

I. Wozu Terrorismustheorie?

1. GEGENSTAND UND FRAGE

„The war on terror is not over, yet it is not endless. We do not know the day of our final victory, but we have seen the turning of the tide.“

(George W. Bush 2003)¹

Im Jahr 2001 gab es einige hundert Dschihadisten. Inzwischen – achtzehn Jahre später – könnten es 100.000 bis 200.000 Menschen sein, die weltweit der Erzählung folgen, dass die Muslime sich in einem Verteidigungskampf gegen eine äußere Bedrohung befänden und es ihre Pflicht sei, mittels Gewalt ihre „ungläubigen“ Feinde zu bekämpfen.² Wie konnte es zu dieser

-
- 1 Dieses Zitat stammt aus der Rede, in der US-Präsident George W. Bush am 1. Mai 2003 auf der USS Abraham Lincoln den Sieg der USA und ihrer Verbündeten im Irakkrieg verkündete („Mission Accomplished“) und diesen vermeintlichen militärischen Sieg als wichtige Etappe im „War on Terror“ kennzeichnete (The White House (2003): President Bush Announces Major Combat Operations in Iraq Have Ended. Remarks by the President from the USS Abraham Lincoln – At Sea Off the Coast of San Diego, California.).
 - 2 Dieses Buch ist eine überarbeitete und aktualisierte Version meiner an der Humboldt-Universität zu Berlin eingereichten Dissertation. Ich bedanke mich recht herzlich bei den Gutachtern Herfried Münkler und Karl-Siegbert Rehberg. Für wertvolle Hinweise dankbar bin ich zudem Felix Wassermann, Sebastian Huhnholz, Eva Haustein, Felix Steilen, Lukas Zidella und Anne Krüger.

Entwicklung kommen? Warum konnte die Zahl der Anhänger der Ideologie des Dschihad in diesem Maße ansteigen – trotz einer massiven Kampagne militärischer, geheimdienstlicher und polizeilicher Terrorismusbekämpfung? Dieser Arbeit liegt die Vermutung zu Grunde, dass der globale Dschihadismus nicht *trotz* des „Krieges gegen den Terrorismus“, sondern *wegen* den kontraproduktiven Folgen – insbesondere – der militärischen Terrorismusbekämpfung einen solchen Aufschwung erfahren konnte.³

Sowohl die Analyse staatlich organisierter Sicherheitspolitik als auch der Versuch einer Erklärung der Expansion der dschihadistischen Bewegung müssen der Ko-Evolution von Terrorismus und Terrorismusbekämpfung Rechnung tragen. Beide Aspekte dieses Zusammenhangs lassen sich nicht isoliert verstehen. Vielmehr sind es die Wechselwirkungen – d.h. systemische Effekte –, welche die beobachteten Verhaltensmuster bestimmen. In einem Modell bedeutsamer Wirkungsfaktoren sind über den Nexus von Terrorismus und Terrorismusbekämpfung hinaus drei weitere Variablen zu berücksichtigen:

Zum Ersten legen Ideengeschichte und Empirie die Relevanz eines *Protestpotenziales* nahe, das für Dauer und Erfolg politisch motivierter Gewalt nichtstaatlicher Akteure wesentlich ist. In diesem Kontext führte Carl Schmitt die Figur des „interessierten Dritten“ ein.⁴ Hierbei kann es sich um eine Gruppe handeln, in deren Namen der Gewaltakteur zu handeln vorgibt – etwa eine von einer Besatzungsarmee ihrer Autonomie beraubte Bevölkerung, eine ökonomisch ausgebeutete Klasse oder eine durch die politischen Verhältnisse fremdbestimmte Glaubensgemeinschaft. Überlebensnotwendig für den Gewaltakteur ist die Existenz einer solchen „Klientelgruppe“ deshalb, da er aus ihr langfristig seine materiellen Ressourcen bezieht, sein Personal rekrutiert, durch Rückzug in die zivile Infrastruktur seinen taktischen Vorteil der Irregularität⁵ nutzen kann. Schließlich können und wollen nichtstaatliche Gewaltakteure in der Regel durch interne Legitimität und

3 Vgl. Brynjar Lia (2016): *Jihadism in the Arab World after 2011: Explaining its Expansion.* in: *Middle East Policy*, Vol. XXIII, No. 4, Winter 2016, 74-91.

4 Vgl. Carl Schmitt (1963/2006): *Theorie des Partisanen: Zwischenbemerkung zum Begriff des Politischen.* Sechste Auflage. Duncker & Humblot, Berlin, 77.

