



Dr. Carlo Masala ist Professor für Internationale Politik an der Universität der Bundeswehr in München.

EINE EUROPÄISCHE HALTUNG ZUM INTERNATIONALEN TERRORISMUS

Carlo Masala

Eine europäische Haltung zum internationalen Terrorismus 2010 zu formulieren, ist aus verschiedenen Gründen schwierig. Zunächst einmal, weil – wie alle Umfragen zeigen – die Bürger der Mitgliedstaaten der Europäischen Union den internationalen Terrorismus nicht überall gleich stark als Bedrohung wahrnehmen. In den Staaten, die, wie Spanien oder England, unmittelbares Ziel terroristischer Angriffe waren, ist das öffentliche Bewusstsein für die Bedrohungen, die vom internationalen Terrorismus für diese Staaten ausgeht, weitaus größer als in jenen Staaten, die bislang – sei es aufgrund polizeilicher bzw. geheimdienstlicher Abwehrerfolge oder aus anderen Gründen – von solchen Anschlägen verschont geblieben sind.

Ferner – und dies ist das zweite Problem – kann nur bedingt von einer europäischen Haltung zum internationalen Terrorismus gesprochen werden, wenn mit dieser Haltung diejenige der Europäischen Union gemeint ist. Die EU ist nach wie vor kein einheitlich handelnder Akteur mit Staats- oder staatsähnlichen Qualitäten im Bereich der Justiz- und Innenpolitik sowie in dem der Außen- und Sicherheitspolitik. Und dies ist nicht ohne Konsequenzen für eine einheitliche Antiterrorismuspolitik. Die Instrumente, mit der eine solche Politik betrieben werden kann, erstrecken sich über alle Bereiche der EU. Sie sind innen- wie außenpolitischer Natur, und nur in der Kombination beider Aspekte lässt sich eine kohärente Antiterrorismuspolitik betreiben. Da aber die Außenpolitik sowie weite Teile der Innen- und Justizpolitik auf absehbare Zukunft in nationalstaatlicher Hand bleiben werden, wird die Union allenfalls eine abgestimmte

Antiterrorismuspolitik formulieren können, bei der ein Neben- und bisweilen auch Gegeneinander von nationalstaatlicher und europäischer Ebene unvermeidbar ist.

Ein drittes und im Vergleich zu den beiden ersten Problemen in der Analyse europäischer Perspektiven weitaus größeres Problem für die europäischen Staaten ist, dass sich ihre terroristische Bedrohung graduell geändert hat. Waren es nach 2001 vor allem die Aktivitäten von al-Qaida, die als Bedrohung wahrgenommen wurden, so ist es heute die Bedrohung, die von innen, d.h. durch sich radikalisierende junge (zumeist) Männer mit muslimischem Migrationshintergrund sowie von Konvertiten herrührt. Damit gewinnt die innenpolitische Haltung des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus eine zunehmend größere Bedeutung als dies unmittelbar nach 2001 der Fall gewesen ist, als der internationale Terrorismus als eine primär außenpolitische Herausforderung angesehen wurde.

Waren es nach 2001 vor allem die Aktivitäten von al-Qaida, die als Bedrohung wahrgenommen wurden, so ist es heute die Bedrohung, die von innen herrührt.

Vor dem Hintergrund dieser drei analytischen caveats versucht der vorliegende Beitrag der Frage nachzugehen, welches die europäische Haltung zum internationalen Terrorismus ist, welche Probleme sich den Europäern bei dessen Bekämpfung stellen und welche zusätzlichen Maßnahmen die Europäer (d.h. die EU) ergreifen könnten, um ihre Staatsbürger besser zu schützen und terroristische Gruppierungen effektiver zu bekämpfen.

EUROPÄISCHE ANTITERRORISMUSMASSNAHMEN SEIT DEM 11. SEPTEMBER 2001

Bis zu den verheerenden Anschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon waren die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur besseren Koordinierung von Antiterrorismusmaßnahmen von nur mäßigem Erfolg gekennzeichnet. Zwar wurden Vereinbarungen zum verbesserten Informationsaustausch über Banktransfers und Bankkontendetails getroffen, doch deren Umsetzung verlief schleppend. Auch die noch vor den Anschlägen im Jahre 2001 erfolgte Einsetzung von EUrojust, einem System zur Verbesserung von Auslieferungsverfahren und der gemeinsamen Strafverfolgung, wurde nur schleppend

umgesetzt.¹ Es bedurfte des Schocks von außen, um durchgreifende Maßnahmen zu lancieren. Von wesentlicher Bedeutung ist hier sicherlich der europäische Haftbefehl, auf den sich die EU-Staaten 2002 einigten. Mit ihm

Bis zu den verheerenden Anschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon waren die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur besseren Koordination von Antiterrorismusmaßnahmen von nur mäßigem Erfolg gekennzeichnet.

sollten bis dahin komplizierte, umständliche und langwierige Verfahren zur Überstellung von Straftätern von einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen abgebaut werden. Dieser Befehl basiert auf der einfachen Philosophie, dass die Mitgliedstaaten der Union ihre Rechtsprechung wechselseitig anerkennen.

