



Ein Jahr ETA-Auflösung – Perspektiven für eine europapolitische Terrorismus- und Krisenprävention

Tim Segler

- › Mit der am 2. Mai 2018 verkündeten Auflösung aller ETA-Operationsstrukturen endete der bewaffnete Kampf um das spanisch-französische Baskenland. Der politische Konflikt bleibt jedoch ungelöst.
- › Offen bleibt zudem die kritische Aufarbeitung der fast 60 Jahre dauernden Terrorkampagne.
- › Formen des ethno-nationalistischen bzw. separatistischen Terrorismus sind seit den 2000er Jahren in Europa seltener geworden und in der öffentlichen Wahrnehmung durch das Aufkommen des internationalen Terrorismus verdrängt worden.
- › Militanter bis terroristischer Separatismus bleibt ein Gefahrenpotential für die innere Sicherheit europäischer Staaten wie Spanien, Frankreich, Großbritannien, Belgien, Italien, der Balkanregion und der Ukraine.
- › Die Vermittlungs- und Scharnierfunktion der Europäischen Union in konfliktträchtigen Regionalangelegenheiten verdient eine stärkere Würdigung.

Inhaltsverzeichnis

Rückblick: Der blutige Pfad der ETA (1960–2011)	2
I. Die heutige Situation im Baskenland	3
II. Erstarken von regionalem Separatismus und spanischem Nationalismus	4
III. Europapolitischer Ansatz in Regionalkonflikten mit Handlungsempfehlungen	4
Impressum	7

Das Baskenland bleibt auch nach der Selbstauflösung der ETA Anfang Mai 2018 innerlich gespalten. Nach dem Waffenstillstand 2011, der Entwaffnung bis zum Jahr 2017 und der Auflösung der Terrororganisation beginnt die sensible Aufarbeitungsphase. Beklagt wird das Fehlen eines glaubwürdigen und übergreifenden Ansatzes der spanischen Zentralregierung. Ungeklärt ist das Schicksal von 358 getöteten Personen, die im Zusammenhang mit dem ETA-Terrorismus geführt werden. Kritisiert wird ebenfalls die mangelnde Aufklärung staatlicher Interventionsmaßnahmen in den 80er Jahren durch die Finanzierung von Todesschwadronen. Gleichzeitig darf der in spanischen Regionen und europäischen Staaten vorhandene Nährboden für militanten Separatismus nicht unterschätzt werden. EU-Mitgliedstaaten, die von nachwirkenden Regionalkonflikten betroffen sind, sollten die Elemente nationaler Aufarbeitungs- und Aussöhnungspolitik stärker in die regionalpolitische Gesamtstrategie der EU-Kommission integrieren.

Rückblick: Der blutige Pfad der ETA (1960–2011)

Die Geschichte der ETA ist die eines exemplarischen Formwandels, den viele revolutionäre Terrororganisationen der 1960er Jahre in ihrer ideologisch-strategischen Ausrichtung durchlebten. Die Euskadi Ta Askatasuna (Baskische Heimat und Freiheit, ETA) wurde 1959 ursprünglich als linke Studentenbewegung gegründet, bekämpfte von 1968 bis 1975 als bewaffnete Widerstandsbewegung das Regime von General Francisco Franco, und blieb im demokratisierten Spanien als separatistisch-terroristische Untergrundorganisation weiter aktiv. Obwohl die ETA-Führung in der Mehrzahl den Marxismus-Leninismus unterstützte, lag die Hauptmotivation der Mitglieder im baskischen Nationalismus bzw. einem von Spanien unabhängigen Nationalstaat freier Basken. Ideologische und personelle Verflechtungen bestanden nachweisbar zur nordirischen Provisional Irish Republican Army (PIRA), der links-terroristischen Roten-Armee-Fraktion (RAF) und bewaffneten Palästinenserorganisationen.¹

