Zwar lag hierzu keine Ermächtigung durch den VN-Sicherheitsrat vor. Der in Resolution 1373 ausdrücklich hergestellte Zusammenhang zwischen der Bedrohung des Weltfriedens durch den internationalen Terrorismus und dem Recht der Staaten auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung lieferte jedoch zumindest implizit eine Rechtfertigung zum Krieg, da das Taliban-Regime aus seiner Unterstützung für das Terrornetzwerk *Al Qaida* zu keinem Zeitpunkt einen Hehl gemacht hatte. Schon zwei Jahre vor den Anschlägen hatte der Sicherheitsrat Afghanistan wegen seiner Verwicklung in den internationalen Terrorismus mit Sanktionen belegt. Die NATO hatte ihrerseits am 12. September den Bündnisfall nach Artikel V des Washingtoner Vertrages verfügt und damit ihre Bereitschaft zu einem kollektiven Vorgehen mit den USA bekundet. Innenpolitisch betrachtet hatte George W. Bush ohnehin freie Hand: 85 Prozent der Amerikaner befürworteten eine militärische Reaktion der USA, nur sechs Prozent lehnten sie ab.⁴ 27 Staaten nahmen schließlich an der von den USA befehligten Koalition gegen Afghanistan teil. Obwohl der Terrorbezug des Krieges zunächst offenkundig schien, bleiben bis heute viele Fragen offen. So lieferten die Anschläge vom 11. September nach verlässlichen Angaben die gesuchte Rückendeckung für einen lange vorher beschlossenen Krieg.⁵ Die Verhältnismäßigkeit der Mittel ist rückblickend ein weiteres Problem, wurden doch mehr als 22.000 Bomben und Hunderte so genannter Cluster-Bomben über einem Land abgeworfen, in dem es nach Expertenmeinung kaum mehr als 25 strategische Ziele gab. Den ca. 4.000 getöteten Taliban und 800 mutmaßlichen *Al Qaida* Kämpfern stehen geschätzt bis zu 18.000 zivile Opfer des Krieges gegenüber.⁶

Schließlich, und dies ist hier von besonderem Gewicht, fällt auch die Tauglichkeitsbewertung des Krieges für den Kampf gegen den Terror zwiespältig aus. Einerseits wurden die Taliban entmachtet und viele Verstecke von *Al Qaida* zerstört. Die neue Regierung Hamid Karsais ist in enger internationaler Partnerschaft um einen demokratischen Entwicklungsweg für ein Land bemüht, das gerade erst von den Fesseln einer mittelalterlichen Zwangsherrschaft befreit wurde. Ob dieser Weg angesichts der vielen ungelösten politischen und wirtschaftlichen Fragen zum Erfolg führt, ist noch lange ungewiss. Die zurückliegenden Monate haben leider auch deutlich gemacht, dass die Operationsfähigkeit von *Al Qaida* nicht zerschlagen wurde. Das Schicksal der Anführer ist ungeklärt, deren Fähigkeit zur Planung von weltweiten Anschlägen offenbar ungebrochen. Die überlegenen strategischen Fähigkeiten der USA erweisen sich gegen die taktischen Vorteile der ortskundigen Kämpfer in unwegsamem Terrain von geringem Nutzen. Zudem scheint *Al*

4 "After the Attacks: The Poll. Public Voices Overwhelming Support for the Use of Force Against Terrorism", in: New York Times, 17.9.2001, S. 5.

5 Tony Blair: "Es gab keinen anderen Weg, die Zustimmung der Öffentlichkeit für einen schnellen Feldzug gegen Afghanistan zu erhalten, als die Ereignisse des 11. September", zit. in: Times, 17.07.2002, vgl. auch: "This war on terrorism is bogus. The 9/11 attacks gave the US an ideal pretext to use force to secure its global dimension", in: The Guardian, 6. September 2003.

6 Alle Angaben nach: Carl Connetta, Strange Victory: A critical appraisal of Operation Enduring Freedom and the Afghanistan War, in: <http://www.comw.org/pda/0201strangevic.pdf>, S. 1f.; International Affairs and Defence Section: Operation Enduring Freedom and the Conflict in Afghanistan. An Update, Research Paper 01/81, House of Commons Library, London, 31 October 2001, S. 35f.

Qaida die Anwesenheit "gottloser Fremder" in Afghanistan gezielt nutzen zu können, um weltweit neuen Nachwuchs zu rekrutieren.