Doch zeigte sich bereits nach der Einigung, dass der Ratifikationsprozess in einigen Staaten schwierig war, da sie sich nur schwer vorstellen konnten, in diesem Bereich originär staatliche Souveränität aufzugeben.

Ein zweiter externer Schock, die Anschläge von Madrid im März 2004, führten zu einem umfassenden Maßnahmenkatalog, dem *Plan of Action to Combat Terrorisms*. Dieser sah eine Intensivierung der Bemühungen der Union im Antiterrorismuskampf in folgenden Bereichen vor:

- Schaffung eines internationalen Rahmens für den Antiterrorismuskampf;
- Abschneiden des Zugangs der Terroristen zu finanziellen und anderen ökonomischen Mitteln;
- Verbesserung der Fähigkeit der EU-Organe und -Institutionen, neben den Mitgliedstaaten einen Beitrag im Antiterrorismuskampf zu leisten;
- Verbesserung der Sicherheit kritischer Infrastruktur und Transportwege;
- Etablierung eines effektiveren Grenzregimes innerhalb der Union;
- Verbesserung der grenzübergreifenden Zivilschutzkooperation, um bei möglichen Anschlägen (insbesondere biologischen und/oder chemischen) effektiver reagieren zu können;
- Befähigung der EU-Partnerstaaten zur Leistung eines eigenständigen Beitrags im Kampf gegen den Terrorismus sowie
- umfassende Bekämpfung der Ursachen der Entstehung von Terrorismus.

1 | Vgl. Paul Wilkinson, *International Terrorism: The Changing Threat and the EU's Response* (Paris: 2005).

Ein dritter externer Schock, die Anschläge von London im Juli 2005, führten darüber hinaus zu weiteren, noch umfassenderen Maßnahmen im Bereich der Vorratsdatenspeicherung, des verbesserten Austausches geheimdienstlicher Informationen und der besseren Kontrolle gemeinnütziger Vereinen, die im Verdacht der Finanzierung terroristischer Aktivitäten stehen. Dabei betonte die britische EU-Präsidentschaft, unter der diese Maßnahmen beschlossen wurden, dass die EU-Beiträge zum Antiterrorismuskampf auch zur Stärkung der im Januar 2003 verabschiedeten UN-Konvention zum Kampf gegen den Terrorismus dienen sollten.

Ein weiterer unter der britischen Präsidentschaft 2005 forciertes, indes bis heute nicht vollends umgesetzter Aspekt betrifft die verstärkte Zusammenarbeit und den intensivierten Informationsaustausch unter den Geheimdiensten der Mitgliedstaaten.

Ein weiterer unter der britischen Präsidentschaft 2005 forciertes, indes bis heute nicht vollends umgesetzter Aspekt betrifft die verstärkte Zusammenarbeit und den intensivierten Informationsaustausch unter den Geheimdiensten der Mitgliedstaaten. Hier stoßen jene Kräfte in Europa, die eine stärkere Zusammenarbeit befürworten, an ihre Grenzen, befürchten Geheimdienste doch, dass es beim Austausch sensibler Daten durch die Geheimdienste untereinander zu Geheimnisverrat und zur Offenlegung von Quellen kommen könnte. Aus diesen Gründen verläuft die Kooperation zwischen den nationalen Geheimdiensten und EUROPOL auch eher schleppend. Als Lösung hat die Union auf Vorschlag ihres damaligen Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außenpolitik, Javier Solana, die Einrichtung eines europäischen Lage- und Analysezentrum (SITCEN) beschlossen, das beim Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union angesiedelt ist und dessen Aufgaben von der Bundesministerin für europäische und internationale Angelegenheiten Österreichs, Ursula Plassnik, im Januar 2007 wie folgt umrissen wurden:²

- „Rund um die Uhr“-Beobachtung von Krisenregionen;
- Früherkennung potenzieller politischer oder bewaffneter Konflikte sowie Bedrohungen und Risiken, die vom internationalen Terrorismus oder von der organisierten Kriminalität ausgehen, sowie
- Erstellung politisch-strategischer Analysen als Entscheidungsgrundlage für Maßnahmen der EU.

2 | Vgl. http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/AB/AB_00705/fnameorig_081677.html [02.06.2010].

