

len. So ist die Praxis öffentlicher „Terrorwarnungen“ durch Behörden oder Amtsträger verschiedenen Typen zuzuordnen, je nachdem, wie konkret oder allgemein sie ausfallen. Die Bekanntmachung von konkreten Anschlagsplänen stört die terroristische Organisation, indem ihre Taktiken, Techniken und Fähigkeiten ans Licht gebracht und ihre Operationen erwartbarer werden. Bekannt gemachte Pläne können so nicht mehr umgesetzt werden. Allgemeine Warnungen vor abstrakten Gefährdungen („Deutschland steht im Fadenkreuz...“) stärken hingegen die terroristische Organisation in der Hinsicht, dass sie als „Adresse“ sichtbarer und ihre Wirkung durch reines Drohpotenzial verstärkt wird.

Obwohl alle vier Typen mit jeweils spezifischen Risiken und Kosten behaftet sind, lassen sich zwei stabile und zwei instabile Ansätze ausmachen. Instabilität ergibt sich durch die ansatzbedingten Inkonsequenzen. Weder lässt sich auf Dauer das Kommunikationsangebot annehmen, ohne dass dem Gegner Anerkennung als politischer Gegner gewährt wird, noch ist es möglich, auf Dauer öffentlich die Kommunikation zu verweigern und gleichzeitig nicht-öffentlicht zu kommunizieren. Die Formen konsequenter Politisierung und konsequenter Kriminalisierung hingegen lassen sich prinzipiell auf Dauer stellen. Hinterfragt werden sie jedoch durch die generellen Beschränkungen von Akteuren, ihre Absichten tatsächlich umsetzen zu können. In langer Sicht entsprechen diese beiden theoretischen Umgangsmöglichkeiten den beiden häufigsten Gründen für das Ende terroristischer Organisationen.²³ Sie werden in den legalen politischen Prozess überführt („konsequente Politisierung“) oder durch juristisch-polizeiliches Vorgehen erfolgreich als Kriminalität bekämpft („konsequente Kriminalisierung“).

3. REALISIERUNGEN IN DER POLITISCHEN PRAXIS SEIT 2001

Zuletzt sollen die seit 2001 im Umgang mit transnationalem Terrorismus bevorzugten Handlungsweisen mit dem Raster theoretischer Möglichkeiten

23 Vgl. Seth G. Jones, Martin C. Libicki (2008), a. a. O.

abgeglichen werden. Insbesondere Lerneffekte und Veränderungen der Sicherheitspolitik sind dabei von Interesse.

Die sichtbarste Reaktion war der Impuls zu militärischer Kriegsführung, der zunächst zur Intervention in Afghanistan führte. Auch der Irakkrieg 2003 wurde von der Bush-Jr.-Regierung in den Kontext des „War on Terror“ gestellt, indem Verbindungen von Irak und Terrorismus suggeriert wurden. Die politischen Akteure selbst schätzen die Wirkung der Kriege mittlerweile als kontraproduktiv ein. Präsident Obama rekapitulierte dies in seiner sicherheitspolitischen Grundsatzrede im Mai 2013: „And so our nation went to war. We have now been at war for well over a decade. (...) What's clear is that we quickly drove al Qaeda out of Afghanistan, but then shifted our focus and began a new war in Iraq. This carried grave consequences for our fight against al Qaeda, our standing in the world, and – to this day – our interests in a vital region.“²⁴ Der Versuch, Al-Qaida mit militärischen Mitteln zu zerschlagen, stärkte sie als politischen Akteur. Die Konsequenzen, die mit Kriegen einhergehen, nicht zuletzt zivile Opfer, führten dazu, dass nicht nur die Qaida, sondern viele Muslime sich angeprochen und angegriffen wähnten. Der daraus resultierende Zulauf und die Tatsache, dass Al-Qaida eine Organisation war, ermöglichte es ihr, sich zu regenerieren. Der Verfolgungsdruck in Afghanistan führte zumal zur Entstehung der regionalen Ableger der Qaida. Diese kontraproduktiven Effekte sah auch Obama: „Any U.S. military action in foreign lands risks creating more enemies, and impacts public opinion overseas.“²⁵