Noch problematischer als im Falle Afghanistans verhält es sich mit Legitimität und Effizienz des Irak-Krieges. Im Irak Saddam Husseins waren radikalislamisch motivierte Terrorakte nicht verbreitet. Um seine Diktatur zu sichern, hatte Saddam Hussein die von ihm als Bedrohung angesehenen radikalklerikalen Kräfte im eigenen Lande isoliert, eingesperrt oder ins Exil getrieben. Die von den USA mehr oder weniger zusammengeklauten und der Weltöffentlichkeit präsentierten "Beweise" zur Rechtfertigung des Krieges blieben dürftig und erwiesen sich überwiegend als falsch oder sogar gefälscht. Der nach Aussage des damaligen britischen Botschafters in Washington bereits im September 2001 zwischen Bush und Blair verabredete Krieg wurde als Modellfall für ein Konzept betrachtet, dessen Credo nach US-Verteidigungsminister Rumsfeld letztlich darin besteht, "den Kampf zum Feind zu tragen", um "Terroristen aufzuhalten, noch bevor sie erst terrorisieren können".⁷ Ziel des Konzepts war es, mit abgestufter Härte gegen jene autokratischen Regime vorzugehen, die eine den strategischen Interessen der USA zuwiderlaufende Politik betreiben. Kurzum, die Kombination von fehlender Demokratie und feindlicher Haltung gegenüber den USA galt als Nährboden für Terrorgewalt. Im Umkehrschluss bedeutete dies, entweder diese Regime zum Einlenken gegenüber den Wünschen und Forderungen der USA zu bewegen (wie zurückliegend geschehen in den Fällen Pakistan oder Libyen und für Nordkorea erhofft) oder eben deren Entmachtung auf die Tagesordnung zu setzen, wie im Falle des Irak.

Steht bereits die mangelnde Legitimation des Irak-Krieges außer Zweifel, so sind dessen Resultate gleich in mehrfacher Hinsicht ein Desaster. Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass mit der Machtclique Saddam Husseins eines der rücksichtslosesten Regime der Welt beseitigt wurde. Nach unterschiedlichen Angaben kamen während des Kriegsverlaufs zwischen 5.000 und 10.000 irakische Zivilisten ums Leben, etwa doppelt so viele wie Soldaten. Angesichts einer Vielzahl von Terroropfern "nach Kriegsende", bleibt zu konstatieren, dass offenbar erst der Krieg transnational agierenden Terrorgruppen Tür und Tor zum Irak geöffnet hat. Das durch den Krieg verursachte Machtvakuum erweist sich zudem als eine Brutstätte für alltägliche Terrorgewalt, die sich nicht nur gegen die Besatzer und die von ihnen installierten Verwaltungen, sondern auch gegen internationale Hilfsorganisationen und die Vereinten Nationen selbst richtet. Etwa 30 Anschläge pro Tag und eine Opferbilanz seit dem offiziellen Kriegsende, die mittlerweile mehr als 1.000 Tote und Verletzte umfasst, sprechen für sich. Das Dilemma der unwillkommenen Besatzer, die sich einst als Befreier wähnten, hat eine doppelte Kehrseite. Zum einen nimmt der innenpolitische Rückhalt in den USA und bei ihren Verbündeten für den Einsatz von Streitkräften für den "Demokratieexport" mit jedem toten oder verletzten Soldaten ab. Die Zustimmungsquote für die Irakpolitik Präsident Bushs sank im ersten Quartal 2004 um fast ein Viertel auf weniger als 40 Prozent. Zum anderen liefert die kritische Lage im Irak radikalen Kräften im Lande, aber auch über dessen Grenzen hinaus, willkommene Vorwände, um jeglichem Widerstand gegen die Staaten der Besatzer – und sei es durch Terror – den Anstrich der "Legitimität" zu geben.

7 "Take the fight to the terrorists", in: Washington Post, 26.10.2003.

