

II. Terrorismus und dessen Bekämpfung als Kommunikation

1. DAS WIRKEN TRANSNATIONAL-TERRORISTISCHER AKTEURE UND STAATLICHES GEGENHANDELN SEIT 2001

Neben den bereits ausgeführten Problemen der Begriffsbestimmung für „Terrorismus“ sowie des Nichtwissens um zentrale Strukturmerkmale des Gegenstandes stellt sich ein drittes grundlegendes Problem dieser Arbeit. Es handelt sich um die Benennung eines Rahmens der Rationalität, in dem staatlich organisierte Sicherheitspolitik auf transnational-fundamentalistischen Terrorismus reagiert. In den Grenzen eines rationalistischen Paradigmas lässt sich dieses Problem konkretisieren in der Frage, *ob das Ausmaß und die Form der Reaktion mit dem Ausmaß und der Form der terroristischen Bedrohung korrespondieren*. Da bereits angedeutet wurde, dass insbesondere das Wechselverhältnis beider Seiten von Interesse sein wird, bestehen Zweifel an der Angemessenheit des Begriffes „Reaktion“ (denn man könnte Terrorismus gleichsam als Reaktion auf bestimmte Kontextbedingungen auffassen). Solange die Frage nach einer Korrespondenz im Sinne einer materiellen Verhältnismäßigkeit noch nicht beantwortet ist, versetzen wir uns aber zunächst in eine „naive“ Ausgangslage, in der wir am Begriff der „Reaktion“ festhalten können. Das heißt, es wird zunächst davon ausgegangen, dass staatliche Sicherheitspolitik auf terroristische Aktionen zeitlich nachgeordnet re-agiert. Diese Annahme einer eindeutigen kausalen Beziehung ist genau dann berechtigt, wenn sich sicherheitspolitische Maßnahmen ausmachen lassen, die ohne die Beobachtung von Terrorismus nicht stattgefunden hätten und wenn die terroristischen Aktionen

über die Zeit höchstens unwesentlich von den staatlichen Reaktionen abhängen.

a. Kontext: Politische Gewalt im 20. und 21. Jahrhundert

Wie sehen die empirischen Trends staatlicher und nichtstaatlicher Gewaltanwendung im letzten Jahrhundert aus? Nach dem zweiten Weltkrieg stagnierte die Zahl klassischer zwischenstaatlicher Kriege.¹ Als Gründe für diese Entwicklung können die ökonomische Ermattung der Kriegsbeteiligten und die Machtverschiebung infolge des Krieges benannt werden. Zunächst, nach dem zweifachen Einsatz der Atombombe durch die USA, war es eine einseitige Abschreckung, gefolgt vom später hergestellten „nuklearen Patt“ und der damit einhergehenden Etablierung der bipolaren Weltordnung, die solche Kriege eindämmten, die den Interessen einer der beiden Führungsmächte (oder beider) entgegenstanden. Die durch weitere Technisierung allgemein gestiegenen Kosten der Kriegführung senkten darüber hinaus die Attraktivität organisierter Gewaltanwendung als Mittel der Zielerreichung in zwischenstaatlichen Konflikten.² Die Stagnation in absoluten Zahlen stellt vor dem Hintergrund der – insbesondere durch die Dekolonialisierung hervorgerufenen – gestiegenen Zahl an Nationalstaaten, einen relativen Rückgang und beinahe einen Wegfall als Modus der Konfliktaustragung dar. Diese Faktoren beschränkten sich in ihrer Wirkung jedoch auf die Eindämmung zwischenstaatlicher Gewalt, denn im selben Zeitraum, d.h. nach Ende des zweiten Weltkriegs und vor dem Ende des Ost-West-Konfliktes, erhöhte sich deutlich die Zahl bewaffneter Konflikte, in denen mindestens ein Beteiligter ein nichtstaatlicher Akteur war. Ab der Mitte der 1950er Jahre ist ein „take-off“ der so genannten „societal warfa-

1 Vgl. Center for Systemic Peace (2012): Measuring Systemic Peace. Global Trends in Armed Conflict, 1946-1991, <http://www.systemicpeace.org/conflict.htm>, letzter Zugriff: 01.10.2018; Frank Schimmelfennig (2010): Internationale Politik. Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn, 189-226.

