

Stefanie Flechtner *

Demokratie ist die beste Antwort im Kampf gegen den Terrorismus

Alle westlichen Demokratien gelten heute als mögliches Ziel eines terroristischen Angriffs. Doch was bedeutet es für eine Demokratie, Ziel eines terroristischen Angriffs zu werden? Wie lassen sich die direkten und indirekten Folgen eines Anschlags politisch und gesellschaftlich bewältigen? Wie kann der Staat die Sicherheit seiner Bürger wiederherstellen und gewährleisten, ohne die demokratischen Werte und Rechte in Frage zu stellen, die es im Kampf gegen den Terrorismus zu verteidigen gilt? Um Antworten auf diese Fragen zu gewinnen, hat die Friedrich-Ebert-Stiftung ein Studienprojekt initiiert, bei dem im Rahmen einzelner Länderstudien (USA, Spanien, Niederlande, Großbritannien) die Reaktion westlicher Demokratien auf gegen sie gerichtete Terrorakte und die von den betroffenen Staaten entwickelten Ansätze in der Terrorismusbekämpfung analysiert wurden:

Thorsten Benner, Stefanie Flechtner (Hrsg.): Demokratien und Terrorismus. Erfahrungen mit der Bewältigung und Bekämpfung von Terroranschlägen. Fallstudien USA, Spanien, Niederlande und Großbritannien. In: Frieden und Sicherheit. Januar 2007.

Die Ergebnisse dieser Studien zeigen: Die jüngste Welle terroristischer Gewalt stellt Demokratien vor eine neue Bewährungsprobe. Der Terrorismus legt nicht nur die Verletzlichkeit liberaler Gesellschaften offen, sondern konfrontiert diese Gesellschaften auch mit einer Reihe ungeklärter Fragen, vor allem der nach der Grenze zwischen

dem gesellschaftlichen Bedürfnis nach Sicherheit und dem freiheitlichen Grundprinzip der Demokratie. Eine einheitliche Strategie von Demokratien in der Terrorismusbekämpfung gibt es nicht, gemeinsame Ansätze und Erfahrungen aber sehr wohl. Die wichtigste Erkenntnis ist: Demokratie ist keine Schwäche, sondern eine Stärke im Kampf gegen den Terrorismus. Auf lange Sicht sind Demokratien gegenüber der terroristischen Bedrohung sehr viel resistenter als es angesichts der zunächst sichtbaren Verletzlichkeit liberaler Gesellschaften erscheint.

Wie viel Sicherheit kann eine Demokratie bieten?

In einer offenen, demokratischen Gesellschaft gibt es keinen 100-prozentigen Schutz vor terroristischen Angriffen – diese Erkenntnis ist in den derzeitigen Debatten um den Terrorismus und seine Bekämpfung häufig zu hören. Das Dilemma, das sich für einen demokratischen Staat und seine politische Führung dahinter verbirgt, ist jedoch weit weniger ins allgemeine Bewusstsein vorgedrungen. Denn es gibt zwar keine 100-prozentige Sicherheit, dennoch kann der Staat grenzenlos in sie investieren – es wird nie genug sein.

Der Schock eines terroristischen Anschlags setzt die politische Führung eines Landes unter enormen Druck, „mehr“ für die Sicherheit der Bürger zu tun. Doch ein „Mehr“ an Sicherheit hat seinen Preis – sei es für die

öffentlichen Haushalte oder die freiheitlichen Rechte der Bürger. Welchen Preis sind wir bereit, für mehr Sicherheit zu zahlen, wenn der Schutz trotzdem lückenhaft bleibt, ja bleiben muss? Welches Maß an Sicherheit ist *ausreichend*?

