

Burkard Schmitt

Der 11. September 2001 – Herausforderung für die europäische(n) Sicherheits- und Verteidigungspolitik(en)

Globaler Terrorismus – eine Bedrohung (auch) für Europa?

Ein halbes Jahr nach den Terroranschlägen von New York und Washington lassen sich die langfristigen Folgen noch immer schwer abschätzen. In Afghanistan wurde mit dem Sturz des Taliban-Regimes ein erster wichtiger Etappensieg im Kampf gegen den weltweiten Terrorismus errungen, über das weitere Vorgehen und die Zukunft der internationalen Allianz allerdings besteht Unklarheit.

Klar ist, dass der 11. September 2001 die Vereinigten Staaten nachhaltig verändert hat und eine einschneidende Zäsur für die amerikanische Politik markiert. Aufgrund der überragenden Stellung der USA in der Welt wird dies wiederum weitreichende Rückwirkungen auf das internationale System haben. Dies gilt auch und insbesondere für das transatlantische Verhältnis.

Anders als in den USA herrscht in Europa vielfach die Versuchung vor, die Bedeutung des 11. September im Nachhinein – trotz der Dramatik der Ereignisse – zu relativieren und wieder zur internationalen Tagesordnung überzugehen. Dennoch wäre es zu einfach, die Anschläge von New York und Washington als einmaligen Betriebsunfall abzutun: Zum einen ist noch offen, ob die laufende Kampagne die terroristischen Netzwerke völlig zerschlagen kann. Zum anderen ist nicht auszuschließen, dass Organisationen vom Kaliber der Al-Qaida neu entstehen.

Die für die Sicherheit Europas entscheidende Frage lautet daher, wie groß das Risiko von Anschlägen apokalyptischen Ausmaßes hierzulande ist. Bedroht der Hyper-Terrorismus die EU-Staaten genauso wie die USA, oder schafft er neue Zonen unterschiedlicher Sicherheit innerhalb der Atlantischen Allianz und der Europäischen Union?

Einerseits scheinen die USA auf absehbare Zeit das herausragende Ziel dieser Form des Terrorismus zu sein. Als alles überragende Weltmacht, Schutzmacht Israels und Ursprung des verhassten westlichen „way of life“ dürften sie wesentlich stärker gefährdet sein als europäische Staaten.

Das heißt allerdings nicht, dass sich die EU-Staaten in völliger Sicherheit wägen können. Je stärker die Sicherheitsmaßnahmen in den USA selbst ausfallen, desto eher könnten sich Anschläge gegen US-Einrichtungen in Übersee, das heißt auch in Europa, richten und die Interessen von EU-Mitgliedern unmittelbar betreffen. Darüber hinaus sind Anschläge anlässlich internationaler Großereignisse, zumal mit starker US-Beteiligung, denkbar. Last but not least kann sich die Bedrohungslage ändern: Vor allem jene europäische

Staaten, die sich in der laufenden Anti-Terror-Kampagne am meisten profilieren und/oder traditionell weltweite Interessen haben, laufen Gefahr, ins Fadenkreuz des Hyper-Terrorismus zu geraten.

Ein Terroranschlag à la New York oder Washington kann daher auch in Europa nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Im Gegenteil: von allen denkbaren Bedrohungsszenarien, die das Territorium von EU-Staaten direkt betreffen, handelt es sich wohl um das wahrscheinlichste. Andererseits muss man davon ausgehen, dass bestimmte EU-Länder aus politischen Gründen wahrscheinlich stärker bedroht sein dürften als andere. All dies kann nicht ohne Rückwirkungen auf die europäische(n) Sicherheits- und Verteidigungspolitik(en) bleiben.