2 Vgl. Herfried Münkler (2002), a. a. O.: 207f.

re“³ auszumachen und insbesondere Bürgerkriege werden zur dominierenden Erscheinungsform politisch motivierter Gewaltanwendung.

Das Ende des Ost-West-Konfliktes hatte einen deutlichen Einfluss auf beide Entwicklungen. Zum einen verstärkt sich der Trend immer seltener werdender zwischenstaatlicher Kriege, denn nach 1989/90 ist – trotz der nochmals deutlich gestiegenen Zahl an völkerrechtlich souveränen Staaten – sogar ein deutlicher Rückgang der Kriegshäufigkeit in absoluten Zahlen zu verzeichnen.⁴ Die etablierten Theorien der Internationalen Beziehungen bieten hierfür verschiedene Erklärungen an, die sich nicht ausschließen, sondern sich – ausgehend von einem multikausalen Gefüge – ergänzen können: Zum einen kann in der unipolaren Ordnung der 1990er Jahre auf die Vormachtstellung der USA im internationalen System verwiesen werden. Die USA erhielt ein System von Sicherheitsgarantien – mit abschreckender Wirkung auf Konkurrenten – aufrecht und baute es weiter aus. Damit verbunden war die USA der einzige Akteur, der über substanzielle Möglichkeiten globaler Machtprojektion verfügte. Zum anderen stieg durch die fast vollständige Durchsetzung marktwirtschaftlicher Ordnung und die Integration der ehemaligen Ostblockstaaten und Chinas in den Weltmarkt das Maß an Verflechtung und Interdependenz deutlich an, womit auch der Faktor der Kosten der Kriegführung weiter an Bedeutung gewann. Insbesondere indirekte Folgekosten großer Kriege erscheinen zunehmend untragbar. Schließlich könnten der Trend zur Demokratisierung und die für gewöhnlich gewaltlose Konfliktaustragung zwischen Demokratien sowie der Vertrauensaufbau durch Kooperation in internationalen Organisationen und Regimen zu einer Befriedung beigetragen haben.

Noch deutlicher als die Abnahme der Häufigkeit zwischenstaatlicher Kriege fiel jedoch der Rückgang „gesellschaftlicher Gewalt“ nach Ende des Ost-West-Konfliktes aus: Entgegen einem weit verbreiteten Eindruck nahm die Zahl von Bürgerkriegen und sonstiger nicht-zwischenstaatlicher politischer Gewalt deutlich ab. Der Rückgang aller Formen politischer Gewalt nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes gab somit Anlass zur Hoffnung,

3 Vgl. Center for Systemic Peace (2012), a.a.O.; Frank Schimmelfennig (2010), a. a. O.

4 Vgl. Center for Systemic Peace (2012), a. a. O.; Frank Schimmelfennig (2010), a. a. O. sowie den Human Security Report (2005): The Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century. 22ff.

dass sich ein langfristiger „Prozess der Zivilisation“ fortführt und globalisieren kann.⁵

b. Transnationaler Terrorismus seit 2001

Im Kontext dieser allgemeinen Abnahme politischer Gewalt nach 1989/90 stellt die Anwendung terroristischer Taktiken durchaus keinen gegenläufigen Trend dar. Ganz im Gegenteil: Gemessen an der Zahl der Anschläge konstatierte der Human Security Report einen „clear decline“ von internationalem Terrorismus bereits seit dem Anfang der 1980er Jahre.⁶ Diese Feststellung gilt, wenn man die Definition des US Department of State zugrunde legt, wonach „internationaler Terrorismus“ vorliegt, wenn nicht-staatliche Akteure gegen Zivilisten oder Militärangehörige, die unbewaffnet oder nicht im Dienst sind, Gewalt anwenden und Bürger oder Territorien von mehr als einem Staat betroffen sind. Sehr ähnlich – nämlich ebenfalls als „generally directed against civilian targets“ – fällt die Terrorismusdefinition der RAND Database of Worldwide Terrorism Incidents (RDWTI) aus. Sie klassifiziert als „internationalen Terrorismus“: „Incidents in which