Im Fehlen einer gesellschaftlich akzeptierten Antwort auf diese Frage liegt das Dilemma der politisch Verantwortlichen. Denn obwohl das Moment der terroristischen Bedrohung der Regierung ungeahnte Handlungsspielräume eröffnet, kann sie ihren Bürgern nie ein „ausreichendes“ Maß an Sicherheit gewährleisten. Sie kann jedoch auch die Verantwortung für die Unzulänglichkeit der staatlichen Sicherheit im Fall eines Anschlages nicht (mehr) von sich weisen. Denn die potentiellen Angriffspunkte und Lücken unserer Sicherheitsvorsorge sind bekannt. Sie sind nicht nur durch die Terroranschläge der vergangenen Jahre sichtbar geworden, sondern auch in unzähligen Berichten von Experten und Regierungskommissionen analysiert und dokumentiert. Auf welche Maßnahmen soll sich die staatliche Gefahrenabwehr also konzentrieren, wenn die Nachfrage nach Sicherheit unbegrenzt, die Möglichkeiten des demokratischen Staates jedoch finanziell, notwendigerweise aber auch rechtlich, begrenzt sind?

Die vermeintliche „Unberechenbarkeit“ der Bedrohung verschärft dieses Dilemma noch. Die Anschläge vom 11. September 2001 haben die Grenzen unserer Vorstellungskraft gesprengt. Seither scheint jede Form des terroristischen Angriffs ‚denkbar‘. Doch bedeutet das auch, dass Staat und Politik alle ‚denkbaren‘ Gegenmaßnahmen ergreifen sollten? Die Gefahr von politischem Aktionismus ist groß, wenn die Aufmerksamkeit von Politik und Öffentlichkeit von immer neuen Schreckensszenarien dominiert wird. Umso wichtiger ist es, im politischen Handeln Risiko und Wahrscheinlichkeit eines bestimmten Angriffsszenarios, aber auch die Kosten der Bedrohungsabwehr rational und nüchtern abzuwägen.

Gleichzeitig wird deutlich, dass der Terrorismus für die politische und gesellschaftliche Führung eine starke kommunikative Herausforderung darstellt. Worte können die gesellschaftliche Verunsicherung schüren und durch die Verbreitung des Gefühls, nicht vorbereitet zu sein, dem Aktionismus Vorschub leisten. Durch Information und Aufklärung kann aber auch das gesellschaftliche Vertrauen in die Stärke der Demokratie und ihre Mechanismen der Problemlösung gefördert werden.

Problemwahrnehmungen und Strategien im Kampf gegen den Terrorismus

Terrorismus ist in der demokratischen Welt kein neues Phänomen. Allerdings stellt der Terrorismus der Gegen-

wart, der im Namen einer extremistischen religiösen Ideologie handelt, international vernetzt ist und global agiert, demokratische Staaten vor eine in vielerlei Hinsicht neuartige Herausforderung. Doch worin genau besteht diese Herausforderung aus politischer Sicht? Handelt es sich beim „neuen“ Terrorismus vornehmlich um ein innenpolitisches oder ein außen- bzw. entwicklungspolitisches Problem? Ist der Kampf gegen den Terrorismus eine strafrechtliche, integrationspolitische oder militärische Herausforderung? Die Problemwahrnehmung, das zeigen die vier Studien, ist innerhalb des Westens nach wie vor uneinheitlich und diffus. Entsprechend unterscheiden sich auch die Antworten der Staaten auf die terroristische Herausforderung.

Die USA sehen sich seit dem 11. September als Vorreiter im internationalen Kampf gegen den Terrorismus. Kein anderer demokratischer Staat hat im Namen der Terrorismusbekämpfung auf exekutiver wie legislativer Ebene so umfassende Maßnahmen ergriffen wie die Vereinigten Staaten. Die Gründung des „Department of Homeland Security“ stellt die größte Neustrukturierung des amerikanischen Regierungsapparats seit 1947 dar, die Ausgaben der US-Regierung für Innere Sicherheit haben sich seit den Anschlägen um 350 Prozent erhöht. Trotz dieser radikalen Maßnahmen im Inneren hat die US-Regierung die Lösung des Problems von Anfang an vor allem außerhalb ihrer eigenen Grenzen gesucht. Diese Strategie der „Externalisierung“ beruht laut Jeremy Shapiro, dem Autor der USA-Studie, vor allem auf einem innenpolitischen Kalkül: Die Darstellung des Terrorismus als ein vornehmlich außen- und verteidigungspolitisches Problem war für die US-Regierung nicht zuletzt deshalb attraktiv, weil sie erlaubte, politisch in die Offensive zu gehen, die eigene militärische Stärke einzusetzen und gleichzeitig die Kosten und Belastungen für die einheimische Bevölkerung zu kontrollieren.