Die Anfechtbarkeit der offiziellen Kriegsgründe und der dadurch genährte Verdacht einer "versteckten Agenda" haben die Glaubwürdigkeit der USA und ihrer Koalition, vor allem durch Krieg Terrorrisiken eindämmen zu wollen, bereits stark in Mitleidenschaft gezogen. In Polen, Spanien und selbst in Italien mehrte sich Kritik an der Tauglichkeit des "Kriegs gegen den Terror" und der Beteiligung daran. Die bittere Schlussfolgerung vor allem aus dem Irak-Krieg ist, dass er nicht nur illegitim war und für die Terrorsindämmung ineffizient ist, sondern inzwischen selbst zu einer Friedensbedrohung geworden ist und darüber hinaus von den Drahtziehern des internationalen Terrorismus offenbar als Quelle der Inspiration für weitere Anschläge angesehen wird. Zusätzlich tragisch ist, dass die nach dem 11. September 2001 entstandene weltweite Antiterrorkoalition ein Opfer der fatalen Fehleinschätzung der Lage durch die Bush-Regierung und ihrer nachfolgenden Politik wurde. Selbst in die NATO und die EU wurden Keile getrieben, deren Wunden trotz angestrengter Mühen aller Beteiligten nur langsam vernarben dürften. Die politische Autorität der Vereinten Nationen wurde durch den in Washington kolportierten Eindruck beschädigt, "als sei der Terrorismus endgültig militärisch zu zerschlagen".⁸

Alternativen zum Anti-Terrorkrieg

Muss angesichts des kritischen Befundes eine Fokussierung auf militärische Gewalt als für den Weltfrieden gefährlich und als Fiktion für die Eindämmung des Terrors erachtet werden, bleibt die Frage nach plausibleren Alternativen. Dabei ist klar, dass nicht nur den Terrorakten, den Tätern und ihren Drahtziehern Aufmerksamkeit zu widmen ist, sondern auch dem gesellschaftspolitischen Nährboden, aus dem Sympathie und Rückendeckung für Terrorgewalt erwachsen können. Ersteres verlangt nach aktivem Schutz, Letzteres nach struktureller Vorsorge. Beides erfordert eine kurz- und langfristige Perspektive sowie integrierte und kollektive Politikansätze.

Strukturelle Vorsorge

Die Notwendigkeit struktureller Vorsorge berücksichtigt das tendenziell anwachsende Rekrutierungspotenzial der Terrornetzwerke. Asymmetrien in der globalen Verteilung von Macht, Reichtum und Entwicklungschancen, die als ungerecht empfunden werden, bereiten deren Humus ebenso wie etwa Wahrnehmungen eines von disproportionalen Modernisierungsschüben begleiteten Werteverfalls. Im Klima ungelöster ethnisch-politischer, nationaler und politisch-sozialer Konflikte münden solche Wahrnehmungen in eine höhere Tolerierung von Gewalt als legitim erachteten Ausweg aus der jeweiligen Misere. Lokal begrenzte "Straßengewalt" unterscheidet sich zwar grundsätzlich vom internationalen Terrorismus verweist jedoch auf ein breiteres Umfeld für die potenzielle Unterstützung auch von Terrorgewalt über die Grenzen lokaler Konflikte hinaus. Dass der Terrorismus der Neuzeit ausgerechnet in islamischen Gesellschaften Fuß fassen konnte, hängt zum einen mit den hier besonders zahlreichen virulenten Konflikten zusammen, zum anderen aber auch mit der jahrzehntelang betriebenen Interessenpolitik westlicher Staaten, mit dem Doppelstandard im Umgang insbesondere mit den arabischen Staaten entlang eigener politischer und wirtschaftlicher Ambitionen, schließlich mit der als parteilich empfundenen Haltung vor allem der USA im Nahost-Konflikt. Beides wird von den Drahtziehern

⁸ Ludger Volmer, Rede im deutschen Bundestag, 16.11.2003.

der Terrorgewalt durch pseudoreligiöse Konstruktion eines Kultur- und Wertekonflikts auf ein unversöhnliches und zugleich identitätsstiftendes Feindbild reduziert. Es gehört zu dessen tragischen Folgen, dass ethnische oder religiöse Dimensionen auf perpetuierte lokale Konflikte zurückwirken und deren Überwindung zusätzlich erschweren oder sogar noch deren Zuspitzung fördern.

Wer vor diesem Hintergrund eine Politik der "Terrorbekämpfung" betreibt, die pauschal die Verteidigung eigener Werte, Interessen und Einflussphären zum Ziel hat, oder als solche wahrgenommen werden kann, spielt den ideologischen Rattenfängern der Terrorgewalt in die Hände. Um die Anfälligkeit für Terrorgewalt zu beseitigen, werden die westlichen Staaten ihre Antiterrorpolitik ändern müssen. Die Befürchtung, eine solche Änderung könnte als Schwäche ausgelegt werden oder gar als Zeichen der Erpressbarkeit, ist falsch. Ihre Wiederholung erscheint als Versuch, überkommene Politikmuster zu rechtfertigen, um an ihnen festzuhalten. Es sind aber diese Politikmuster, die in vielen Teilen der Welt als Bemühen des Westens empfunden werden, sein politisches System anderen Gesellschaften zu oktroyieren und dauerhafte Vorherrschaft zu gewinnen.

