

## **Pax Christi – 5.4.2008**

**Ulrich Schneckener, SWP Berlin**

### **Europa und der Kampf gegen den Terror**

„Gewinnen oder verlieren wir den globalen Krieg gegen den Terror?“ Die Frage, die sich der ehemalige US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld in einem internen Memo (Oktober 2003) stellte, ist symptomatisch für die Philosophie des von den USA geführten » Global War on Terror«. Die Kategorien von „Sieg“ und „Niederlage“ sind jedoch als Erfolgskriterien bei der Bekämpfung des Terrorismus wenig hilfreich und verkennen die spezifischen Charakteristika der terroristischen Strategie, die von Akteuren nicht zuletzt deshalb genutzt wird, um sich – anders als bei einer konventionellen militärischen Konfrontation – einer klaren Entscheidung über „Sieger“ und „Besiegte“ zu entziehen. Stattdessen suchen Terroristen die Zuflucht in einen jahrelangen, zermürbenden „Kleinkrieg“, der allein mit militärischen Mitteln nicht zu gewinnen ist. Im engeren Sinne des Wortes lässt sich daher Terrorismus nicht „besiegen“. Man kann ihn bekämpfen und seinen Aktionsradius einschränken, man kann sein Gefährdungspotential reduzieren, seine Infrastruktur zerstören, den Zufluss von Ressourcen und den Zulauf von Sympathisanten bzw. Rekruten stoppen etc. Dennoch wird sich diese Form der Gewaltanwendung nicht aus der Welt schaffen lassen, es wird immer wieder Gruppen und Personen geben, die glauben, nur auf diese Weise ihre Ziele verfolgen zu können.

Denn Terrorismus, ob nun „alter“ oder „neuer“ Prägung, ist grundsätzlich ein Ausdruck gesellschaftlicher und internationaler Konflikt- und Problemlagen. Er ist insofern kein Fremdkörper in einer Gesellschaft, sondern das Resultat von politischen und sozialen Prozessen und Konstellationen. Die Ursachen für Terrorismus sind vielfältig und im Einzelfall nicht leicht zu bestimmen, zumal individual- und gruppenpsychologische, organisationssoziologische, sozio-kulturelle, politische und ökonomische Faktoren zusammenspielen. Allerdings dürfte, weltweit betrachtet, der Kontext eskalierter bzw. eskalierender Gewaltkonflikte von zentraler Bedeutung sein: Bis heute entstehen die meisten Terrorgruppen im Zusammenhang mit solchen Konfliktlagen und strahlen von dort auf andere Regionen aus. Insbesondere der Faktor tatsächlicher oder vermeintlicher Fremdbestimmung, Unterdrückung oder Ausgrenzung spielt eine wesentliche Rolle bei der Genese solcher Gruppierungen, bei ihrer Ideologie und der Wahl ihrer Mittel. Diese Aspekte führen nicht zwangsläufig in den Terrorismus, sie gelten auch nicht für jede Form von Terrorismus, sie erklären aber die Entstehung einer Vielzahl von Gruppierungen. Schon in der Vergangenheit waren Deutschland und Europa von den Auswirkungen solcher lokalen Konflikte betroffen – wie etwa die Aktivitäten palästinensischer, kurdischer oder algerischer Gruppierungen zeigen. Dem neuen transnationalen Terrorismus vom Typ Al Qaida ist es

nunmehr gelungen, lokale und internationale Aspekte ideologisch, strategisch und operativ miteinander zu verbinden und eine Reihe von im Prinzip lokalen Konflikt- und Problemlagen in den Kontext einer globalen Auseinandersetzung zwischen dem „Westen“, allen voran den USA und ihren Verbündeten, einerseits und der vermeintlich „erniedrigten“ oder „fremdbestimmten“ muslimischen Welt andererseits einzubetten. Darin drückt sich eine neue Qualität aus, die die Terrorismusbekämpfung – ob international oder in Deutschland – vor objektive Schwierigkeiten stellt, auf die auch und gerade liberale Demokratien noch keine zufriedenstellende Antwort gefunden haben.