5 Vgl. Norbert Elias (1939/1997): *Über den Prozess der Zivilisation: Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*. 2 Bände, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main. Nach Elias beförderten einerseits zunehmende soziale Verflechtung und wechselseitige zwischenmenschliche Abhängigkeiten die „Affektkontrolle“ und „Triebmodellierung“ und führten dadurch zu einer Abnahme von Gewalt. Andererseits ermöglichte die Monopolisierung der Gewalt durch den Staat die innergesellschaftliche Befriedung. Elias sagte zudem eine großräumigere Pazifizierung durch die Schaffung überstaatlicher Zusammenschlüsse voraus (ebd.: Zweiter Band. *Wandlungen der Gesellschaft: Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation*. 241). Eine über Elias hinausgehende Sammlung von Indizien für eine generelle Abnahme von Gewalt in der Menschheitsgeschichte lieferte Steven Pinker: vgl. Steven Pinker (2011): *Gewalt: Eine neue Geschichte der Menschheit*. S. Fischer Verlag, Frankfurt am Main.; vgl. auch die Diskussion von Pinkers Befunden und Interpretationen im Human Security Report von 2013: Human Security Report (2013): *The Decline in Global Violence: Evidence, Explanation, and Contestation*. Human Security Report Project, 79-113.

6 Vgl. Human Security Report 2005, a.a.O.: 42f.; vgl. auch Steven Pinker (2011), a. a. O.: 521ff.

terrorists go abroad to strike their targets, select domestic targets associated with a foreign state, or create an international incident by attacking airline passengers, personnel or equipment.“ und kommt ebenso zu dem Schluss, dass solche Ereignisse – zumindest zwischen 1990 und 2001 – abnahmen.⁷ Die Zahlen des US-Außenministeriums wie auch die der ITERATE⁸-Datenbank zeigen auch nach 2001 eine Abnahme international-terroristischer Anschläge.⁹ Hier entscheiden sich die Ergebnisse an Definitionsmerkmalen: Da nur Gewalt gegen Zivilisten berücksichtigt wird, sind beispielsweise die Anschläge gegen das US-Militär im Irak oder gegen die ISAF in Afghanistan ausgeschlossen. Diese einzuschließen, würde einen anderen Trend ergeben, aber auch die zentrale Hypothese dieser Arbeit bekräftigen, dass von einer starken Wechselwirkung von Sicherheitspolitik und Terrorismus auszugehen ist.

Es deutet sich an, dass staatliche Sicherheitspolitik nicht lediglich auf Terrorismus re-agiert, sondern solchen auch auslöst und zwar – wie sich an einer weiteren Entwicklung ablesen lässt – in hohem Maße: Im Kontext einer generellen Abnahme von Anschlägen, die als „internationaler Terrorismus“ definiert werden, stieg die Zahl der Anschläge, die Todesopfer

7 Nach dem Jahr 2001 steigen sie wieder auf das Niveau der frühen 1990er Jahre. Ab 2004 sind die Zahlen dann wieder rückläufig (vgl. RAND Database of Worldwide Terrorism Incidents (<http://www.rand.org/nsrd/projects/terrorism-incidents.html>); vgl. Center for Systemic Peace (2012): *Measuring Systemic Peace. Annual Numbers of International Terrorism Attacks, 1972-2008*, (<http://www.systemicpeace.org/conflict.htm>).

8 „International Terrorism: Attributes of Terrorist Events“; vgl. Human Security Report 2005, a. a. O.: 43.

9 Vgl. auch Pinker (2011), a.a.O. „Im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends, in dem das Zeitalter des Terrors begann, findet man keine ansteigende Kurve und auch keinen neuen Höchstwert, sondern eine Abnahme im Vergleich zu Spitzenwerten in den 1980er und frühen 1990er Jahren. (...) Die Zahlen zeigen also, dass wir nicht in einem neuen Zeitalter des Terrorismus leben. Wenn überhaupt, erfreuen wir uns mit Ausnahme der Kriege im Irak und in Afghanistan eines *Niederganges* des Terrorismus im Vergleich zu Jahrzehnten, in denen er in unserem kollektiven Bewusstsein eine viel geringere Rolle spielte.“ (ebd.: 523f., Hvh. i. O.).