Anschläge der ETA galten vorrangig baskischen und spanischen Politikern sowie Sicherheitskräften der Polizei und des Militärs. Regierungsgebäude, Polizei- und Armeestationen und Wirtschaftsbetriebe gehörten ebenfalls zu den Zielen der Organisation. ETA-Operationen bestanden vorrangig aus zielgerichteten Sprengstoffanschlägen, Schusswaffenattentaten und Sabotageakten. Vereinzelt ereigneten sich auch in touristischen Badeorten Anschläge. Zivile Opfer wurden bei den zahlreichen Anschlägen billigend in Kauf genommen. Die ETA finanzierte ihre Operationen hauptsächlich durch Entführungen mit hohen Lösegeldzahlungen, bewaffneten Raubüberfällen und Gelderpressung. Den gewaltsamen Höhepunkt erreichten ihre Aktivitäten in den 1980er Jahren. In dieser Zeit erreichten die Anschläge der ETA und die, von der spanischen Regierung zeitweise geschätzte Ausdehnung der Organisations- und Kommandostärke von etwa 1.000 Personen, ihren Höhepunkt. Die relativ junge spanische Demokratie stand zu diesem Zeitpunkt unter massivem Handlungsdruck und bediente sich illegaler, „francoesker“ Anti-Terrormaßnahmen. In einem sogenannten schmutzigen Krieg („La Guerra Sucia“²) wurden zielgerichtet paramilitärisch organisierte

Todesschwadronen („Grupos Antiterroristas de Liberación“³) eingesetzt. Vierundneunzig ETA-Mitglieder wurden von staatlichen Sicherheitskräften und 73 von Paramilitärs getötet. Dokumentiert sind ebenfalls unzählige Fälle der Folterung verdächtiger ETA-Mitglieder. Insgesamt werden dem ETA-Terrorismus mehr als 4.000 Anschläge in Nordspanien und Südfrankreich zugeschrieben, bei denen etwa 830 Menschen getötet und zirka 2.300 Personen verletzt wurden.

I. Die heutige Situation im Baskenland

Seit Oktober 2011, als die ETA einen endgültigen Waffenstillstand erklärte, wurden von der Organisation oder befürchteten Splittergruppen keine Anschläge mehr verübt.⁴ Waren zwischen 1970 und 2014 für Terroranschläge in Spanien und Europa in der Mehrzahl noch separatistische Untergrundorganisationen verantwortlich, traten seit dem Jahr 2015 islamistische Anschläge in den Vordergrund.⁵ Die Anschläge auf den öffentlichen Personennahverkehr von Madrid am 11. März 2004 hatten sogar einen nachhaltigen Einfluss auf den Rückgang der ETA-Gewaltakte. Obwohl eine Mitverantwortung der ETA ausgeschlossen wurde, sollen anhaltende Spekulationen über mögliche Verbindungen baskischer Terroristen zu der für die Anschläge verantwortlichen Islamistenzelle durch eine Wiederaufnahme der Ermittlungen geklärt werden.⁶

Seit 2015 traten islamistische Anschläge in den Vordergrund.

Bis zur Selbstauflösung im Mai 2018 bestanden die letzten ETA-Aktivitäten in der Abgabe und Unbrauchbarmachung von Waffen und Sprengmitteln und dem Versenden von Communiqués, die eine Amnestie zugunsten inhaftierter Mitglieder forderten. Während der Friedensprozess die höchste Priorität für die Zentral- und Regionalregierung hat, bergen die mit der ETA-Auflösung verbundenen Folgefragen weiteres Spannungspotenzial. Insbesondere das Schicksal hunderter inhaftierter ETA-Terroristen polarisiert die spanische Gesellschaft. Unterstützungsproteste im Baskenland zielen auf eine heimatnahe Verlegung der Gefangenen, die derzeit in Frankreich, Portugal oder in nicht-baskischen Regionen Spaniens untergebracht sind. Eine baldmögliche Freilassung wird von den Angehörigen der Insassen gefordert. Hierbei können sich die Unterstützer auf Amnestieregelungen im Nordirlandkonflikt und in Kolumbien berufen. Obwohl das spanische Recht zum Zwecke sozialer Reintegration auf eine heimatnahe Unterbringung verurteilter Straftäter abzielt, verfolgte die spanische Justiz bislang den Ansatz eines heimatfernen Haftvollzugs zur Schwächung einer Legendenbildung um die Terrororganisation. Die Opferfamilien lehnen jegliche Zugeständnisse an Inhaftierte ab, bevor nicht eine glaubwürdige Distanzierung sämtlicher Gefangener und eine Entschuldigung gegenüber den Nachkommen stattgefunden haben.