5 „Irregularität“ meint die Unkenntlichkeit als Kämpfer. „Reguläre“ Kombattanten sind hingegen durch Uniformierung und das offene Tragen von Waffen erkennbar.

hinreichend plausible Repräsentation ihre externe Legitimität – d.h. politische Anerkennung auf internationaler Bühne – erhöhen. Einige dieser Aspekte können substituiert werden, indem der nichtstaatliche Gewaltakteur durch einen externen Spieler unterstützt wird. So stellt im Kontext des von Schmitt diskutierten prototypischen Beispiels des spanischen Partisanenkampfes unter napoleonischer Besatzung nicht nur die spanische Zivilbevölkerung, sondern insbesondere auch England einen solchen „interessierten Dritten“ dar. Heutzutage spricht man diesbezüglich von „state sponsoring of terrorism“ und denkt dabei beispielsweise an den Einfluss des Irans auf die libanische Hisbollah oder jenen des pakistanischen Geheimdienstes auf die afghanischen Taliban. Während das Phänomen des „state sponsoring“ ein kontroverses Thema im Theorienstreit der Internationalen Beziehungen darstellt – in dem man ausgehend von der Frage nach relevanten Akteuren der internationalen Politik Rückschlüsse auf die Angemessenheit der Prämissen der etablierten Theorie schulen zieht⁶ – wurde von Seiten der Politischen Theorie die Frage gestellt, ob sich das Verhältnis von Protest- und Gewaltpotenzial im Kontext des so genannten „neuen Terrorismus“ nicht zunehmend umkehrt. So schlug Herfried Münkler vor, nicht mehr vom „interessierten Dritten“, sondern vom „zu interessierenden Dritten“ zu sprechen.⁷ Dies würde bedeuten, dass die Frage nach der Gewaltabsondierung durch Protestbewegungen seltener zum Verständnis des Zusammenhangs von Protest und Gewalt führt. Die eigentlich zu stellende Frage wäre stattdessen jene nach der *Konstruktion einer Unterstützergruppe durch Gewalt*. In diesem Sinne radikaliert sich nicht etwa ein Teil der „Umma“ und versucht die Gemeinschaft aller Muslime durch Gewalt zu „befreien“. Das Vorhandensein der Umma al-islamiyya lässt sich nicht als gegeben voraussetzen: Sie existiert nicht als Gemeinschaft, sondern als Idee

-
- 6 Da die Liberale Schule die zunehmende Relevanz nichtstaatlicher Akteure in der internationalen Politik konstatiert und prognostiziert, wirft sie dem Politischen Realismus vor, durch sein Beharren auf der Position, dass Staaten die entscheidenden Akteure seien, verlore er zunehmend an Erklärungskraft. Durch die Phänomene des „state sponsoring“ und der „haven states“ wiederum, verlieren Terroristen aus analytischer Sicht an Akteursqualität und erscheinen als Mittel verdeckter zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen.
 - 7 Vgl. Herfried Münkler (2002): Die neuen Kriege. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 180ff.

und soll als *Ergebnis* am Ende eines Gewaltkonfliktes stehen. Teil des Kalküls ist die Überreaktion des provozierten Gewaltmonopolisten, der das Spiel um Legitimität verliert, wenn die „Kollateralschäden“ seines Handelns über einen zu langen Zeitraum zu hoch ausfallen und eine zunächst möglicherweise nur behauptete „Bösartigkeit“ sich durch die Reaktion „bewahrheitet“. Ist diese Provokation erfolgreich, eröffnen sich dem schwachen Akteur Mobilisierungschancen. In einer vom Unterlegenen strategisch erwünschten Dynamik der Eskalation kann die Legitimierung von Gewaltmitteln an Plausibilität gewinnen.

Von jener mit den nichtstaatlichen Gewaltakteuren ko-existierenden Protestbewegung zu unterscheiden ist – zweitens – die *Zivilbevölkerung*, die zum einen unter Bedingungen von Demokratie die sicherheitspolitische Reaktion rückkoppelt und legitimiert, deren Beeinflussung zum anderen aber auch ein Ziel der terroristischen Methode ist. Dies ergibt sich aus den begrenzten militärischen Fähigkeiten terroristischer Gruppen, die für eine Kleinkriegstaktik nicht hinreichend sind. Während im Partisanenkampf durchaus die physische Präsenz eines insgesamt überlegenen Gegners angegriffen wird – indem dessen im Raum verteilte Kräfte mit lokal überlegenen Gruppen angegriffen werden – sind terroristische Akteure hierfür zu schwach und verlegen sich aufgrund zu deutlicher Unterlegenheit primär auf psychische Zermürbung. Sie „terrorisieren“ die Zivilbevölkerung unter der Annahme, dass deren Sicherheitsbedürfnis durch die Regierung nicht ignoriert werden kann. In diesem Sinne ist die demokratische Verfasstheit des Gewaltziels ein Erfolgsfaktor für Terrorismus. Aus dem Abzielen auf psychische und soziale Effekte ergibt sich eine terrorismustypische Offensivität, die paradoxerweise gerade nicht durch Stärke, sondern durch die Schwäche terroristischer Gruppen begründet ist. Diese Entgrenzung sah schon Carl Schmitt und fragte, welche Konsequenzen sich aus dem Verlust des „tellurischen“ Charakters von Partisanen ergeben.⁸ Mit diesem Bedro-