fordern oder hohen Schaden verursachen,¹⁰ von 2001 bis 2007 an. In den Jahren von 2008 bis 2017 wurde der hohe Wert von 2007 nicht mehr erreicht. Die Steigerung von 2001 bis 2007 ergab sich jedoch nur durch Ereignisse in wenigen Ländern, nämlich solchen, die direkt oder indirekt von militärischen Interventionen betroffen sind oder aber einen gewaltträchtigen internen Konflikt durchleben. Zunahmen im Vergleich zu den 1990er Jahren ergaben sich ausschließlich aus den Entwicklungen im Irak seit 2003, in Afghanistan und Pakistan, insbesondere seit 2007, in Israel, vor allem im Jahr 2002, sowie in Russland von 2002 bis 2004.¹¹

Der statistische „Rest der Welt“ bleibt in den Neunziger- und Nullerjahren auf niedrigem Niveau relativ konstant. Ohne die Anschläge in Irak, Afghanistan und Pakistan, lässt sich hinsichtlich der Todesopfer und Verletzten nicht ernsthaft von einem erkennbaren „Trend“ sprechen. Einzelne Ereignisse führen zu statistischen „Ausreißern“, die nicht zu den Werten der anderen Jahre passen: Es sind dies der Giftgasanschlag der Aum-Sekte

10 Im Falle der vom State Department erhobenen „significant international terrorist attacks“ werden Anschläge gezählt mit einem Schaden höher als 10.000 US\$, wenn nicht ohnehin Menschen getötet oder schwer verletzt wurden (vgl. Human Security Report 2005, a. a. O., 43). Häufig – aber nicht zwangsläufig – handelt es sich bei Anschlägen mit Todesopfern und/oder hohem Schaden um Selbstmordattentate. Diese stellen zwar eine Minderheit der Terrorakte dar, sind aber für die meisten Todesopfer verantwortlich (vgl. Pinker (2011), a. a. O.: 525; zu Geschichte, Merkmalen und relativem Bedeutungsgewinn des Selbstmordterrorismus vgl. Bruce Hoffman (2006), a. a. O.: 211-267.).

11 Vgl. die Zählung und Aufschlüsselung von „high casualty terrorist bombings“ des Center for Systemic Peace (a.a.O.). Nach den Daten des US National Counterterrorism Center (NCTC) waren Afghanistan, Irak, Pakistan, Indien und Somalia die fünf „countries most affected by terrorism in 2010“. Nach Weltregionen geordnet erfahren Südasien und der Mittlere Osten die meisten Anschläge. Es folgen Afrika, Ostasien und der pazifische Raum, Russland und die GUS-Staaten sowie Lateinamerika. Am geringsten betroffen sind demnach Europa und Nordamerika (vgl. Möckli, Daniel (2011): Strategic Trends 2011: Key Developments in Global Affairs. Center for Security Studies, ETH Zürich, 76f.).

in der Tokioter U-Bahn 1995, die zwei Bombenanschläge auf US-Botschaften 1998 sowie die Anschläge vom 11. September 2001.¹²

Um es nochmals zu betonen: Im Kontext einer deutlichen Abnahme der Zahl politischer Konflikte und der Opfer politischer Gewalt macht Terrorismus ohnehin nur einen Bruchteil politisch motivierter nichtstaatlicher Gewalt aus. Ferner ist der weitaus größte Anteil terroristischer Angriffe innerstaatlich. Der Human Security Report spricht von einem „widespread agreement that many more people die from domestic than international terrorism“.¹³

Da die Differenz von internationalem und transnationalem Terrorismus weder in der empirischen Sozialforschung, noch in der Außen- und Sicher-