Das Konzept - eine neue Form der Heimatverteidigung

Die Europäer werden sich dabei auf eine neue sicherheitspolitische Dimension einstellen müssen. In den Anschlägen vom 11. September hat sich die Fratze eines völlig neuartigen Terrorismus gezeigt: Attentäter und Drahtzieher sind nicht-staatliche Akteure, deren Motivation in einem nach westlichen Maßstäben fremdartigen Wertekanon wurzelt. Fremd ist nicht nur die Bereitschaft, das eigene Leben zu opfern, sondern auch das Fehlen jedweder konkreter politischer Forderung. Die Anschläge richten sich gegen die westliche Welt an sich; Zerstörung ist nicht Mittel zum Erreichen eines bestimmten Ziels, sondern Selbstzweck. Der massenhafte Tod unschuldiger ziviler Opfer wird nicht nur billigend in Kauf genommen, sondern aktiv gesucht. Potentielle Ziele weiterer Anschläge sind daher nicht nur militärische Anlagen, sondern auch – und wohl vor allem – zivile Infrastrukturen und Bevölkerungszentren. Dabei besteht kaum ein Zweifel, dass diese Art des Terrorismus auch vor dem Einsatz von Massenvernichtungswaffen nicht zurückschrecken würde. Gleichzeitig erleben wir eine neuartige, perverse Phänomen der Globalisierung: Rekrutierung, Finanzierung, Vorbereitung, Planung und Ausführung kennen keine nationalen Grenzen mehr. Die Attentäter agieren weltweit in kleinen Gruppen, die lediglich zu losen Netzwerken verbunden sind, und bedienen sich aller Mittel modernster Technologie (Transport, Kommunikation, Finanzen).

Das Problem ist, dass keines der in Europa gültigen Sicherheits- und Verteidigungskonzepte auf diese Dimension des Terrorismus ausgerichtet ist:

- Die klassische Territorialverteidigung zielt auf die Abwehr einer großangelegten konventionellen Invasion und der Eroberung des eigenen Territoriums,
- die Nukleare Abschreckung dient dem Schutz vitaler Interessen gegen klar definierte staatliche Akteure,
- die Petersberg Tasks, operative Grundlage der ESVP, umfassen Szenarien für militärisches Krisenmanagement jenseits der eigenen Landesgrenzen und

- traditionelle Anti-Terror-Strategien sind konzipiert gegen national agierende Gruppen, die erkennbare politische Ziele verfolgen und selektiv zuschlagen, das heißt zivile Opfer möglichst vermeiden.

Ein wirkungsvoller Kampf gegen den neuartigen Hyper-Terrorismus erfordert daher eine eigene konzeptionelle Grundlage, eine neue Form der Heimatverteidigung (Homeland defence). Diese muss von zwei Axiomen ausgehen:

1. Märtyrer lassen sich nicht abschrecken.
2. In offenen und komplexen Gesellschaften ist ein vollständiger Schutz gegen das volle Spektrum möglicher Terrorangriffe unmöglich.

Ziel kann es folglich nur sein, die Bedrohung zu reduzieren und die Folgen eines möglichen Anschlags zu begrenzen. Beides setzt ein umfassendes Gesamtkonzept voraus, das die äußere und innere Dimension von Sicherheit, sowie die zivile und die militärische Komponente von Verteidigung miteinander verbindet. Sicherheit muss viel stärker noch als bisher multidimensional gedacht werden.

Da es keinen vollständigen Schutz gegen Anschläge gibt, lautet das oberste Gebot, Anschläge im Vorfeld zu verhindern und, falls sie doch stattfinden, ihre Folgen zu begrenzen. Sicherheits- und verteidigungspolitisch heißt das:

- *Das Abschreckungsprinzip anpassen (um die Bedrohung zu begrenzen).* Märtyrer selbst lassen sich zwar nicht abschrecken, wohl aber jene, die ihnen Unterschlupf und Unterstützung gewähren. Selbst in den sogenannten „failed states“ gibt es Clanchefs, die in erster Linie am Erhalt ihrer Macht interessiert sind. Diesen muss glaubhaft angedroht werden, dass jedwede Unterstützung des Mega-Terrorismus den Verlust ihrer eigenen Macht nach sich ziehen kann.
- *Die Aufklärung verbessern (um die Bedrohung rechtzeitig zu identifizieren).* Aufklärung kann und muss verschiedene Formen annehmen (elektronische und menschliche Quellen) und regional weit ausgreifen, das heißt nicht nur auf verdächtige Aktivitäten im Inland und innerhalb der EU, sondern auch im außereuropäischen Raum zielen.
- *Die Fähigkeit zur Präemption entwickeln (um die Bedrohung rechtzeitig auszuschalten).* Bei präemptiven Schlägen gegen Terroristen kann es sich sowohl um polizeiliche Zugriffe im eigenen Herrschaftsraum, als auch um Einsätze von Spezialkräften im Ausland handeln.
- *Den Zivilschutz stärken (um die Folgen eines Anschlages zu begrenzen).* Zivilschutz umfasst dabei ein extrem weites Spektrum, das vom Schutz von sensiblen Infrastrukturen bis zur Seuchenbekämpfung reicht.