Zwar haben sich europäische Staaten an den von den USA im Namen der Terrorismusbekämpfung geführten Interventionen in Afghanistan und, in kleinerem Umfang, auch im Irak beteiligt. Insgesamt spielen nach außen gerichtete, insbesondere militärische Maßnahmen in Europa aber eine eher untergeordnete Rolle. Stattdessen konzentrieren sich die Europäer im Kampf gegen den Terrorismus auf innenpolitische, vor allem strafrechtliche und integrationspolitische Maßnahmen. In diesem Kontext spricht Fernando Reinares in seinem Beitrag zu Spanien auch von einem „europäischen Modell“, welches Terrorismus „in allen seinen Ausdrucksformen [...] als strafrechtliches und nicht als kriegerisches Problem betrachtet“.

Allerdings unterscheiden sich auch die europäischen Staaten in ihrer Reaktion auf gegen sie gerichtete Terror-

anschläge. So antworteten Großbritannien und die Niederlande zunächst mit restriktiveren Anti-Terror-Gesetzen. Spanien hingegen verschärfte seine Sicherheitsgesetze nicht, obwohl die Bombenanschläge vom 11. März 2003 in Madrid mit 191 Toten den bisher schwersten Angriff in Europa darstellen.

Die Reaktion eines Landes wird weiterhin auch durch spezifische Merkmale eines Attentats geprägt. Dies wird besonders deutlich am Phänomen des „home grown“ Terrorismus, d.h. eines Anschlags durch im Land beheimatete Attentäter, wie im Fall Großbritanniens und der Niederlande. Die Bekämpfung dieser Form von Terrorismus lässt sich schwerlich „externalisieren“, stattdessen stellt die terroristische Gewalt eine direkte Herausforderung an die eigene, multikulturelle Gesellschaft dar. Folglich spielen in der Reaktion der betroffenen Länder integrations- und immigrationspolitische Ansätze und Maßnahmen eine sehr prominente Rolle (s. Beitrag von Neumann und Buijs/Demant).

Die Beispiele zeigen, dass der Westen von einem gemeinsamen Ansatz in der Bekämpfung des Terrorismus auch fünf Jahre nach den Anschlägen des 11. Septembers noch weit entfernt ist. Zwar ist die Einsicht, dass die Herausforderung des internationalen Terrorismus nur gemeinsam zu bewältigen ist, in Europa und den USA anerkannt. Aber in der Praxis existiert weiterhin eine Vielzahl unterschiedlicher nationaler Antworten und Strategien. Jenseits dieser Unterschiede zeigen die Studien jedoch auch eine Reihe gemeinsamer Erfahrungen und Lehren des Westens im Umgang mit der terroristischen Herausforderung.

Gemeinsame Erfahrungen und Lehren

Eine zentrale Erkenntnis ist die Bedeutung von Kommunikation im Kampf gegen den Terrorismus, vor allem auch in Bezug auf die unmittelbare Bewältigung eines Terrorangriffs. Vornehmliches Ziel terroristischer Anschläge ist es, Angst und Schrecken zu verbreiten und so das Denken von Politik und Öffentlichkeit zu besetzen und zu manipulieren. Terroristische Gewaltakte sind in diesem Sinn selbst Teil einer Kommunikationsstrategie, eine Form von psychologischer Kriegsführung. Diesem Manipulationsversuch müssen Demokratien durch ihre eigene Kommunikation, durch Information und Aufklärung entgegenwirken. Nur so kann die Krise eines Anschlags von der betroffenen Gesellschaft auch mental bewältigt werden. Politischen Entscheidungsträgern und den Medien kommt hier eine besondere Bedeutung zu. Im Moment eines terroristischen Anschlags sind sie es, die Informationen bereitstellen und die Ereignisse in ihrer gesellschaftlichen und politischen Bedeutung interpretieren.