- 12 Vgl. Human Security Report 2005, a. a. O.: 43f. Der Bericht hält die Daten für 1995 explizit für „irreführend“ und setzt die 5000 „casualties“ der Giftgasanschläge in Tokio in Anführungszeichen, da die meisten von ihnen nur für eine kurze Untersuchung im Krankenhaus waren. Die Statistik ist blind für solcherlei Relativierungen und zeigt einen krassen Anstieg von Opfern des internationalen Terrorismus von 1994 zu 1995. Ersparen wir uns ferner die Frage nach der Plausibilität, diese Anschläge dem „internationalen“ Terrorismus zuzuordnen: Offensichtlich ist der Grund, dass in Tokio nicht nur Japaner U-Bahn fahren.
- 13 Ebd.: 46. Die Berichte von EUROPOL veranschaulichen die Verhältnisse in Europa: Im Jahr 2009 ging ein einziger von 294 Anschlägen oder Anschlagversuchen auf das Konto von „islamistischem“ Terrorismus. Den mit Abstand größten Anteil machten hingegen die 237 Ereignisse mit separatistischem Hintergrund aus (vgl. EUROPOL (2010): TE-SAT 2010: EU Terrorism Situation and Trend Report. 12.). Im Bericht zu 2016 werden 13 Anschläge und Anschlagversuche dem dschihadistischen Terrorismus zugerechnet, während in 99 Fällen separatistische und in 27 Fällen linksextreme Motivationen zugeordnet werden (vgl. Europol (2017): TE-SAT 2017: EU Terrorism Situation and Trend Report. 49.). In den USA wurden mehr als 70 Prozent der terroristischen Anschläge und ideologisch motivierten Morde im letzten Jahrzehnt von rechtsextremen Tätern verübt (vgl. Aamna Mohdin (2018): The far-right was responsible for the majority of America’s extremist killings in 2017. Qz.com, January, 18, 2018; vgl. David Neiwert (2017): Home Is Where the Hate Is: Trump’s fixation on demonizing Islam hides true homegrown US terror threats. The investigative fund, June 22, 2017.).

heitspolitik etabliert ist, lassen sich noch keine spezifischen statistischen Aussagen über die transnationale Form treffen, außer die, dass sie für die beiden statistischen Ausschläge der Jahre 1998 und 2001 hinsichtlich der Opferzahlen verantwortlich ist. Da transnationaler Terrorismus bisher weitestgehend dschihadistischer Terrorismus ist, können wir empirisch feststellen, dass diese Form des Terrorismus im Vergleich zu anderen eher selten ist, laut Huhnholz „nehmen sich die durch Parallelwelten vagabundierenden Dschihadisten beinahe als eine *quantité négligeable* aus.“¹⁴ Da geschätzte 90 Prozent der Opfer des Dschihadismus Muslime sind,¹⁵ ist das Risiko für Nicht-Muslime sehr gering, von transnational-fundamentalistischem Terrorismus direkt betroffen zu sein.

Transnationale Terrorgruppen können regional deutlich erstarken, wenn sie Rahmenbedingungen schwacher Staatlichkeit und innerstaatlicher Konfliktlinien instrumentalisieren können. Solche Opportunitätsstrukturen eines Vakuums staatlicher Macht und Legitimität fanden dschihadistische Gruppen vermehrt im Zuge des Arabischen Frühlings und der resultierenden innerstaatlichen Konflikte vor. Es entspricht einer – etwa im Dschihad-Handbuch „*The Management of Savagery*“ dargelegten Strategie,¹⁶ innerstaatliche Gewalt- und Legitimitätskonflikte zu suchen, Aufstände zu „kapern“ und sich als stärkster gegenstaatlicher Akteur durchzusetzen. Auch vor und nach dem Aufstieg des sogenannten „Islamischen Staates“ im Irak und Syrien gelang dies einigen Gruppen immer wieder und sie konnten zeitweise Gebiete erobern und kontrollieren (z.B. im Jemen, in Somalia, in Libyen oder Mali). In solchen Bürgerkriegssituationen, in denen sich diese Gruppen als Aufstandsakteure profilierten, konnten sie von einigen hundert auf einige tausend oder gar einige zehntausend Kämpfer anwachsen. In dem Maße, in dem Terrorgruppen an konventionellen Fähigkeiten gewinnen, verliert die terroristische Methode an Bedeutung: Territorium erobern und verteidigen lässt sich nur mit „boots on the ground“. Während der

14 Sebastian Huhnholz (2010), a.a.O.: 71.

15 Vgl. Combating Terrorism Center at West Point (2009): *Deadly Vanguard: A Study of al-Qa'ida's Violence Against Muslims*, Occasional Paper Series, December 2009, West Point.