Der erste Impuls zur Kriegsführung als Mittel zur Terrorismusbekämpfung ist einer Skepsis gegenüber militärischen Einsätzen gewichen. An Stelle von Interventionen soll der transnationale Terrorismus durch „small scale“-Operationen von Drohnen und Spezialkräften bekämpft werden. Dies zielt auf eine De-Politisierung des Zusammenhangs ab. Durch routinemäßige, quasi-„weltpolizeiliche“ Einsätze sollte eine Form konsequenter Kriminalitätsbekämpfung eingerichtet werden. Obama versprach zudem, diese Einsätze zu verregeln und rechtlich einzuhegen. Ob eine solche De-Politisierung erfolgreich sein kann, hängt entscheidend davon ab, dass die Einsätze geringer Intensität unterhalb der Wahrnehmungsschwelle der

24 Vgl. The White House (2013b): Remarks of President Obama. May 23, 2013.

25 Ebd.

Öffentlichkeit bleiben und tatsächlich so präzise sind, dass zivile Opfer weitestgehend vermieden werden können. Unter US-Präsident Donald Trump wurden die „rules of engagement“ für Luftangriffe stattdessen gelockert. Auch die polarisierende Rhetorik und Politik Trumps („muslim ban“) kommt der Identitätspolitik der Dschihadisten gelegen und wird von ihnen propagandistisch verwertet.²⁶

Wenn solche Operationen als „Krieg gegen die Muslime“ aufgefasst werden, kann die Rückführung der Terrorismusbekämpfung in die Kriminalitätsbekämpfung nicht gelingen. Gleichzeitig müssten andere Zeichen des Politischen, wie das Gefangenengelager in Guantanamo, zu Gunsten der Konsistenz des Vorgehens ebenfalls vom Schirm der Öffentlichkeit verschwinden. Und selbst wenn alle diese Bedingungen erfüllt sind, gilt es vor allem den Dynamiken der Katastrophenkommunikation infolge von Anschlagsereignissen zu widerstehen und den Routinen zu folgen. Dieses Ideal formulierte Obama, als er sagte: „Now, we need a strategy – and a politics – that reflects this resilient spirit. Our victory against terrorism won't be measured in a surrender ceremony on a battleship, or a statue being pulled to the ground. Victory will be measured in parents taking their kids to school; immigrants coming to our shores; fans taking in a ballgame; a veteran starting a business; a bustling city street. The quiet determination; that strength of character and bond of fellowship; that refutation of fear – that is both our sword and our shield.“²⁷

Die Versichertheitlichung vieler Politikfelder und die Inflation terrorismusbekämpfender Strukturen in Staaten, zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und in überstaatlichen Organisationen sind die institutionelle „Spur“, die der „parasitäre“ Identitätskonflikt hinterlassen hat. Ihre Existenz ist das auf Dauer gestellte Zeichen für die Annahme der terroristischen Kommuni-

26 Vgl. Robert Windrem (2017): ISIS, Al Qaeda Use Trump to Rally Jihadis. NBC News.

27 Ebd. Zum politikwissenschaftlichen Konzept der „Resilienz“ vgl. Herfried Münkler, Felix Wassermann (2012): Von strategischer Vulnerabilität zu strategischer Resilienz. Die Herausforderung zukünftiger Sicherheitsforschung und Sicherheitspolitik. in: Lars Gerhold, Jochen Schiller (Hg.): Perspektiven der Sicherheitsforschung. Beiträge aus dem Forschungsforum Öffentliche Sicherheit. Lang Verlag, Berlin, 77-95.