Auch wenn in einer pluralistischen Mediengesellschaft Kommunikationsprozesse nur schwer gesteuert werden können, lassen sich aus den in den Studien untersuchten Fällen erste Erkenntnisse für die politische Kommunikation ziehen. So zeigt Peter Neumann am Fall Großbritanniens, dass unmittelbar nach einem Terrorattentat eine klare Arbeitsteilung zwischen Polizei und Politik, bei der die Polizei für die Vermittlung der operativen Informationen verantwortlich ist und sich die politischen Entscheidungsträger (nur) auf allgemeine Appelle an die Bevölkerung konzentrieren, eine effektive Kommunikationsstrategie ist und die gesellschaftliche „Rückkehr zur Normalität“ erleichtern kann. Auch die Medien können durch eine differenzierte Berichterstattung, wie Frank Buijs und Froukje Demant am Beispiel der Niederlande zeigen, deeskalierend wirken. Hierzu müssen sich die Medien der Wirkung ihrer Bilder und Worte jedoch stets bewusst sein. Ansonsten laufen sie Gefahr, zu Krisenbeschleunigern zu werden und so unfreiwillig den Terroristen in die Hände zu spielen. Demokratische Gesellschaften brauchen Medien, die umfassend, aber unabhängig und reflektiert über den Terrorismus berichten und auch die politische Klasse in ihrer Reaktion kritisch hinterfragen.

Die Debatte über die Rolle der Medien im Umgang mit der terroristischen Bedrohung unterstreicht auch die Erkenntnis, dass eine demokratische Antwort auf den Terrorismus nur in Teilen staatlicher Natur sein kann. Gesellschaftliche Akteure und Institutionen sind ebenso gefordert. Dies gilt insbesondere für die Einbindung der muslimischen Gemeinschaften in Europa und den USA. Um gewalttätigen Radikalisierungsprozessen entgegenzuwirken, muss die fundamentalistische Ideologie des Terrorismus vor allem auch innerhalb dieser Gemeinschaften bekämpft werden. Zwar gibt es in dieser Hinsicht erste ermutigende Erfahrungen, wie z.B. die Bereitschaft muslimischer Führer, terroristische Anschläge unmittelbar und scharf zu verurteilen. Es bleiben aber viele Fragen und Probleme: Mit welchen Kräften sollte die Politik innerhalb des breiten Spektrums muslimischer Gruppierungen zusammenarbeiten? Führt die Zusammenarbeit mit radikalen Kräften zur Anerkennung und damit Stärkung der fundamentalistischen und anti-liberalen Strömungen? Gefragt ist nicht nur der Wille der muslimischen Minderheiten, sich kritisch mit islamistisch motiviertem Terrorismus auseinanderzusetzen, sondern auch die Bereitschaft der demokratischen Mehrheitsgesellschaften, die weitverbreitete soziale und politische Ausgrenzung der Muslime in der eigenen Gesellschaft zu thematisieren und zu bekämpfen. Der Kampf gegen den Terrorismus und seine ideologischen und sozialen Quellen muss auch in der Mitte der demokratischen Gesellschaft geführt werden. Allerdings zeigen sich die Gesellschaften des Westens hierbei bisher eher passiv.

In gewisser Hinsicht erschweren die gesellschaftlichen Reaktionsmuster moderner Demokratien zunächst sogar die Suche nach einer angemessenen Antwort. Denn, auch das ist eine gemeinsame Erfahrung des Westens, demokratische Gesellschaften tendieren unter dem unmittelbaren Eindruck eines Terrorangriffs zunächst zur Überreaktion. In modernen Mediengesellschaften wird die Wirkung terroristischer Anschläge durch die mediale Allgegenwärtigkeit der Bedrohung potenziert. Das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung wird so in einem Ausmaß untergraben, das überproportional zur tatsächlichen Bedrohung ist. Die angegriffene Gesellschaft fordert eine ähnlich überproportionale Reaktion, und es liegt letztlich in der Natur demokratischer Regierungen, diese zu liefern.