Um Maßnahmen im Bereich der gemeinsamen Innen- und Justizpolitik zu verbessern und unter den EU-Mitgliedern gezielter abzustimmen, empfahl die 2007 vom damaligen Bundesminister des Inneren, Wolfgang Schäuble, sowie dem ehemaligen Vizepräsidenten der Europäischen Kommission und verantwortlichen Kommissar für Justiz und Inneres, Franco Frattini, eingesetzte Future Group – ein informelles, mit der Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der Justiz- und Innenpolitik betrautes Organ – in ihrem Abschlussbericht Folgendes³:

Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit seien anzustreben

- eine Verstärkung und Verbesserung der Zusammenarbeit nationaler Polizeibehörden über die Einrichtung gemeinsamer Polizei- und Grenzschutz-Kooperationszentren, den verstärkten Einsatz von gemeinsamen Ermittlungsteams und einfachere Prozeduren und Befugnisse für das Agieren von Polizeikräften auf dem Territorium eines anderen Mitgliedstaats;
- eine weitere Stärkung der Europäischen Polizeibehörde EUROPOL, die zum zentralen technischen Kompetenzzentrum für alle europäischen Polizeibehörden werden soll;
- eine Intensivierung des Austauschs und Sammelns von Informationen zwischen Experten von Europol und nationalen Polizeibehörden über ein neues Experten-Netzwerk;
- die Zentralisierung der technischen Administration und Verwaltung von Datenbanken;
- eine Standardisierung auf europäischer Ebene von Techniken der Videoüberwachung, Internettelefonie und unbemannten Drohnen für den polizeilichen Einsatz.

Im Bereich der Prävention und Bekämpfung des Terrorismus sowie der organisierten Kriminalität empfahl sie

- die Entwicklung weiterer Maßnahmen zur Verhinderung einer Nutzung des Internets durch Terroristen sowie die

3 | Vgl. Report of the Informal High Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy („The Future Group“), *Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world*, June 2008, <http://www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-futures-jha-report.pdf> [02.06.2010].

weitere Überwachung des Internets als möglicher Raum der Rekrutierung und Radikalisierung potenzieller Terroristen;

- eine aktivere Nutzung von Medien und Internet zur Deradikalisierung durch den verstärkten Einsatz von Gegeninformationen;
- die Einführung neuer und flexiblerer Maßnahmen zur Ausweisung und Überwachung von Terrorverdächtigen;
- die Einrichtung miteinander vernetzter nationaler Anti-Terror-Zentren in allen Mitgliedstaaten, in denen Polizei- und Geheimdienstbehörden zusammenarbeiten und für alle Mitgliedstaaten sicherheitsrelevante Informationen austauschen, ohne die Souveränität nationaler Sicherheitsbehörden gegenüber denjenigen anderer Staaten zu gefährden, sowie schließlich die Aufwertung der Rolle des Joint Situation Centre.

Viele der genannten Initiativen sind von den Staats- und Regierungschefs übernommen worden und wurden im Stockholmer Programm der EU verankert, das bis zum Jahr 2014 umgesetzt werden soll.⁴

Somit kann zunächst festgehalten werden, dass die Union in Fällen einer Konfrontation mit externen Herausforderungen, die in ihrer Bedrohungsdimension von allen (oder fast allen) Mitgliedstaaten als gleich groß angesehen werden, in der Lage ist, grundlegende, der Sicherheit der Bevölkerung dienende Maßnahmen zu ergreifen.

Ein besonders beachtenswerter Punkt ist das Bemühen der EU seit 2001, über diverse Hilfsprogramme Nicht-EU-Staaten, insbesondere in Afrika und in der arabischen Welt, zu befähigen, eigene Kapazitäten für den Kampf gegen den Terror aufzubauen. Dem liegt die Einsicht zu Grunde, dass Europa nur langfristig sicher bleibt, wenn in diesen Ländern der Anti-Terror-Kampf erfolgreich ist. Die EU ist kaum in der Lage, dort einzugreifen, wo terroristische Zellen operieren, um die Gefahr für Europa quasi „vor Ort“ zu bekämpfen. Sie braucht Partner, die in der Lage sind, dies für die EU umzusetzen.⁵

4 | Vgl. http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/stockholm_program_en.pdf [02.06.2010].

5 | Vgl. http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2005_491_en.pdf [02.06.2010].