Verspieltes Vertrauen wird nur mühsam zurückerobert werden können. Der Schlüssel liegt dabei in erster Linie im Nahost-Konflikt und in der Bewältigung der kritischen Nachkriegslagen in Afghanistan und im Irak. Eine Lösung, die Vertrauen bildet, setzt wirklich unparteiische Vermittlung und eine konsequente und zugleich unvoreingenommene Unterstützung demokratischer und rechtsstaatlicher Initiativen der unmittelbar Beteiligten voraus. Sie wird nur dann erreichbar sein, wenn die Konfliktparteien das Engagement der Vermittelnden nicht länger als eigennützig erkennen. Die fast heillos verfahrenen Situationen vor allem in Nahost und im Irak könnten vielleicht durch eine aktive, beispielgebende und vor allem partnerschaftliche Krisenbewältigungspolitik der USA und der europäischen Staaten in Zentralasien, im Kaukasus und auf dem Balkan positiv beeinflusst werden. Eine Politik der westlichen Staaten, welche die Vereinten Nationen im Irak in die Lage versetzen würde, ihrer Autorität und Verantwortung entsprechend effizient zu handeln, wäre ebenfalls ein wichtiger Schritt voran. Schließlich wird die Glaubwürdigkeit westlichen Engagements auch davon abhängen, ob die Staaten bereit sind, die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen zur Armutsbekämpfung, zum Umweltschutz und zur nachhaltigen Entwicklung einzulösen. All diesen Vorschlägen ist auf den ersten Blick wenig Neuwert zu bescheinigen. Sie stehen seit langem zur Disposition, werden weltweit unterstützt und sind dennoch von ihrer Umsetzung noch immer meilenweit entfernt. Entscheidend neu ist jedoch, dass Fortschritte selbst in Teilbereichen nur zu erwarten sind, wenn Fortschritte in allen genannten Bereichen erzielt werden. Gelänge dies, bestünde zumindest die Chance, den Nährboden der Sympathie für gewaltsamen Konfliktaustrag und der Unterstützung von Terrorgewalt auszutrocknen, deren Netzwerke stärker als bisher zu isolieren, wodurch nicht zuletzt auch ihre Enttarnung und Zerschlagung wesentlich erleichtert würde.

Aktiver Schutz

Strukturelle Vorsorge ist langfristig angelegt. Die Menschen in den USA und in Europa, aber auch in den anderen Ländern, erwarten jedoch zu Recht Schutz vor Terrorplanungen und Anschlägen, die sie aktuell bedrohen. Darüber hinaus wird selbst die beste strukturelle Vorsorge nicht alle Risiken der Terrorgewalt beseitigen können, da die Drahtzieher

der Anschläge keinen Zweifel lassen, dass sie nicht eine friedliche Weltgemeinschaft oder einen Politikwechsel westlicher Staaten anstreben, sondern ihre Anschläge als Ausdruck unversöhnlicher Feindschaft zwischen Werten, Traditionen, Kulturen und Lebensstilen begreifen. Die doppelte Schwierigkeit eines aktiven Schutzes gegen Terrorgewalt liegt in der Fülle der Angriffsmöglichkeiten und in der Tarnung der Angreifer. Hinzu kommt, dass den Maßnahmen des Schutzes vor Terror auf unterschiedlichen Ebenen Grenzen gesetzt sind. Demokratie und Freizügigkeit können nicht beliebig eingeschränkt werden, ohne den Wertekanon pluralistischer und freiheitlicher Gesellschaften zu zerstören. Schließlich sind alle Risiken stets im Lichte ihrer spezifischen Eintrittswahrscheinlichkeit, ihrer potenziellen Folgen und zugleich der verfügbaren Ressourcen zur Gefahrenabwehr zu beurteilen. Es gibt keine Indikatoren, die auf diesen Ebenen scharfe Grenzziehungen zwischen probaten und nicht tolerablen Maßnahmen erlauben. Dies erklärt, warum jeder einzelne auch nur kleine Vorschlag insbesondere zur Erhöhung der inneren Sicherheit in der Öffentlichkeit zumeist kritisch beargwöhnt wird und insofern plausibler politischer Rechtfertigung bedarf.