kationsofferte, in deren Folge sich der politische Rahmen massiv geändert hat. Das betrifft die Relativierung bürgerlicher Freiheiten, die Sichtbarkeit des Themas auf der politischen Agenda und die Umlenkung von Ressourcen in dieses Feld. Es gibt auch keinerlei Anzeichen dafür, dass diese Bürokratien in absehbarer Zeit wieder abgebaut werden. Kontrovers diskutiert werden zwar die Kompetenzen, insbesondere nachrichtendienstlicher Akteure. Kaum hinterfragt wird jedoch, dass diese schier unüberschaubare Vielzahl an Einheiten, die sich mit dem Terrorismusthema befassen, überhaupt existiert. Die relevanten politischen Akteure reagieren auf komplexitätsbedingte Steuerungsprobleme nicht mit der Reduzierung der Vielzahl der Strukturen, sondern mit der weiteren Erhöhung der Zahl, indem Koordinierungseinheiten geschaffen werden. Auch die Eigeninteressen der Verwaltungseinheiten selbst wirken einem Rückbau entgegen. Sie möchten die erlangte Autonomie, Zuständigkeiten und Budgets nicht mehr abgeben, einige haben aufgrund ihrer Ziele Agenda-Setting-Interessen. Insbesondere, wenn diese Strukturen nicht weitestgehend unbemerkt ihren instrumentellen Funktionen nachkommen, sondern symbolisch-expressiv ihre Leistungen nach außen darstellen möchten, werden sie sichtbar und der Konflikt wird aktualisiert. Einheiten, deren einziges Thema der Terrorismus ist, können auch nicht durch Reformen neue Schwerpunkte setzen. Ihre Existenz steht auf dem Spiel, wenn sie ihr Thema verlieren. Strukturen wiederum, die wie die Emerging Security Challenges Division der NATO Terrorismus als eine von mehreren zentralen Herausforderungen definiert haben, können etwa auf „Cyber Security“ oder Energiesicherheit ausweichen. Mit der Existenz dieser Vielzahl an Strukturen, die Akteure sind, geht immer ein Risiko der Inkonsistenz und kontraproduktiver Wirkungen einher. Die Terror bekämpfenden Struktureinheiten können terroristische Strukturen letztlich stärken, indem sie durch die institutionell abgesicherte laufende Wiederholung und Herausstellung des Themas deren Bedeutung hervorheben und den Konflikt sichtbar machen.

Schließlich ließ sich die Tendenz ausmachen, dass außen- und sicherheitspolitische Akteure Al-Qaida zunehmend isolieren möchten. Hierzu sollten Anliegen aus dem tatsächlichen oder latenten Unterstützerumfeld konse-

quent politisiert werden. Zum einen wurden durch „Public Diplomacy“²⁸ Muslime adressiert, um der Etablierung des Konfliktschemas Westen/Muslime entgegenzuwirken. So hatte beispielsweise in Deutschland das Auswärtige Amt den „Dialog der Kulturen“ als inhaltlichen Schwerpunkt für seine Mittlerorganisationen vorgegeben. Die Rede von Präsident Obama an der Universität von Kairo kurz nach seiner ersten Wahl, stellte ebenfalls ein Mittel öffentlicher Diplomatie dar. Auch die durch Geheimverhandlungen vorbereiteten Gespräche mit den afghanischen Taliban dienten (neben der Stabilisierung der politischen Ordnung Afghanistans) dem Ziel, Al-Qaida zu isolieren.

Die Kriminalisierung Al-Qaidas bei gleichzeitiger Politisierung der Anliegen aus ihrem engeren und weiteren Umfeld sind prinzipiell miteinander verträgliche Ansätze, die tatsächlich isolierend wirken und die Organisation Al-Qaidas stören können. Fraglich ist, ob diese Ansätze trotz ihrer jeweiligen Kosten und Risiken konsequent umgesetzt werden können. Erschwert wird dieser Ansatz durch einen aufgeblähten Sicherheitssektor, der als Zeichen des Identitätskonfliktes bestehen bleibt und die Konfliktlinie immer wieder aktualisiert.

4. ZUSAMMENFASSUNG

Die Frage, wie staatlich organisierte Sicherheitspolitik auf transnationalen Terrorismus reagiert und warum sie bestimmte Reaktionsweisen wählt, führte zunächst zur Bestimmung des Terrorismusbegriffs. Terrorismus ist politisch motivierte Gewalt nichtstaatlicher Akteure, die von dem Beobachter, der die Bezeichnung als „Terrorismus“ vornimmt, für illegitim gehalten wird. Eine terroristische Form ist transnational, wenn eine entgrenzte Zielsetzung zu internationalem Vorgehen führt. Die Zielsetzung kann sich entgrenzen, wenn durch eine fundamentalistische Weltanschauung die

28 Gemeint ist die Ansprache der Bevölkerung anderer Staaten. Solche Dialoge und Kontakte werden durch Mittel Politischer Öffentlichkeitsarbeit im Ausland sowie Auswärtiger Kultur- und Bildungspolitik auf Dauer gestellt (vgl. Joseph S. Nye, Jr. (2004): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs, New York.).