Mit Blick auf die Förderung von Demokratie ist indes auch festzustellen, dass die Union über diese Politik zu einer Stärkung autoritärer Regime in den an die Union angrenzenden Staaten beiträgt. Angesichts der erklärten Absicht der EU, über ihre Nachbarschaftspolitik (ENP) sowie ihre multilateralen und regionalen Programme zur Demokratisierung dieser Staaten beizutragen, mutet es paradox an, wenn seit 2001 Gelder und politische Anstrengungen darauf verwendet werden, die internen Sicherheitsorgane und -dienste dieser Staaten in die Lage zu versetzen, auf ihrem eigenen Gebiet effektiver gegen terroristische Organisationen vorzugehen. Schließlich werden Polizei und Geheimdienste dieser Staaten von den jeweiligen Regierungen auch dazu benutzt, oppositionelle Bewegungen zu verfolgen. Die Balance zwischen Sicherheit und Freiheit hat sich mit Blick auf die EU-Außenpolitik ohne Zweifel in Richtung Sicherheit verschoben.⁶ Folge dessen ist, dass die alte Diskussion, ob sich die Außenbeziehungen der europäischen Staaten zu Entwicklungsländern eher an der Stabilität der dortigen Regierungen oder an einer graduellen Demokratisierung dieser Staaten orientieren sollten, zunächst den Aspekt der Stabilisierung der Regierungen in den Vordergrund rückte.

Die EU braucht Partner, um dort einzugreifen, wo terroristische Zellen operieren, um die Gefahr für Europa quasi „vor Ort“ zu bekämpfen.

Somit sind die drei Pfeiler europäischer Antiterrorismuspolitik im Wesentlichen umrissen – eine verbesserte Zusammenarbeit der Justizorgane der EU-Mitglieder zur Bekämpfung terroristischer Aktivitäten (a); die Stärkung von Partnerstaaten, um Terroristen „vor Ort“ besser zu bekämpfen (capacity building) (b) sowie eine verbesserte Zusammenarbeit der Geheimdienste (c).

Seit 2009 sind keine weiteren wesentlichen Antiterrorismusmaßnahmen ergriffen worden, wobei dies zwei Gründe hat. Zum einen ist es nach den Anschlägen von London zu keinen weiteren größeren terroristischen Aktivitäten in Europa gekommen, womit auch die Bedrohungswahrnehmung auf Seiten großer Teile der Bevölkerung sinkt. Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise, die Europa 2009 belastete, haben sich die Bedrohungspereptionen europäischer Gesellschaften grundlegend verschoben. Nicht mehr externe,

6 | Vgl. Otto Depenheuer, *Selbstbehauptung des Rechtsstaates* (Paderborn: 2007).

sondern interne (zumeist gesellschaftliche und ökonomische) Bedrohungsszenarien dominieren nunmehr bei großen Teilen der Bevölkerung, so dass kaum Bereitschaft besteht, weitere Gelder in die Bekämpfung des Terrorismus zu investieren.

Zudem waren die durch Brüssel vorgelegten Maßnahmenpakete nicht unproblematisch und unumstritten. Seit dem 11. September 2001 wurde angestrebt, die öffentliche Sicherheit hauptsächlich durch den Einsatz von Massenüberwachungssystemen zu erhöhen. Dabei wurde das Gleichgewicht zwischen bürgerlichen Freiheitsrechten und öffentlicher Sicherheit zu Gunsten letzterer verschoben.⁷ Trotz dieses allgemeinen Trends lassen sich im europäischen Vergleich jedoch Unterschiede in der gesellschaftlichen Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen beobachten. Dabei wirft die unterschiedliche Anerkennung identischer Sicherheitsmaßnahmen

Somit sind die drei Pfeiler europäischer Antiterrorismuspolitik im Wesentlichen umrissen – eine verbesserte Zusammenarbeit der Justizorgane der EU-Mitglieder zur Bekämpfung terroristischer Aktivitäten (a); die Stärkung von Partnerstaaten, um Terroristen „vor Ort“ besser zu bekämpfen (capacity building) (b) sowie eine verbesserte Zusammenarbeit der Geheimdienste (c).

Fragen auf: Während Maßnahmen zur Gewinnung individueller Daten in Deutschland als inakzeptable Eingriffe in bürgerliche Freiheitsrechte empfunden werden und Debatten über ein angemessenes Verhältnis von Freiheit und Sicherheit auslösen, konnte in Dänemark bereits 1968 eine solch tief greifende Maßnahme wie die Einführung des zentralen Personenregisters mit weitreichenden Informationen über alle Bürger fast widerstandslos umgesetzt werden. Während Terrahertzscanner („Nacktscanner“) in Deutschland für öffentliche Empörung sorgten und von der Bundesregierung abgelehnt wurden, finden ähnliche Geräte in den Niederlanden und der Schweiz seit Jahren Anwendung.