Die ETA-Auflösungserklärung vom Mai 2018 kann in diesem Sinne als eine einseitige Teilrelativierung der Verbrechen angesehen werden. Weder distanzieren sich die Unterzeichner von ihren politisch motivierten Anschlägen noch wird tiefes Bedauern ausgedrückt. Im Gegensatz zu den Konservativen zeigte sich die sozialistische Minderheitsregierung zuletzt für Verhandlungen in der Haftfrage offen, jedoch werden weitgehende Kompromisse in der spanischen Politik traditionell als Schwäche interpretiert. Ebenfalls spielt der Diskurs über eine Weiterentwicklung des Autonomiestatus des Baskenlandes eine Rolle im Friedensprozess. Für eine „wirkliche Lösung“ wird vom baskischen Regionalparlament die Möglichkeit eines Referendums in der Autonomieregion und in Navarra gefordert, die mit der Anerkennung des Selbstverwaltungsrechts und einer konföderalen Beziehung zum Zentralstaat weiterentwickelt werden soll. Das spanische Parlament hat einen entsprechenden Antrag aus der Region bisher nicht für eine Befassung zugelassen.

Die Weiterentwicklung des Autonomiestatus des Baskenlandes spielt eine Rolle im Friedensprozess.

II. Erstarren von regionalem Separatismus und spanischem Nationalismus

Der langjährig verfestigte Eindruck spanischer Autonomieregionen, einer ausgeprägten Repressivpolitik der Zentralregierung ausgesetzt zu sein, beschäftigt seit einigen Jahren besonders die Bevölkerung und Regionalpolitik Kataloniens. Die spanische Regierung ist seit den letzten Jahren mit einer wachsenden Unabhängigkeitskampagne wohlhabender Regionen wie auch Galicien, Navarra und den Kanaren konfrontiert. Begehrlichkeiten wecken die ungleich ausgestalteten Kompetenzfelder, die autonome Gemeinschaften mit Madrid einzeln verabreden müssen. Besonders der weitreichende Autonomiestatus des Baskenlandes mit eigener Selbstverwaltung, Polizeibehörde, Bildungssystem, anerkannter Sprache und gesonderten Finanzbeziehungen dient einigen der 16 Regionen als Argumentationsgrundlage. Das Baskenland und Katalonien verfolgen jedoch unterschiedliche Bestrebungen. Während das Baskenland seine Autonomierechte bewahren möchte, die es im Zuge des Friedensprozesses gewonnen hat, beansprucht Katalonien dagegen mehr Souveränitätsrechte. Nahezu die Hälfte aller Katalanen befürwortet die Unabhängigkeit.⁷ Die Autonomiegemeinschaft hat sich seit der vom Regionalparlament am 27. Oktober 2017 einseitig proklamierten Abspaltung von Spanien in eine politische Pattsituation mit Madrid begeben. Während die baskische Regionalpolitik die Unabhängigkeitserklärung zwar nicht in die Nähe eines terroristischen Aktes aber eines Putsches ansiedelte, verteidigte Katalonien sein Vorgehen als friedlich-zivilen Ungehorsam gegenüber einem aggressiven Zentralismus der Zentralregierung. Zwar haben sich die Gespräche zwischen Katalonien und der seit zehn Monaten im Amt befindlichen Minderheitsregierung von Sozialisten aufgelockert, jedoch erzeugt die Sorge vor einem Dominoeffekt wachsender Autonomie- und Unabhängigkeitsbestrebungen die Gegenreaktion eines neuen gesamtspanischen Nationalismus. In der 2019 überarbeiteten Terrorismusabwehrstrategie räumt die Zentralregierung der Sorge vor einem Anstieg identitätsbasiertem Fanatismus und Extremismus, der auf gesellschaftliche Ausgrenzung gerichtet ist, eine neue innenpolitische Priorität ein.⁸ Eine dynamische Polarisierung bzw. Verhärtung der politischen Lage, die im Zweifel zur Gewalteskalation beitragen kann, wird danach nicht ausgeschlossen. Die Auseinandersetzung um regionalen Separatismus und die spanische Einheitsnation spielte eine zentrale Rolle in den Spanischen Parlamentswahlen vom 28. April 2019. Erstmals ist mit der Partei Vox, einer wegen des nachgiebigen Umgangs mit ETA-Dissidenten gebildeten Abspaltung der christdemokratischen Partido Popular, eine nationalkonservativ bzw. rechtspopulistische Partei im spanischen Parlament vertreten. Auch wenn Vox nicht entscheidend für eine stabile Parlamentsmehrheit der Nachfolgeregierung sein wird, erwies sich die Agitation gegen jede Form von Regionalismus oder Autonomiestreben als Mobilisierungsfaktor. Vox war ebenfalls einer der Gewinner bei der Europawahl vom 26. Mai 2019 und ist im Europaparlament vertreten.