Demokratie ist die beste Antwort

Es wäre also falsch, davon auszugehen, dass demokratische Staaten unmittelbar die richtige Antwort auf die Herausforderung eines terroristischen Angriffs finden. Doch – und das ist ihre große Stärke – Demokratien korrigieren sich selbst.

In demokratischen Systemen gibt es zahlreiche institutionelle und rechtliche Absicherungen, die den gesellschaftlichen Drang zur Überreaktion abbremsen, der aus der Krise geborenen Machtentfaltung der Regierung Grenzen setzen und staatliche Maßnahmen auf ihre Effektivität hin prüfen. Wie auch die vier untersuchten Länderbeispiele belegen, spielen Prozesse der demokratischen Selbstkorrektur bei der mittel- und langfristigen Definition einer Antwort auf den Terrorismus eine zentrale Rolle. Hierbei ist nicht nur die politische Führung eines Landes gefragt, sondern, wie z.B. der Fall der Niederlande eindrucksvoll unterstreicht, auch die Justiz, Bürgerinitiativen und vor allem die Medien.

Es gehört zum Wesen der Demokratie, dass sie auf eine neue politische Herausforderung, wie es die derzeitige Welle terroristischer Gewalt darstellt, nicht eine einheitliche Antwort kennt und findet. Stattdessen wird innerhalb der konkurrierenden Machtzentren von Demokratien eine Vielzahl von Antworten entwickelt und geprüft. Die unterschiedlichen Strategien westlicher Demokratien in der Terrorismusbekämpfung sind hierfür bestes Beispiel. Doch gerade in dieser Konkurrenz unterschiedlicher Ansätze liegt langfristig die Stärke der Demokratie. Denn nur durch die offene Debatte, durch das Entwerfen, Überprüfen und auch wieder Verwerfen alternativer Reaktionsmöglichkeiten kann mittelfristig eine der Bedrohung wie auch den Werten der Demokratie angemessene Reaktion auf den Terrorismus gefunden werden. Was also kurzfristig als Schwäche erscheinen mag, als ein Mangel an strategischer Ge- und Entschlossenheit in der Be-

kämpfung des Terrorismus, erweist sich mittel- und langfristig als eine zentrale Stärke der Demokratie.

Die Auseinandersetzung mit dem Terrorismus wird noch lange anhalten. Um die Stärke der Demokratie hierbei zum Tragen zu bringen, darf der Kampf gegen den Terrorismus nicht auf Kosten demokratischer Rechte und Prinzipien gehen. Das bedeutet allerdings, dass die Gesellschaften des Westens auch lernen müssen, die terroristische Bedrohung und die damit gewachsene Unsicherheit auszuhalten. Die Politik ist also nicht nur gefordert, effektive Maßnahmen zur Abwehr der terroristischen Bedrohung zu entwickeln, sondern vor allem auch die eigene Gesellschaft auf die Auseinandersetzung mit dem Terrorismus und den damit verbundenen Preis an Sicherheit vorzubereiten. Diese Herausforderung ist umso schwerer als damit gerechnet werden muss, dass durch einen Terroranschlag neuen Ausmaßes die Leidensfähigkeit liberaler Demokratien noch auf eine bislang nicht gekannte Probe gestellt werden kann. Gefragt ist dann die Führungskraft der politischen Klasse und der Einsatz gesellschaftlicher Gruppen, damit der blinde Drang nach einer aktionistischen Gegenreaktion nicht überhand gewinnt und das Vertrauen in die Demokratie Bestand hat.

Wenn dies gelingt, ist die Demokratie für den Kampf gegen den Terrorismus gut gewappnet. Denn auch das lehrt die historische Erfahrung: Demokratien sind zwar anfälliger für terroristische Angriffe als autoritäre Staaten. Doch es gibt keinen einzigen demokratischen Staat, in dem eine terroristische Bewegung ihre Ziele hat erfolgreich durchsetzen können. Die demokratische Antwort auf die Herausforderung des neuen Terrorismus gibt es nicht. Aber Vertrauen in die Stärke der Demokratie ist nach wie vor die erfolgversprechendste Strategie im Kampf gegen den Terrorismus.