Auch die unterschiedliche Auseinandersetzung europäischer Gesellschaften mit Videoüberwachung skizziert den erwähnten Zusammenhang in besonderer Weise: Großbritannien mit seiner liberalen Tradition hat das dichteste Netz an

7 | Executive Summary (Deutsche Fassung), „Sicherheit und Recht auf Privatsphäre für Bürger im Digitalzeitalter nach den Anschlägen des 11. September: Zukunftsgerichteter Überblick“, European Commission, Joint Research Centre. Institute for Prospective and Technological Studies, 2003. <http://cybersecurity.jrc.ec.europa.eu/docs/LIBE%20STUDY/LIBE-IPTS%20study%20%20executive%20summary%20german%20version.pdf> [25.03.2009].

Überwachungskameras (ca. 40.000) in Europa, doch scheint sich das Gros der britischen Gesellschaft mit den CCTV-Systemen abgefunden zu haben.⁸ Im Gegensatz dazu ist der Unmut im vor wenigen Jahrzehnten noch diktatorisch regierten Griechenland über die verhältnismäßig geringe Zahl von CCTV-Kameras gewaltig. 110 Kameras wurden von Aktivisten irreparabel zerstört, so dass die Polizei inzwischen nur noch über 88 einsatzfähige Kameras verfügt.⁹ Diese Beispiele deuten darauf hin,

Das Bemühen, Sicherheitsmaßnahmen zielführend und im Konsens mit einer demokratischen Öffentlichkeit zu implementieren, muss somit nicht nur auf die Entwicklung und Machbarkeit von Maßnahmen abzielen, sondern konzentriert sich auch auf deren nachhaltige Realisierbarkeit auf der Basis einer breiten öffentlichen Akzeptanz.

dass sich mit Blick auf die Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen bereits innerhalb Europas Unterschiede ausmachen lassen. Die bislang seitens der EU ergriffenen bzw. durch deren Mitgliedstaaten koordinierten Maßnahmen negieren die Tatsache, dass die Frage von Akzeptanz oder Ablehnung ergriffener Sicherheitsmaßnahmen nicht nur unter dem Aspekt der Abwehr externer Bedrohungen zu betrachten ist, sondern auch unter dem der soziokulturellen Faktoren, die bei den diversen europäischen Gesellschaften für Akzeptanz bzw. Ablehnung bestimmter Maßnahmen sorgen.

Das Bemühen, Sicherheitsmaßnahmen zielführend und im Konsens mit einer demokratischen Öffentlichkeit zu implementieren, muss somit nicht nur auf die Entwicklung und Machbarkeit von Maßnahmen abzielen, sondern konzentriert sich auch auf deren nachhaltige Realisierbarkeit auf der Basis einer breiten öffentlichen Akzeptanz.

8 | Leon Hempel und Eric Töpfer, "CCTV in Europe. Final Report. Working Paper 15. On the threshold to urban panopticon. Analysing the employment of CCTV in European cities and assessing the social and political impacts. 2004", http://www.urbaneye.net/results/ue_wp15.pdf [25.03.2009], hier S. 42.

9 | Lin Freestone, *Fine imposed on Greek police for illegal monitoring*, 10.10.2007. Online unter: <http://www.cctvcare.co.uk/10-10-2007-fine-imposed-on-greek-police-for-illegal-monitoring.html> [25.03.2009].

DIE EXTERNE DIMENSION DES KAMPFES GEGEN DEN INTERNATIONALEN TERRORISMUS: AFGHANISTAN

Neben Maßnahmen zur Verbesserung der inneren Sicherheit vor möglichen Terrorangriffen liegt ein zweiter Schwerpunkt europäischer Antiterrorismuspolitik gegenwärtig auf der Schaffung von Stabilität in Afghanistan. Europäische Staaten sind hier primär über die NATO in diese Aktivitäten eingebunden.

Die seit 2002 laufende ISAF-Mission stellt die Truppen entsendenden europäischen Regierungen vor eine Reihe schwerwiegender Problemen. Diese ergeben sich sowohl aus der Operation vor Ort als auch aus der „Heimatfront“, womit der erodierende politische Konsens unter den demokratischen Parteien, aber auch die Ablehnung des Afghanistan-Engagements durch breite Teile der öffentlichen Meinung in den europäischen Mitgliedstaaten gemeint ist. Was die Operation vor Ort betrifft, lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt drei Hauptprobleme identifizieren:

- Die Regierung von Präsident Hamid Karzai leidet, insbesondere nach dem Wahlbetrug bei den Präsidentschaftswahlen im August 2010, unter einer zunehmend schwindenden Legitimität bei den Afghanen. Korruption und Vetternwirtschaft sowie die Verstrickung in kriminelle Netzwerke verbreiten sich im ganzen Land und werden von Ministern der Regierung geschützt oder gar initiiert;¹⁰
- Die Taliban, die als eine Anti-Karzai- und Anti-ISAF-Koalition zu verstehen sind und somit keinen homogenen, monolithischen Gegner darstellen, sind trotz mehrerer Strategiewechsel der Koalition bis heute nicht entscheidend geschwächt. In den meisten Provinzen haben die Taliban Schatten-Gouverneure inthronisiert, die oft mehr Macht in ihren Provinzen haben als die von der Regierung in Kabul eingesetzten Gouverneure;¹¹
- Bis heute ist es der internationalen Gemeinschaft in Kabul nicht gelungen, ihre diversen Aktivitäten im militärischen

10 | Vgl. Gilles Dorransoro, *Afghanistan: Searching for Political Agreement* (Washington: 2010).