Unstrittig ist, dass die Aufklärung der Strukturen und der Verbindungen der Terrornetzwerke umfassender und gezielter polizeilicher und geheimdienstlicher Mittel bedarf. Informationen über islamistische Terrorgruppen zu gewinnen, ist schwierig. Ihre Zellen operieren in der Regel kleinformatig und konspirativ, hinzu kommen kulturelle und sprachliche Aspekte, die eine Infiltration der Gruppen behindern. Informanten aus den jeweiligen Kulturkreisen sind kaum zu gewinnen, weil deren Enttarnung dazu führen würde, dass sie als Verräter betrachtet und aus der jeweiligen Gemeinschaft ausgestoßen würden. Hinzu kommt, dass die Zellen transnational agieren und ihre Finanzierung und Ausstattung oft über legal operierende Tarnfirmen erfolgt.

Die strafrechtliche Verfolgung Tatverdächtiger ist ähnlich kompliziert, wie die jüngsten Prozesse gerade in Deutschland gezeigt haben. Zum einen ist eine Überführung von Tatverdächtigen problematisch, wenn der Verdacht allein auf Indizien beruht. Zum anderen bewirkt eifersüchtiger Quellenschutz der aufklärenden Dienste und Staaten, dass Aussagen oder Dokumente, die für eine lückenlose Beweisführung erforderlich wären, von den Diensten oft nicht zusammengeführt und von den Staaten nicht ausgetauscht werden. Es scheint paradox, dass ausgerechnet eine "entlastende" schriftliche Aussage, die vom mutmaßlichen "Logistiker" der Atta-Terrorgruppe, Binalship, verfasst wurde, den ersten Prozess gegen Tatverdächtige der Anschläge vom 11. September 2001 zum Platzen brachte, während die Weigerung der USA, eine direkte gerichtliche Befragung Binalships zuzulassen, auch den zweiten Prozess scheitern ließ.

Prävention und Strafverfolgung sind aber nur zwei Aspekte aktiver Terrorabwehr. Die Risikobewertung erfordert auch Maßnahmen, welche die Möglichkeit eines Versagens der Prävention in Rechnung stellen. Zum einen stehen der Staat und die Länder in der Pflicht, das Ihre zu tun, um potenziell besonders von Terroranschlägen bedrohte Einrichtungen oder Infrastrukturen zu schützen. Zum anderen muss dafür Sorge getragen werden, dass im Falle einer Überwindung der Schutzmaßnahmen durch Anschläge, die Systeme der Katastrophenbewältigung und der Notfallvorsorge weiterhin funktionieren. All dies bedeutet in der Konsequenz, in allen gesellschaftlichen Bereichen die potenziellen Gefährdungen durch Terroranschläge zu prüfen und geeignete Maßnahmen zur Risikobegrenzung zu ergreifen.

Dies kann auf Seiten des Bundes im äußersten Bedarfsfall auch militärische Mittel einschließen. Die grundgesetzlichen Regelungen zur Amtshilfe bieten für den Bereich der inneren Sicherheit eine ausreichende Handhabe. Im Bereich der äußeren Sicherheit sind militärische Mittel im äußersten Fall nur einzusetzen, wenn hierfür eine Legitimation durch das Völkerrecht und eine Autorisierung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vorliegt. Die potenzielle Einsatzpalette ist umfangreich und keineswegs kriegszentriert. Die für jeden militärischen Einsatz möglichen Schäden an Personen, zivilen Einrichtungen, Infrastrukturen und Umwelt gebieten jedoch den rechtlich legitimierte Zugriff auf militärische Mittel nur als Ausnahme und keinesfalls zur Kompensation besser geeigneter ziviler Mittel.