### **Wesentliche Entwicklungstrends**

Wenn man die weltweite Entwicklung terroristischer Aktivitäten in den Blick nimmt, lassen sich fünf kausal aufeinanderbezogene Trends nennen, die sich spätestens seit Mitte der neunziger Jahre abzeichnen und die in ihrer Kumulation die Terrorismusbekämpfung auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene erheblich erschweren.

Erstens ist eine wachsende *Transnationalisierung* zu beobachten. Dies äußert sich zum einen in grenzüberschreitenden Aktivitäten und Kooperationen verschiedener Terrorgruppen, zumeist ungeachtet ideologischer Differenzen, und zum anderen in der Etablierung von transnationalen Logistik-, Unterstützer- und Sympathisanten Netzwerken, wie dies beispielsweise bei den Tamil Tigers, der nordirischen IRA, der kurdischen PKK, der libanesischen Hizbollah oder bei palästinensischen Gruppierungen der Fall ist. Eine Reihe von Gruppen herkömmlicher Prägung hat damit ihren Aktionsradius deutlich über einen lokalen Kontext hinaus erweitert. Ferner ist mit dem transnationalen Terrorismus ein neuer Typ entstanden, der sich durch eine multinationale Mitglieder- und Anhängerschaft, durch eine transnationale Ideologie (etwa Islamismus) und durch entsprechende Netzwerkstrukturen auszeichnet, die über Staaten und Regionen hinweg handlungsfähig sind. Vor allem aber verfolgen diese transnationalen Netzwerke eine internationale Agenda: Ihnen geht es – im Unterschied zum Terrorismus alten Typs – nicht um die Änderung einer nationalen Ordnung, beispielsweise durch den Sturz der Regierung, sondern um die Änderung der internationalen – oder zumindest einer regionalen – Ordnung. Der paradigmatische Fall ist das Netzwerk Al Qaida, dessen Aktivitäten sich nicht nur gegen „unislamische“ Regime in der islamischen Welt richten, sondern gegen eine politisch und kulturell hegemoniale Vormachtstellung der USA und des „Westens“ insgesamt. Diesem „Projekt“ haben sich seit dem 11. September 2001 eine Reihe von vormals lokal ausgerichteten Gruppierungen angeschlossen – wie etwa Al Qaida im Maghreb, zentralasiatische oder pakistanische Gruppen oder das südostasiatische Netzwerk Jema'a Islamiyya.

Zweitens nimmt die Bedeutung *nicht-staatlicher Unterstützung* zu. Mehr und mehr lokal oder international operierende Terror- und Guerillagruppen greifen auf nicht-staatliche Sponsoren

zurück. Zumeist kompensierten sie damit den Rückgang bzw. Wegfall staatlicher Förderung, letzteres hängt teilweise unmittelbar mit dem Ende des Ost-West-Konflikts zusammen, teilweise aber auch mit der geänderten Strategie einzelner Sponsorenstaaten (z. B. Libyen), die sich sukzessive aus der Förderung solcher Gruppierungen zurückgezogen haben. Diese allgemeine Entwicklung vom *state sponsored* zum *non-state sponsored terrorism* gilt noch in stärkerem Maße für transnationale Netzwerke wie Al Qaida oder Jema'a Islamiyya. Die nicht-staatlichen Sponsoren entziehen sich nicht selten der Kontrolle von Regierungen bzw. bewegen sich in einem legalen Rahmen. Zumeist ist ihnen eine Verbindung zum Terrorismus nur schwer nachzuweisen. Nicht-staatliche Unterstützer sind dabei unterschiedlich motiviert: Es gibt die Sympathisantenkreise im engeren Sinne, die weitgehend die Ideologie und die politischen Ziele der jeweiligen Gruppe teilen. Sie beteiligen sich an der Verbreitung von Propaganda, leisten logistische Hilfe (z. B. Gewährung von Unterschlupf) und erschließen Finanzquellen. Eine wesentliche Rolle spielen hier religiöse Autoritäten, ehemals aktive Kämpfer, Exil- und Diaspora-Gemeinschaften oder Flüchtlingslager, aber auch Tarnfirmen, „karitative“ Einrichtungen und Stiftungen. Daneben gibt es eher profitorientierte Sponsoren, die, weniger aus ideologischer denn aus kommerzieller Absicht, Terrorgruppen unterstützen; dazu gehören in erster Linie Geschäftsleute, Steuer- und Finanzexperten, Schmuggler, Waffen- und Drogenhändler, Fälscher, Kleinkriminelle, kriminelle Banden oder Warlords. Schließlich profitieren Terrornetzwerke auch von Sponsoren „wider Willen“, d. h. von Akteuren, die eher indirekt und unbeabsichtigt als Unterstützer auftreten – entweder weil sie nicht wissen, mit wem sie es in Wirklichkeit zu tun haben (z. B. Banken, Firmen, Stiftungen), oder weil sie in einem Abhängigkeitsverhältnis zu einer Terrorgruppe stehen (z. B. Erhebung von Zwangsabgaben bei vermeintlich „Gleichgesinnten“).