11 | Vgl. CJ Radin, „The military strategy in Afghanistan“, in: *The Long War Journal*, http://www.longwarjournal.org/archives/2010/02/the_military_strateg.php [02.06.2010].

und zivilen Bereich besser aufeinander abzustimmen.¹² Die fehlende Vernetzung aller sicherheitspolitischen Instrumente vor Ort führt immer wieder zu Reibungsverlusten und ist auch dafür ursächlich, dass der zivile Aufbau in Afghanistan nur schleppend vorangeht.

Diese seit Jahren bestehenden Probleme, die den Erfolg der Mission in Afghanistan immer stärker behindern, sowie die steigende Zahl gefallener Soldaten aus europäischen Nationen haben den Einsatz in Afghanistan zunehmend in die Kritik gebracht. Zum einen lassen sich mittlerweile in allen europäischen Ländern grundlegende Differenzen hinsichtlich des Einsatzes unter den großen demokratischen Parteien konstatieren, zum anderen (und ersteres ist sicherlich dadurch bedingt) erodiert die Unterstützung durch die öffentliche und veröffentlichte Meinung.

Angesichts sinkender Zustimmungsraten zum Einsatz sowie fehlender Fortschritte in Afghanistan selbst haben die Staats- und Regierungschef auf der Londoner Konferenz vom 28. Januar 2010 „Meilensteine“ des Wiederaufbaus beschlossen, um der Regierung in Kabul sukzessive die Verantwortung für das Land zu übergeben.

Es gibt kein europäisches Land, in dem die Bevölkerung noch mehrheitlich hinter dem Einsatz ihrer Streitkräfte in Afghanistan steht.¹³

Angesichts sinkender Zustimmungsraten zum Einsatz sowie fehlender Fortschritte in Afghanistan selbst haben die Staats- und Regierungschef auf der Londoner Konferenz vom 28. Januar 2010 „Meilensteine“ des Wiederaufbaus beschlossen, um der Regierung in Kabul sukzessive die Verantwortung für das Land zu übergeben.¹⁴ Diese Afghanisierung des Konfliktes ist in der Öffentlichkeit als Vorbereitung zum graduellen militärischen Rückzug interpretiert – und seitens der Politik teils auch verkauft – worden. Zwischen Ende 2010 und Mitte 2011, so die gängige Interpretation der Konferenzergebnisse, werden europäische Staaten sukzessive mit dem Rückzug ihrer in dem Land stationierten Truppen beginnen.

12 | Vgl. John Hillary, „Building a Failed State?“, in: *The Guardian*, 14.02.2008.

13 | Einen Überblick über die diversen nationalen Umfragen bietet: *The Sydney Morning Herald* vom 10.09.2009.

14 | Vgl. Afghanistan: *The London Conference 28 January 2010 Communiqué*, <http://centralcontent.fco.gov.uk/central-content/afghanistan-hmg/resources/pdf/conference/Communique-final> [02.05.2010].

Die Wahrnehmung der Konferenz von London als Beginn einer Exit-Strategie kann ggf. zu zwei Entwicklungen führen, die nicht dazu geeignet sind, die Stabilität Afghanistans zu erhöhen. Zum einen – und erste Anzeichen hierfür gaben sich bereits im März dieses Jahres zu erkennen¹⁵ – kann sich Präsident Karzai, um sein politisches Überleben nach einem beginnenden Abzug der Truppen zu sichern, gezwungen fühlen, sich in eine noch stärkere Abhängigkeit von kriminellen und klientelistischen Netzwerken zu begeben, was der Legitimität der Kabuler Regierung weiter schaden wird. Zum anderen könnten die Koalitionstruppen angesichts des erwarteten Abzugs ihren Einfluss auf die Entwicklung des zivilen Aufbaus in Afghanistan verlieren.