Das Baskenland und Katalonien verfolgen unterschiedliche Bestrebungen.

Die Auseinandersetzung um regionalen Separatismus und die spanische Einheitsnation spielte eine zentrale Rolle in den Spanischen Parlamentswahlen.

III. Europapolitischer Ansatz in Regionalkonflikten mit Handlungsempfehlungen

Regionalkonflikte in Spanien, Frankreich, Großbritannien, Belgien, Italien, der Balkanregion und der Ukraine zeigen, dass ungelöste und neue Politikrisen um Autonomie oder Unabhängigkeit in Europa keine Seltenheit sind. Von bewaffneten oder bürgerkriegsähnlichen Konflikten mit terroristischen Mitteln blieben bis zum Ende der 1990er Jahre auch Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) nicht verschont. Die Entwicklung der ETA im Baskenland oder der IRA in Nordirland deuten zwar auf einen Rückgang des separatistischen oder ethno-nationalistischen Terrorismus als Phänomen hin, doch die Zutaten für innenpolitische Eskalationen sind erhalten geblieben. Besonders die Nordirland-Frage im Brexit-Diskurs und die Katalonien-Krise machten zwei übereinstimmende Interessensfelder deutlich:

- › Nach Unabhängigkeit oder Autonomie strebende Regionen verfolgen rechtliche und ökonomische Sicherheitsinteressen.
- › Betroffene Regionen haben in der Regel ein hohes Interesse an einem Verbleib in der Europäischen Union.

Der zentrale Akteur, der die Fähigkeit zum wechselseitigen Ausgleich der Sicherheitsinteressen von Regionen und Nationalstaat besitzt, ist die Europäische Union. Das Politikkonzept vom „Europa der Regionen“, welches die transnationale Handlungsfähigkeit durch Festigung des inneren Zusammenhalts der Mitgliedstaaten bewahren soll, weist jedoch erhebliche strategische und operative Lücken auf. Die Sicherheitspolitik der EU ist nach innen (Polizei und Justiz) wie nach außen (Militär- und Entwicklungshilfe) von divergierenden nationalen, regionalen und subregionalen Faktoren bestimmt. Die Politikprogramme der EU waren in den letzten 15 Jahren prioritär auf das Knüpfen von Außenbeziehungen gerichtet – der Stabilitätsfaktor der Regionalpolitik wurde dabei weitgehend ausgeblendet. Die EU-Organe vernachlässigten die Grundformel staatspolitischer Funktionalität, die ebenfalls für staatenähnliche Konstrukte gilt. Aus innerer Stabilität resultiert übergreifende Handlungsfähigkeit nach außen. Der Stabilitäts- und Kohäsionsansatz der EU-Regionalpolitik stellt den Garant für die eigentliche Krisenfestigkeit bzw. außenpolitische Resilienz des „Hauses Europa“ dar. Im Ausdifferenzieren des EU-Kompetenzprofils lag die Priorität jedoch auf der Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik mit den Instrumenten außenpolitischen Krisenmanagements. Unbeständiger und weniger ausgeprägt war das Rollenverständnis der Union im Umgang mit innereuropäischen Krisen und Regionalkonflikten. Während die EU im Vorfeld des Referendums über die Unabhängigkeit Schottlands 2014 aktiv vor den Folgen eines Ausscheidens der Region aus der EU warnte, war der Umgang in der sogenannten Katalonienkrise seit 2017 von strenger Zurückhaltung geprägt. Ebenfalls hat die EU vernachlässigt, dass sich die Ziele politischen Separatismus' in den Regionen von politisch militanten Linksbewegungen der 60er Jahre in die bürgerliche Mitte verschoben haben.