Damit verbunden ist drittens eine starke *Diversifizierung der Finanzierung*. Terrorgruppen verfügen in der Regel über mehrere Finanzquellen und Transferwege. Der Verlust einzelner Quellen kann durch andere relativ rasch kompensiert werden, was die Eindämmung von Finanzströmen erheblich erschwert. Dazu zählen legale Quellen (z. B. Fundraising, Erträge aus Wirtschaftsaktivitäten) ebenso wie Gewinne aus halb-legalen bzw. kriminellen Geschäften, genutzt werden zudem Möglichkeiten der Geldwäsche, des Bargeldtransfers und der informellen, nicht regulierten Transfersysteme, die sich staatlichen Kontrollen bzw. verschärften Bankvorschriften weitgehend entziehen.

Viertens gibt es unbestritten eine *Verstärkung von medialen Effekten*. Gerade islamistische Netzwerke, vor allem aber Al Qaida, haben die massenmediale Inszenierung ihrer Aktivitäten professionalisiert und perfektioniert, sie erreichen eine globale Öffentlichkeit. Dies gilt einerseits für die medial unterstützte Verstärkung von Furcht und Schrecken – nicht nur durch die Nutzung globaler Fernsehkanäle, sondern auch durch selbst produzierte und vertriebene Bilder und Videos. Andererseits werden Medien – hier vor allem das Internet –

als Plattform für die Verbreitung der eigenen Ideologie und für die Anwerbung neuer Anhänger genutzt. Dank der modernen Kommunikationstechnologie verfügen heute Terrorgruppen sowohl über die Inhalte als auch über die Formen und Kanäle ihrer Verbreitung. Diese Entwicklung erleichtert den Terroristen die notwendige psychologische „Kriegführung“ auf der Ebene der Propaganda, um bei Gegnern ebenso wie bei Sympathisanten als relevanter Faktor wahrgenommen zu werden.

Fünftens verfügen Terroristen über ein *wachsendes Zerstörungspotential*, d. h. über eine zunehmende Bereitschaft und Fähigkeit zu größeren Operationen mit entsprechenden Opferzahlen (*mass casualty attacks*). Dieser Trend, der sich auch statistisch belegen lässt, hängt sowohl mit verbesserten technologischen Möglichkeiten als auch mit veränderten taktischen Mitteln zusammen, wie etwa dem vermehrten Einsatz von Selbstmordattentätern oder der Planung simultaner Operationen (wie beispielsweise bei den Anschlägen von Madrid oder London). Eine solche Entwicklung könnte durch die Nutzung von nicht-konventionellen Waffen – etwa den Einsatz chemischer, biologischer oder radiologischer Mittel – weiter verstärkt werden, obgleich hier Terroristen nicht unerhebliche Risiken auf sich nehmen und logistische Probleme überwinden müssten.

### **Leitlinien für die Terrorismusbekämpfung**

Für diese Herausforderungen gibt es weder einfache Rezepte noch letztlich befriedigende Lösungen, sondern es handelt sich um strukturelle Dilemmata, denen Politik und Gesellschaft gegenüberstehen müssen. Gleichwohl lassen sich, nicht zuletzt basierend auf historischen Erfahrungen, allgemeine Leitlinien für die Terrorismusbekämpfung im In- und Ausland formulieren, die im Einzelfall Abwägungen für politische Entscheidungen erleichtern mögen:

- Terrorismusbekämpfung bedarf immer einer differenzierten und verhältnismäßigen Vorgehensweise, wenn sie erfolgreich sein soll. Denn das Kalkül der Terroristen setzt gerade darauf, dass ihre Gegner möglichst hart und unverhältnismäßig zurückschlagen, um auf diese Weise sich selbst als Angegriffene oder „Opfer“ stilisieren zu können. Sowohl in der Wahl der militärischen, polizeilichen und/oder strafrechtlichen Mittel als auch bei der verbalen Auseinandersetzung mit extremen Ideologien gilt es einerseits zwischen Terroristen und anderen, nicht-staatlichen Gewaltakteuren sowie andererseits zwischen (potentiellen) Attentätern, Helfern und Sympathisanten zu differenzieren. Dabei ist es auch wichtig, Möglichkeiten und Chancen zum Wandel von extremistischen Gruppierungen (oder von einzelnen Personen) auszuloten und diese gegebenenfalls mit entsprechenden Anreizen zu fördern, insbesondere um vergleichsweise „moderate“ Stimmen zu stärken und innerhalb solcher Bewegungen mehrheitsfähig zu machen. Terrorismusbekämpfung

sollte ferner darauf abzielen, politische und ideologische Spannungen und Friktionen innerhalb von Netzwerken oder zwischen (verbündeten) Gruppen herauszuarbeiten und diese Differenzen zu verstärken, um auf diese Weise bestimmte Kreise zum „Ausstieg“ oder zur „Umkehr“ zu bewegen und den „harten Kern“ politisch zu isolieren. Auch hierbei sind Anreize notwendig, auch wenn dies im Einzelfall eine schwierige normative Gratwanderung darstellt: Die Anreize können je nach Kontext von Gesprächsangeboten über Formen der „Bestechung“ bis hin zu in der Gesellschaft umstrittenen Fragen von Strafminderung oder Amnestie reichen. Gleichzeitig gilt es gerade in Europa, lokale islamistische Milieus und Gemeinschaften gegen die Agitation, Radikalisierung und Infiltration durch transnationale Netzwerke zu immunisieren. Beides setzt allerdings voraus, die ideologische Auseinandersetzung offensiv anzunehmen, sich dabei aber Verallgemeinerungen oder vereinfachter Dichotomien zu enthalten, sondern vielmehr Vielschichtigkeit und Differenzen deutlich zu machen, um beispielsweise das Projekt einer „islamistischen Einheitsfront“ von Bin Laden und anderen nicht unbeabsichtigt zu befördern.

- Terrorismusbekämpfung sollte daher nicht bestimmten Denkverboten versehen werden, d.h. Terrorismusbekämpfung sollte nicht ohne Not auf bestimmte Handlungsoptionen verengt werden, sondern eine möglichst breite Palette von Reaktionsweisen umfassen. Dies gilt insbesondere für den häufig äußerten Sätze wie „Gewalt soll nicht belohnt werden“ oder „Mit Terroristen wird nicht verhandelt“. Diese Haltung mag aus ethischen Gründen nachvollziehbar sein, wenngleich oftmals solche Argumente strategisch genutzt werden, um sich einer Debatte um alternative Ansätze zu entziehen und statt dessen weiterhin auf einen militärischen "Sieg" zu setzen. Diese Aussagen ist so alt wie der Terrorismus selbst, sie halten allerdings oftmals der Realität nicht stand – wie Beispiele aus zahlreichen Konflikten von Nordirland bis nach Sri Lanka belegen, wo trotz jahrzehntelanger operativer Terrorismusbekämpfung von den Regierungen gegenüber den Terrorgruppen (z.B. IRA bzw. LTTE) letztlich doch ein Verhandlungsansatz praktiziert wurde, um zu einer politischen Lösung zu kommen. Solche Ansätze verlangen eine langfristige Perspektive, sie benötigen zumeist mehrere Anläufe, sie können scheitern, sie bergen nicht unerhebliche Risiken, sie bedeuten politische Gratwanderungen und normative Dilemmata, die von einer Regierung bzw. einer Gesellschaft ausgehalten werden müssen. Solche Verhandlungen können in Form offizieller Gespräche oder informeller, von beiden Seiten geheimgehaltener Kontakte stattfinden. Dieser Ansatz gilt in erster Linie für lokale Terror- und Guerillagruppen, für lokale Ableger transnationaler Netzwerke bzw. für Unterstützerverkreise. Wesentlich skeptischer darf

hier mit Blick auf die führenden Kreise transnationaler Netzwerke vom Typ Al Qaida sein, die sich von lokalen Kontexten und Agenden abgekoppelt haben.