Um eine derartige Entwicklung zu verhindern und die Chance auf einen Abzug aus einem halbwegs stabilisierten Afghanistan zu erhöhen, drängen in jüngster Zeit einige Kommentatoren und Wissenschaftler die Koalitionstruppen dazu, die Realität der Situation vor Ort zu akzeptieren. Eine Doppelstrategie sollte verfolgt werden, die darauf abzielt, die Taliban militärisch so weit zu schwächen, dass sie sich bereit finden, in politische Verhandlungen über die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit zu treten.¹⁶ Trotz aller Unwägbarkeiten, die ein solcher Weg beinhaltet¹⁷, könnte hierin der Beginn für eine realistische Exitstrategie aus Afghanistan liegen. Allerdings müsste diese an der „Heimatfront“ gründlich vorbereitet werden. Denn eine Öffnung hin zu den Taliban würde eine der Begründungen, die stets von europäischen Regierungen zur Legitimierung des Einsatzes in Afghanistan ins Feld geführt wurde, also die Befreiung der Afghanen von der Taliban-Herrschaft, ad absurdum führen. Ein solcher Strategiewechsel könnte dadurch begründet werden, dass die

Die Notwendigkeit eines fundamentalen Strategiewechsels ist unumstritten. Die europäischen Öffentlichkeiten sind nicht mehr bereit, die Stationierung ihrer Soldaten am Hindukusch länger hinzunehmen, wenn sichtbare Erfolge vor Ort ausbleiben und sich die Zahl der europäischen Opfer erhöhen sollte.

15 | Vgl. „Anti-US comments by Afghan President Karzai are ‚troubling‘“, in: *Washington Post*, 02.04.2010.

16 | Vgl. die vom Council on Foreign Relations (New York) geführten Interviews zum Thema: „Six Experts on Negotiating with the Taliban“, http://www.cfr.org/publication/18893/six_experts_on_negotiating_with_the_taliban.html [02.06.2010]; Überlegungen von Präsident Obama zum gleichen Thema, unter: „Obama Ponders Outreach to Elements of Taliban“, in: *New York Times*, 07.03.2009.

17 | Vgl. Nile Gardiner, *No Negotiations with the Taliban*, <http://www.heritage.org/Research/Commentary/2009/08/No-Negotiation-with-the-Taliban> [02.06.2010].

regionalen und internationalen Motive des Afghanistan-Einsatzes stärker betont werden. Vor allem die Verhinderung einer Rückkehr fundamentalistischer Terrorgruppen nach Afghanistan und eines Zusammenbruchs Pakistans wären als Argumente stärker zu berücksichtigen, als dies in den vergangenen Jahren der Fall gewesen ist.

Die Notwendigkeit eines fundamentalen Strategiewechsels ist unumstritten. Die europäischen Öffentlichkeiten sind nicht mehr bereit, die Stationierung ihrer Soldaten am Hindukusch länger hinzunehmen, wenn sichtbare Erfolge vor Ort ausbleiben und sich die Zahl der europäischen Opfer erhöhen sollte. Und angesichts der Wirtschafts- und Finanzkrise, die Europa seit Monaten im Griff hat, wird es für Regierungen immer schwerer, die hohen Kosten für den Afghanistan-Einsatz zu legitimieren.¹⁸ Es ist somit nur eine Frage der Zeit, wann sich die ersten demokratischen Parteien von diesem Einsatz zu distanzieren beginnen. Sollte dies passieren, würde den Truppen in Afghanistan der gesamtgesellschaftliche Rückhalt für ihren Einsatz abhanden kommen.

Die Bevölkerungsmehrheit in Europa sieht heutzutage kaum noch die Notwendigkeit, die „Freiheit der gesellschaftlichen Eigenentwicklung“ (Richard Löwenthal) zu verteidigen und zu diesem Zweck die Einschränkung ihres Bürgerrechts in Kauf zu nehmen.

FAZIT

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, eine europäische Haltung zum internationalen Terrorismus darzustellen, wobei diese Haltung aus zweierlei Blickwinkeln beleuchtet wurde: Zum einen unter dem Gesichtspunkt der Maßnahmen, die europäische Staaten seit dem 11. September 2001 auf dem Gebiet der inneren Sicherheit ergriffen haben, und zum anderen unter dem jener Schritte, die mit Blick auf die äußere Sicherheit vor den Risiken des Terrorismus – und mit Blick auf den Afghanistan-Einsatz – getan wurden.

In beiden Fällen stehen die EU-Mitgliedstaaten vor einem Legitimitätsproblem. Die Bevölkerungsmehrheit in Europa sieht heutzutage kaum noch die Notwendigkeit, die

18 | Vgl. die demnächst erscheinende Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, die die Kosten des Einsatzes allein für Deutschland auf jährlich ca. drei Milliarden Euro beziffert. Vgl. http://www.diw.de/de/diw_01.c.356843.de/themen_nachrichten/afghanistan_einsatz_jedes_weitere_jahr_kostet_deutschland_drei_milliarden_euro.html [02.06.2010].