Die EU-Organe vernachlässigten die Grundformel staatspolitischer Funktionalität.

Zur Stabilisierung bzw. Lösung regionaler Interessenskonflikte wird daher ein institutioneller Ansatz zur innereuropäischen Krisenprävention vorgeschlagen, der unter Wahrung nationaler Souveränität bestehende EU-Politikfelder als Unterstützungsformate implementieren soll:

- › die Weiterentwicklung des Konzepts vom „Europa der Regionen“ zu einer Perspektive stabilitätsorientierter „EU-Innenpolitik“,
- › die Erweiterung operationeller Programme der EU-Regionalpolitik zur wirtschaftlichen und sozialen Stabilisierung strukturell benachteiligter Konflikt- und Postkonfliktregionen,
- › die Entwicklung eines permanenten Frühwarnsystems innereuropäischer Krisenprävention durch ein Regionalpolitik-Monitoring,
- › die institutionelle Stärkung des Ausschusses der Regionen in EU-politischen Rechtsetzungs- und Konsultationsverfahren insbesondere mit obligatorischen Vorschlags- und Anhörungsrechten,
- › das Angebot konstruktiver Dialogformate unter Einbindung nationaler und internationaler Akteure bei Anrufung durch den jeweiligen Mitgliedstaat oder die betroffene Region und
- › eine Weiterentwicklung der Rolle des Ersten Vizepräsidenten der Kommission und des Kommissars für EU-Regionalpolitik zum Beauftragten der Kommission in regionalen Interessenskonflikten mit sicherheitspolitischer Relevanz entweder auf Anrufung des jeweiligen Mitgliedsstaats oder der betroffenen Region.

- 1 Vgl. Orsini, *Anatomy of the Red Brigades – The Religious Mind-set of Modern Terrorists*, Cornell University Press, Ithaca and Landon 2011, S. 56.
- 2 Vgl. Kapaun, *Völkerrechtliche Bewertung gezielter Tötungen nicht-staatlicher Akteure*, Kölner Schriften zum Friedenssicherungsrecht, Band 2, Institute for International Peace and Security Law an der Universität Köln 2014, S. 25.
- 3 Vgl. ebd., S. 24.
- 4 Vgl. Europol, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*, Stand Juni 2018, S. 45, URL: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat_2018_1.pdf, abgerufen am 17.03.2019.
- 5 Vgl. University of Maryland, *Global Terrorism Database 2014*, URL: <https://www.start.umd.edu/gtd/>, abgerufen am 17.03.2019.
- 6 Voice of America News, *Presseveröffentlichung "Spain Reopens Investigation of 2004 Train Bombings"* vom 18. März 2019, URL: <https://www.voanews.com/a/spain-reopens-investigation-of-2004-train-bombings-/4837162.html>, abgerufen am 19.03.2019 .
- 7 Vgl. SPIEGEL ONLINE, *Presseveröffentlichung „Demos zum katalanischen Nationalfeiertag – Die Spalter sind gespalten“* vom 11. September 2018, URL: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/katalonien-am-nationalfeiertag-diada-die-gespaltenen-spalter-a-1227422.html>, abgerufen am 13.06.2019
- 8 Vgl. El País, *Presseveröffentlichung "Spain launches new counter-terrorism strategy to fight Jihadism and the "rise of extremism"* vom 26. Februar 2019, URL: https://elpais.com/elpais/2019/02/26/inenglish/1551173888_956366.html, abgerufen am 17.03.2019

Impressum

Der Autor

Tim Segler ist Mitglied des Arbeitskreises „Terrorismus und Innere Sicherheit“ der Konrad-Adenauer-Stiftung und beschäftigt sich als Doktorand mit der Neuausrichtung der föderalen Sicherheitsarchitektur nach den NSU-Straftaten.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Nils Wörmer

Leiter des Teams Außen-, Sicherheits- und Europapolitik
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
T +49 30 / 26 996-3802
nils.woermer@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2019, Berlin
Gestaltung & Satz: yellow too Pasiak Horntrich GbR
Die Printausgabe wurde bei copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin gedruckt.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-576-5



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Bildvermerk Titelseite
© picture alliance / AP Photo