Die meisten Maßnahmen, die unter diesen Punkten zusammengefasst sind, haben zweierlei gemein:

1. Um wirksam zu sein, dürfen sie sich nicht auf das eigene nationale Territorium beschränken. Wo sich die Bedrohung weltweit organisiert und alle Mittel der Globalisierung nutzt, muss auch eine effektive Heimatverteidigung potentiell über globale Reichweite verfügen.
2. Da der Hyper-Terrorismus auf unterschiedlichste Weise und überall zuschlagen kann, muss eine erfolgreiche Gegenstrategie umfassend und nachhaltig angelegt sein. Dies bedingt eine enge Verzahnung unterschiedlicher Politiken und ein hohes Maß an Kohärenz zwischen verschiedenen Handlungsebenen. Die dazu nötige Koordination zwischen den relevanten Instanzen und Behörden ist bereits innerhalb eines einzelnen Landes kein einfaches Unterfangen, wenn es an die Abstimmung zwischen verschiedenen Ländern kommt, multiplizieren sich die Schwierigkeiten entsprechend.

Beide Punkte - globale Reichweite und intensive Koordination - stellen gerade die EU-Staaten vor erhebliche Herausforderungen:

- Die wenigsten EU-Mitglieder verfolgen jenseits der europäischen Peripherie eine nennenswerte Außen- und Sicherheitspolitik. Die GASP der EU hat ebenfalls nur einige wenige Schwerpunkte außerhalb Europas ausgebildet, und die ESVP ist de facto auf das unmittelbare regionale Umfeld der Union begrenzt. Der Globalisierung der terroristischen Bedrohung lässt sich aber nur durch eine Globalisierung europäischer Außen- und Sicherheitspolitik begegnen. Die damit verbundene Neuorientierung dürfte für die meisten EU-Mitglieder ein durchaus schwieriger Prozess werden.
- Die EU-Staaten verfügen über ein breites Spektrum an Instrumenten zur Terrorbekämpfung. Was ihnen allerdings fehlt, sind die nötigen militärischen Mittel. Insbesondere bei Schlägen gegen logistische Basen des Terrorismus (Abschreckung) können sie allenfalls amerikanische Operationen unterstützen. Auch der Zugriff durch Spezialkräfte außerhalb Europas (Präemption) wird auf absehbare Zeit nur unter Führung und/oder mit Unterstützung der USA machbar sein. In entscheidenden Bereichen bleiben die Europäer damit auf die USA angewiesen. Diese Abhängigkeit wird sicher noch zu mancher Verwerfung im transatlantischen Verhältnis führen; sie zu verringern setzt wiederum eine engere europäische Kooperation im verteidigungs- und rüstungspolitischen Bereich voraus.
- Das gegenseitige Geflecht von Abhängigkeiten und der relativ hohe Grad an Integration zwingen die EU und ihre Mitglieder zu besonders intensiver Kooperation. Wegen der Enge des europäischen Raums müssen etwa beim Zivilschutz viele Maßnahmen (Aufbau eines Seuchen-Frühwarnsystems, Herstellung und Verfügbarkeit von Impfstoffen, etc.) länderübergreifend organisiert werden. Im Bereich der inneren Sicherheit bedingt die Durchlässigkeit der Binnengrenzen ein hohes Maß an Kooperation von Justiz und Polizei. Wegen der Knappheit der finanziellen Ressourcen können die meisten Lücken im Bereich der militärischen Möglichkeiten nur

in europäischer Zusammenarbeit geschlossen werden. Noch freilich sind die EU-Strukturen weit davon entfernt, den anfallenden Kooperationsbedarf effizient zu bewältigen.

Die Institutionen: Marginalisierung der NATO, Reformbedarf der EU

Sowohl die militärische Abhängigkeit von den USA als auch die Notwendigkeit intensivster Kooperation innerhalb der EU bringt die bestehenden Institutionen unter enormen Druck.

Die NATO als traditionelles Bindeglied zwischen Europa und den USA ist schon grundsätzlich wenig geeignet für die Terrorismusbekämpfung: Wichtige Bereiche wie Innen- und Justizpolitik fallen völlig aus ihrem Kompetenzbereich, beim Katastrophenschutz gibt es zwar Ansätze zur Kooperation, die aber unverbindlich bleiben. Auch bei der Aufklärung geben die bisherigen Erfahrungen wenig Anlass zur Hoffnung, dass die NATO der geeignete Kooperationsrahmen werden könnte.