„Freiheit der gesellschaftlichen Eigenentwicklung“ (Richard Löwenthal) zu verteidigen und zu diesem Zweck die Einschränkung ihres Bürgerrechts in Kauf zu nehmen. Die Ursache hierfür liegt weniger in den durch die Mitgliedsstaaten der EU ergriffenen Maßnahmen, sondern in deren Erfolg. Denn die Tatsache, dass seit 2005 kein größerer Anschlag auf europäischem Boden mehr erfolgt ist, hat die Bedrohungswahrnehmung gegenüber terroristischen Aktivitäten auf europäischem Boden schwinden lassen. Die Mehrheit der Unionsbürger fühlt sich vom internationalen Terrorismus nicht mehr unmittelbar bedroht.

Diese fehlende Bedrohungswahrnehmung führt auch dazu, dass die ergriffenen Sicherheitsmaßnahmen von weiten Teilen der Bevölkerung mittlerweile als unzumutbarer Eingriff in ihre Privatsphäre empfunden werden. Gleichzeitig stößt die Koordinierung von Sicherheitsmaßnahmen im Rahmen der EU auch auf gesellschaftliche Grenzen. Denn der Tendenz, einheitliche Sicherheitsstandards im ganzen EU-Raum festzulegen, stehen die verschiedenen soziokulturellen und historischen Rahmenbedingungen europäischer Gesellschaften gegenüber, die sowohl zur Akzeptanz als auch zur Ablehnung von Sicherheitsmaßnahmen führen.

Je mehr Soldaten europäischer Nationen in Afghanistan fallen, desto stärker wird der Druck auf die Regierungen, die Truppen aus diesem Gebiet zurückzuziehen. Diesem Druck kann und wird sich die Politik nicht entziehen, da demokratische Politik nicht von langfristigen Interessen und Strategien geprägt wird, sondern von kurzfristigen Wahlzyklen.

Hinsichtlich der Bemühungen europäischer Staaten um äußere Sicherheit – hier diskutiert mit Blick auf den Afghanistan-Einsatz –, offenbart sich ein ähnliches Bild. Die Einsicht, dass in Zeiten de-territorialisierter Bedrohungen europäische Sicherheit auch am Hindukusch verteidigt wird (um den ehemaligen Verteidigungsminister Peter Struck zu paraphrasieren) wird angesichts fehlender direkter Bedrohungen für das europäische Territorium von einer Bevölkerungsmehrheit nicht mehr geteilt – was unmittelbar nach den Anschlägen vom September 2001 noch der Fall war. Je mehr Soldaten europäischer Nationen in Afghanistan fallen, desto stärker wird der Druck auf die Regierungen, die Truppen aus diesem Gebiet zurückzuziehen. Diesem Druck kann und wird sich die Politik nicht entziehen, da demokratische Politik nicht von langfristigen Interessen und Strategien geprägt wird, sondern von kurzfristigen Wahlzyklen. Wenn es aber das Ziel europäischer Politik ist,

sich so rasch wie möglich aus Afghanistan zurückzuziehen, dann bedarf es eines baldigen Strategiewechsels, dessen Ansätze hier skizziert wurden.

Dieser Strategiewechsel muss Hand in Hand mit der Bereitschaft der Regierungen gehen, sich wieder an ihre originäre Verantwortung zu erinnern, die darin besteht, politische Führung auszuüben und um Mehrheiten zu ringen. Ohne politische Führung wird die Bevölkerung nicht davon zu überzeugen sein, dass Europas Sicherheit möglicherweise trügerisch und die terroristische Bedrohung nach wie vor real ist, auch wenn es seit 2005 keine Anschläge mehr auf europäischem Boden gegeben hat. Denn ohne die Zustimmung der Bevölkerung zu den seit 2001 ergriffenen, teils nachhaltigen Maßnahmen wird Sicherheit allenfalls eine Chimäre bleiben.

Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise ist ein Punkt, der im vorliegenden Beitrag nicht thematisiert werden konnte, da seine Aktualität eine Abschätzung der Implikationen für die europäische Perspektive auf den internationalen Terrorismus noch nicht erlaubte. Angesichts der enormen Summen, die europäische Regierungen für die Sanierung ihrer Volkswirtschaften, die Rettung europäischer Staaten vor dem Bankrott und den Schutz der gemeinsamen Währung vor Spekulationen der Finanzmärkte aufgebracht haben und aller Wahrscheinlichkeit nach in absehbarer Zukunft noch aufbringen müssen, ist es nicht auszuschließen, dass kaum noch Geld für Sicherheit, sei es die äußere oder die innere, zur Verfügung stehen wird. Kürzungen in diesen Bereichen, die wohl bei den jeweiligen Bevölkerungen auf Zustimmung treffen dürften, könnten aber auf lange Sicht die Sicherheit Europas verschlechtern. Neue Anschläge wären dann nicht ausgeschlossen.