- Terrorismusbekämpfung muss sich – innerstaatlich wie international – um eine Balance von operativen und strukturellen Maßnahmen bemühen, um kontraproduktive Effekte zumindest zu minimieren. Zu den operativen Maßnahmen gehören jene, bei denen es in erster Linie darum geht, gegen bestehende und manifeste terroristische Strukturen vorzugehen, einzelne Personen festzunehmen bzw. auszuschalten sowie die Planung und Durchführung von Anschlägen zu verhindern. Strukturelle, stärker ursachenbezogene Maßnahmen zielen hingegen darauf ab, die Entstehungs- und Existenzbedingungen terroristischer Akteure zu bekämpfen, sprich den Terroristen den sozialen und ideologischen Nährboden zu entziehen und auf diese Weise die Zahl ihrer Unterstützer und Sympathisanten zu reduzieren. Beide Ansätze müssen parallel und gleichrangig verfolgt werden. Auf der einen Seite kann man auf operative, repressive Methoden nicht verzichten, bis strukturelle Ansätze erste Erfolge zeigen, wenn damit eine konkrete Gefährdung der inneren oder internationalen Sicherheit verbunden ist. Auf der anderen Seite dürfen kurzfristige Erfolge – etwa bei der militärischen Terrorismusbekämpfung – nicht zu Lasten langfristiger politischer und sozio-ökonomischer Maßnahmen gehen.
- Terrorismusbekämpfung ist selbst zu einem sicherheitspolitischen Problem geworden, sie wird in vielen Staaten und Gesellschaften als Sicherheitsbedrohung und eher als Erhöhung von Unsicherheit wahrgenommen. Deshalb muss Terrorismusbekämpfung selbst bestimmten Normen und Standards gerecht werden, um nicht an politischer Legitimität und Glaubwürdigkeit und damit an notwendiger Unterstützung durch die Öffentlichkeit einzubüßen. Dazu gehören die Beachtung international verpflichtender Menschen- und Grundrechte und die Einhaltung von völkerrechtlichen Regelungen (z. B. Folterverbot, humanitäres Völkerrecht) und rechtstaatlichen Prinzipien. Dabei geht es auch um den Ausbau und die Nutzung multilateraler Institutionen und Foren, allen voran die Vereinten Nationen und die entsprechenden Regionalorganisationen, die einen politisch-rechtlichen Rahmen für Anti-Terrormaßnahmen setzen können. In der Praxis passiert jedoch vielfach das Gegenteil: Die Terrorismusbekämpfung ist primär durch einen selektiven Multilateralismus geprägt, der in ad hoc-Koalitionen, bi- und trilateralen Kooperation, in einzelnen „Clubs“ oder Netzwerken von Bürokratien ausdrückt und der die formalisierten Gremien der internationalen Politik in ihrer Autorität untergräbt. Gerade die europäischen Staaten sollten in diesem Bereich mit positiven Beispielen vorangehen, da sie, ob sie nun wollen oder nicht, an höheren Maßstäben gemessen werden und nur so in der Lage sind, gegenüber anderen Staaten – etwa in der

islamischen Welt – einigermaßen glaubwürdig auf die Einhaltung bestimmter Prinzipien zu bestehen. Jede Art von offener oder heimlicher Tolerierung beispielsweise von Folter oder anderen gravierenden Menschenrechtsverletzungen dürfte dabei schlicht kontraproduktiv sein. Denn: Eine Anti-Terrorpolitik, die den Katalog internationaler Normen und etablierter Standards nur selektiv wahrnimmt, untergräbt nicht nur – wie nicht zuletzt der US-geführte » Global War on Terror« gezeigt hat – ihre eigene moralische Autorität, sondern auch die Bausteine globaler wie regionaler Ordnungs- und Strukturpolitik, die gleichwohl dringend benötigt werden, um mittel- bis langfristig jene Faktoren zu bekämpfen, die die Genese und Persistenz terroristischer Netzwerke fördern.