Auch der beste aktive Schutz bleibt stets ein Behelf. Eine absolute Garantie gegen Terrorgewalt ist unrealistisch. Die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit zu wahren, setzt den Sicherheitsvorkehrungen zudem demokratisch und rechtsstaatlich bedingte Grenzen. Übertriebene Vorkehrungen, die Furcht verbreiten und Panik schüren, dienen eher den Intentionen der Drahtzieher der Terrornetzwerke als der Abwehr von Terrorgefahr. Maßnahmen zur inneren Sicherheit stehen in der öffentlichen Wahrnehmung deshalb oft im Zwielficht. Ihr Problem besteht darin, dass sie den eigenen Anteil am Ausbleiben von Anschlägen schwerlich nachweisen lassen. Ihre Wirkungen auf andere Bereiche sind jedoch zumeist rasch erkennbar und oft Anlass für den Verdacht, dass diese Wirkungen beabsichtigt waren und Terrorbekämpfung nur bemäntelnde Camouflage ist. "Terrorabwehr" als willkommenes Instrument zur Steuerung von Einwanderung, für die Erfassung personenbezogener Daten oder gezielte Lauschangriffe stehen für solche Verdachtsmomente nur stellvertretend. Hinzu kommt schließlich, dass im Falle eines Terroranschlags die zuvor getroffenen Maßnahmen zur inneren Sicherheit, zumindest nach öffentlicher Wahrnehmung, ohnehin als nicht ausreichend oder sogar als falsch erachtet werden.

Europäische Initiativen

In der EU bedurfte es offenbar erst der Anschläge vom 11. März 2004, um sich untereinander auf eine "solidarische" Zusammenarbeit und einen engeren Informationsaustausch zu verständigen. Vielmehr als die Ernennung eines Terrorbeauftragten zur Koordination hat die Union gleichwohl nicht zuwege gebracht. Viele Absichtsbekundungen blieben bisher uneingelöst. Die Anpassung der Rechtsnormen an die Erfordernisse eines gemeinschaftlichen Vorgehens gegen Terrorverdächtige und die entsprechende Harmonisierung rechtlicher Verfahren auf gemeinschaftlicher oder wenigstens zwischenstaatlicher Ebene stehen weiter aus. Auch das politische Konzept bietet mehr Fragen als Antworten. So rückt die in den Rahmenbeschluss der Europäischen Union aufgenommene weite Definition des Terrorismusbegriffs sogar Grundrechte wie die Demonstrations- und Versammlungsfreiheit in den Dunstkreis eines potenziellen Terrorismusverdachts. Der Rahmenbeschluss aus dem vergangenen Jahr zeigt mit aller Deutlichkeit, wie schwierig es sein kann, berechnete Sicherheitsbedürfnisse mit ebenso berechtigten Forderungen nach Bestandsschutz für Demokratie und Freiheit in Übereinstimmung zu bringen. Immerhin hatte die EU bereits anlässlich des Europäischen Rates 2001 einen gemeinsamen Aktionsplan beschlossen, der seither in einer *Roadmap* mit etwa 70 Einzelmaßnahmen zusammengefasst wurde. Im Juni 2002 wurde in Sevilla ein 6-Punkte-Programm verabschiedet, das auf den Verbund struktureller Vorsorge (Konfliktverhütung, Nichtverbreitung, Rüstungskontrolle,

Sicherheitssektorreform) mit aktivem Schutz (zwischenstaatliche Kooperation von Polizei und Justiz) abstellt. Im Bereich von Europol wurde eine *Task Force* gebildet, deren Aufgabe in Analysen und Auswertungen zur Terrorabwehr besteht. Mit den USA wurde ein Abkommen unterzeichnet, das den engeren Austausch personenbezogener Daten im Zusammenhang mit Terrorverdächtigen vorsieht. Auch der Ausbau des Schengener Informationssystems wurde vorangetrieben. Auf der Grundlage einer so genannten "Terrorismusliste" könnte jetzt eine gemeinsame Rechtsgrundlage geschaffen werden, die ein europaweit abgestimmtes Einfrieren von Vermögenswerten terrorverdächtiger Personen und Organisationen ermöglicht. Im Bereich der Sicherheit des See- und Luftverkehrs wurden bisherige Standards mit Empfehlungscharakter festgeschrieben. Viele Initiativen sind jedoch festgefahren, darunter die Einführung eines europäischen Haftbefehls. Ob die Anschläge in Madrid zu größerer Kompromissfähigkeit in der nun erweiterten EU führen, bleibt abzuwarten.

Entscheidend ist, neben der regelmäßigen Überprüfung der Effizienz der Maßnahmen – und gegebenenfalls ihrer Korrektur –, dass auch die zivilen Alternativen der EU einer transparenten und legitimierten Zweck-Mittel-Relation zur Terrorbekämpfung folgen. Glaubwürdigkeit und Wirkung werden letzten Endes von ihrer Durchsetzungskraft bestimmt und vom politischen Willen der Staaten, ihren Absichtserklärungen zum gemeinschaftlichen Vorgehen Taten folgen zu lassen.

Hans-Joachim Gießmann