Schwerer noch wiegt freilich, dass die NATO selbst in ihrem ureigenen Zuständigkeitsbereich, der militärischen Kooperation, untauglich für den Kampf gegen den Terror scheint. Afghanistan hat klargemacht, dass die USA die NATO für militärische Antworten nicht brauchen und Verbündete – wenn überhaupt – nur über Ad-hoc-Koalitionen einbinden. Fraglich ist aber auch, ob die NATO eine wesentlich größere Rolle spielen würde, wenn ein europäischer Staat Opfer eines großangelegten Terrorangriffs würde: Die am meisten exponierten Staaten, Großbritannien und Frankreich, verfügen über eigene – wenn auch begrenzte – Führungsmittel; im Ernstfall würden sie aus Gründen des nationalen Prestiges und der militärischen Effizienz sicher darauf bestehen, militärische Gegenschläge so weit wie möglich selbst zu leiten. Die bilaterale Unterstützung der USA wäre unverzichtbar, die Rolle der NATO dagegen dürfte sich weitgehend auf die Bereitstellung von Logistik und Kommunikationsmittel beschränken. In anderen europäischen Staaten sind Anschläge vor allem gegen amerikanische Einrichtungen denkbar. In diesem Fall würden militärische Gegenaktionen zweifellos von den USA selbst durchgeführt. Das heißt in fast allen realistischen Szenarien würde die NATO auch bei Terroranschlägen gegen europäische Staaten eine allenfalls untergeordnete Rolle spielen.

Im Gegensatz zur NATO verfügt die EU zur Terrorbekämpfung über ein weites Spektrum an Instrumenten. Allerdings hat die EU entscheidende Schwächen: erstens sind ihre Entscheidungsstrukturen schwach und ineffektiv, zweitens fehlt es den Politiken der Mitgliedsstaaten vielfach an Kohärenz. Bei den entscheidenden Themen der zweiten und der dritten Säule tritt die EU bislang nicht als eigenständiger Akteur in Erscheinung, sondern wird allenfalls von den Mitgliedsstaaten als Handlungsrahmen für nationale Politiken genutzt. Dies schließt zwar Kooperation und Koordination nicht aus, dennoch erscheint aufgrund der bisherigen Erfahrungen fraglich, ob die intergouvernementale Methode in der Lage ist, eine umfassende und nachhaltige Anti-Terror-Strategie

zu entwickeln und umzusetzen.

Nachdem die Ereignisse des 11. September 2001 in Europa zunehmend aus dem Bewusstsein der Entscheidungsträger und der Öffentlichkeit verschwinden, ist kaum anzunehmen, dass die Bedrohung des globalen Terrorismus allein genügend Druck erzeugen wird, um die bestehenden Strukturen wesentlich zu verändern. Dennoch bleibt die Hoffnung, dass sie wenigstens im Zusammenspiel mit anderen Faktoren (Schwäche der GASP, Stagnation der ESVP, etc.) dazu beitragen kann, dass auf der nächsten Regierungskonferenz überfällige Reformen der Entscheidungsprozesse angegangen werden.

Im Hinblick auf eine wirksame Anti-Terror-Strategie wäre eine konkrete Maßnahme die Einrichtung eines europäischen Sicherheitsrates (nach dem Vorbild des US Security Councils), der die Aktivitäten der verschiedenen Säulen miteinander koordiniert. Eine bescheidenere Alternative wäre die Einrichtung einer Terrorismus-„Task Force“ im Rahmen der Policy Unit, die dem Hohen Repräsentanten für die GASP zuarbeitet. Diese Task Force könnte ebenfalls koordinierende Funktion übernehmen und insbesondere mit den Anti-Terror-Experten von Europol zusammenarbeiten. Auf konzeptioneller Ebene würde es Sinn machen, militärische Anti-Terror-Einsätze in den Katalog der Petersberg-Aufgaben aufzunehmen. Besonders wichtig – und über den Kampf gegen Terror hinausreichend – wäre die Einführung der verstärkten Kooperation (*cooperation renforcée*) auch in verteidigungsrelevanten Politikbereichen.

Entscheidend wird sein, dass die großen EU-Mitglieder die gegenwärtige Schwäche der EU nicht als Vorwand für nationale Alleingänge und Profilierungsversuche nehmen. Die bisherigen Erfahrungen der Operation „Enduring Freedom“ zeigen, dass keines der EU-Mitglieder für sich allein das machtpolitische Gewicht besitzt, um ernsthaften Einfluss auf die amerikanische Politik zu nehmen. Wer mehr sein will als ein bloßes Anhängsel Washingtons, wird daher auf Dauer nicht umhin können, die EU als Multiplikator des eigenen Einflusses zu nutzen.