8 Es wäre nicht übertrieben, das dritte Kapitel der „Theorie des Partisanen“ als eine Apokalyptik zu bezeichnen. Im Kontext räumlicher und technischer Entgrenzung, sowie sozialer, politischer und rechtlicher Enthegung ergebe sich, dass die Entwicklung und Anwendung neuer Waffentechnologien die moralische Entwertung der Gegner erzwinge (um den Einsatz dieser Waffen überhaupt rechtfertigen zu können): „In einer Welt, in der sich Partner auf solche Weise gegenseitig in den Abgrund der totalen Entwertung hineinstoßen, bevor sie sich

hungspotenzial geht aber auch ein strategischer Nachteil des Gewaltakteurs einher: Legitimität ist deutlich schwieriger zu gewinnen und aufrechtzuhalten, wenn offensive Vorgehensweisen gewählt werden, die mit defensiven Selbstbeschreibungen in Einklang gebracht werden müssen.

Es deutet sich bereits an, dass ein komplexer kommunikativer Zusammenhang vorliegt, in dem verschiedene Adressaten mitzudenken sind. Eine Bevölkerung, die sich bedroht fühlt, richtet Erwartungen an ihre Regierung. Diese wiederum antizipiert solche Erwartungen an Sicherheit – und übersteuert dabei möglicherweise in ihrer Antwort auf terroristische Gewalt. Durchgeführte oder angedrohte Terroranschläge richten sich ferner zudem selbst an verschiedene Adressen und werden von denen, die sich angesprochen fühlen, interpretiert. So wenden sich sowohl Verlautbarungen der Gewaltakteure als auch der etablierten Politik nicht zuletzt an das Protestmilieu. Dessen Akzeptanz oder Ablehnung von Zielsetzung und Mittelwahl beeinflusst wesentlich Dauer und Ausmaß des Konfliktes. Unter den genannten Bedingungen, insbesondere dem Abzielen auf psychische und soziale Wirkungen, werden fast alle dieser Kommunikationsbeziehungen durch (drittens) *Massenmedien* vermittelt. Deren Funktionslogik wird durch modernen Terrorismus antizipiert, Anschläge entsprechend inszeniert. Und auch die Anschlusskommunikation orientiert sich am Nachrichtenwert verschiedener Reaktionsmöglichkeiten und bemüht sich um öffentliche Darstellung.

Die folgenden Überlegungen gehen also davon aus, dass weder Terrorismus noch dessen Bekämpfung einzeln zu verstehen sind, sondern nur in ihrem Zusammenhang, indem den Wechselwirkungen mit einer potenziellen Unterstützergruppe, mit der Zivilbevölkerung sowie den Massenmedien Rechnung getragen wird. Jede Konzentration auf nur einen Aspekt reduziert die Komplexität mit dem Ergebnis, dass Wesentliches übersehen wird. Tatsächlich ist schon dieser Umriss des Feldes eine grobe Vereinfachung, da jeweils ein Singular eingesetzt wurde: Es gibt aber verschiedene Staaten,

physisch vernichten, müssen neue Arten der absoluten Feindschaft entstehen. Die Feindschaft wird so furchtbar werden, dass man vielleicht nicht einmal mehr von Feind oder Feindschaft sprechen darf und beides sogar in aller Form vorher geächtet und verdammt wird, bevor das Vernichtungswerk beginnen kann.“ (Carl Schmitt (1963/2006), a.a.O., 95).

die verschieden auf Terrorismus reagieren, wie auch vielfältige Formen des Terrorismus. Es existiert nicht *ein* homogenes Protestmilieu. Auch in der von Anschlägen bedrohten oder betroffenen Bevölkerung lassen sich manifasche Weisen des Umgangs mit dieser Bedrohung ausmachen. Schließlich unterscheidet sich auch die Berichterstattung je nach journalistischer Quelle beträchtlich.

Sollten sich jedoch trotz dieser real existierenden Verschiedenheiten Gemeinsamkeiten ausmachen lassen, die den jeweiligen Singular rechtferigen könnten, dann wären diese Muster als strukturelle Logiken theoriefähig. Darüber hinaus lassen sich beobachtete Varianzen als Indizien für Freiheitsgrade von Akteuren interpretieren, die schließlich im Hinblick auf strategische Handlungsoptionen systematisiert und in Theorie überführt werden könnten.

Der Gegenstand selbst wiederum provoziert eine Hypothese bezüglich des Verhältnisses von Struktur und Akteur, die im Zuge der Untersuchung im Blick behalten wird: Wenn wir es mit einer *transnationalen* Form von Terrorismus zu tun haben,⁹ hat dies möglicherweise zur Folge, dass sich die sicherheitspolitische Gegenseite internationalisiert und sich die verschiedenen staatlichen Reaktionsweisen einander angleichen. Auf Seiten der Gewaltakteure lässt sich Ähnliches vermuten: Wenn sich die Weise des sicherheitspolitischen Umgangs mit transnationalem Terrorismus internationaisiert und geteilte Erwartungen an „angemessenes“ Vorgehen etabliert werden, könnte dies terroristischen Strukturen geradezu eine transnationale Form aufdrängen.

9 Das Wesen der Transnationalität wird in der Folge noch ausführlich zu besprechen sein. An dieser Stelle sei nur kurz erwähnt, dass internationaler Terrorismus national/territorial begrenzte Ziele durch Operationen über diese Grenzen hinaus zu erreichen versucht. Als Prototyp hierfür wird gemeinhin die PLO angenommen (vgl. Bruce Hoffman (2006): Terrorismus – Der unerklärte Krieg: Neue Gefahren politischer Gewalt. Bundeszentrale für politische Bildung/ S. Fischer Verlag, Frankfurt am Main, 110ff.). Im Falle von transnationalem Terrorismus entgrenzt sich zum einen die Zielsetzung, zum anderen sind Organisationen des transnationalen Terrorismus durch multinationale Mitgliedschaft gekennzeichnet (vgl. Ulrich Schneckener (2006): Transnationaler Terrorismus: Charakter und Hintergründe des „neuen“ Terrorismus. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 49ff.).

Diese Vermutungen führen zur Fragestellung der Arbeit: Wie reagieren Staaten auf transnationalen Terrorismus und warum reagieren sie in dieser Weise? Die Beantwortung der empirischen Unterfrage nach den *Formen* der Reaktion ist dabei eine notwendige Bedingung zur Beantwortung der theoretischen Hauptfrage nach den *Gründen* für diese Ausprägungen. Der Bezug von Beschreibung und Theorie soll zu einer Erklärung des untersuchten Phänomens führen. Ziel der Arbeit ist, mittels einer Beschreibung und Erklärung von Mechanismen und Mustern staatlicher Reaktionen die wesentlichen Zusammenhänge aufzuzeigen, die eine differenzierte Zuordnung wahrscheinlicher Folgen politischen Handelns im Umgang mit transnationalem Terrorismus ermöglichen. Vorab erscheint es aber notwendig, zwei Probleme anzusprechen, mit denen die Untersuchung konfrontiert ist und umgehen muss.

2. PROBLEME UND BEGRIFFE

Zuerst muss eine Möglichkeit gefunden werden, mit der fehlenden Klarheit darüber umzugehen, was genau der Terrorismusbegriff bezeichnet. Bereits hinsichtlich in Frage kommender Akteure ist ein langfristiger Bedeutungswandel des Begriffs „Terrorismus“ auszumachen: Während im Anschluss an die Etablierung des Begriffes im Kontext der Herrschaft der Jakobiner in Frankreich zunächst Terror von staatlicher Seite gemeint war, wurde der Begriff im 20. Jahrhundert zunehmend für die Bezeichnung nichtstaatlicher Gewalt reserviert.¹⁰ Mit den Akteuren hängt auf der Ebene der Mittel die Frage zusammen, ob Irregularität – wie im Falle des Partisanenkampfes – ein typisches Merkmal ist: Wenn nur nichtstaatliche Akteure „Terroristen“ sein können, ist dies zu bejahen. Geht man hingegen von der Möglichkeit des „Staatsterrorismus“ aus, entfällt das Kriterium der Irregularität. Ebenso kontrovers sind die Kategorien der Legalität und der Legitimität. Wenn eine staatliche Vorgehensweise „terroristisch“ genannt werden kann, muss sie dann zwangsläufig gegen Gesetze verstößen? Oder gegen das Völkerrecht? Wird wiederum nichtstaatliche Gewalt als „Widerstand“ oder „Freiheitskampf“ wahrgenommen, aus welcher Perspektive und mit welchen Maßstäben ist über Legalität und Legitimität zu urteilen? Weder müssen

10 Vgl. Bruce Hoffman (2006), a.a.O., 23ff.