16 Abu Bakr Naji (2004): *The Management of Savagery. The Most Critical Stage Through Which the Umma Will Pass*. Übersetzt von William McCants, John M. Olin Institute for Strategic Studies at Harvard University.

„Islamische Staat“ in seiner stärksten Phase der Expansion im Jahr 2014 seine Anhänger zur „Hidschra“ – der Einwanderung in das Kalifatsgebiet – aufrief, um vor Ort gegen die „nahen Feinde“ des IS zu kämpfen, begründete die ab 2017 als unabwendbar absehbare Schwächung die neue Strategie der Priorisierung internationaler Anschläge.¹⁷ Dennoch sind – nach einem deutlichen Anstieg in den Jahren 2011-2014 – die weltweiten Anschlagszahlen ab 2015 wieder rückläufig.¹⁸ Im Jahr 2017 ist sowohl die weltweite Zahl terroristischer Anschläge als auch die Zahl der Todesopfer um jeweils etwa ein Viertel zurückgegangen.¹⁹ Nach wie vor häufen sich terroristische Anschläge besonders in Staaten, in denen interne Gewaltkonflikte ausgetragen werden: in Nigeria, Somalia, Jemen, Syrien, Irak, Afghanistan, Pakistan, Indien und den Philippinen. Bezogen auf die Bedrohungslage für die USA formulieren Thrall und Goepner: „Contrary to concerns that al Qaeda and ISIS remain a major threat to the United States, historically major terrorist attacks outside of a war zone are quite rare. Before and since 9/11, the most catastrophic terror attacks have occurred almost exclusively in failing states or states at war.“²⁰

Der Al-Qaida-Verbund stellt den Prototyp und bis zur Abspaltung der IS-Gruppe den einzigen unstrittigen Fall von transnational-dschihadistischem Terrorismus dar.²¹ Einige Gruppen, die ihren Ursprung in lokal begrenzten Konflikten hatten – wie etwa die „Al-Qaida im Islamischen Maghreb“ oder

17 Sebastian Lange (2015): „Bleiben und Ausdehnen“. Ideologie, Organisation und Strategie des „Islamischen Staats“. In: Die Friedens-Warte, 90 (2015) 3-4/2015, 283–310.

18 Vgl. Max Roser, Mohamed Nagdy and Hannah Ritchie (2018): „Terrorism“. Published online at OurWorldInData.org, <https://ourworldindata.org/terrorism> (letzter Zugriff: 08.10.2018).

19 Vgl. The Soufan Center (2018): Intelbrief: The State of Global Terrorism Remains Intensely Local. September, 21, <http://thesoufancenter.org/intelbrief-the-state-of-global-terrorism-remains-intensely-local/> (letzter Zugriff: 22.08.2019).

20 A. Trevor Thrall/ Erik Goepner (2017): Step Back: Lessons for U.S. Foreign Policy from the Failed War on Terror. in: Policy Analysis, June, 26, Number 814, 7.

21 Schneckener (2006, a. a. O.) besprach verschiedene „Kandidaten“ des Typus transnationaler Terrorismus.

die „Al-Qaida im Irak“ –, schlossen sich ab 2001 der Al-Qaida an. Viele kleinere Gruppen – wie die „Armee der Helfer Gottes“ im Gaza-Streifen, die „Partei des Islam“ in Afghanistan oder die „Lashkar-e-Taiba“ aus Pakistan – werden oft mit Formulierungen wie „der Al-Qaida nahe stehend“ eingeordnet, ohne genau zu bestimmen, worin genau diese „Nähe“ besteht. Dieses ungenaue und komplizierte Bild legt die Notwendigkeit nahe – auch fehlendem Wissen um bestehende personelle, organisatorische und logistische Verbindungen –, bei jeder dieser Gruppen zu hinterfragen, ob islamistische (moderne) oder fundamentalistische (gegen-moderne) Ideologien vertreten werden. Dies analytisch zu entscheiden ist mitunter sehr schwierig. Zum einen können Gruppen – zumindest zeitweise – in sich Strömungen beider Weltbilder aufweisen. Zum anderen erleben manche Gruppen Transformationsprozesse, d.h. Zielsetzung und Operationsradius entgrenzen sich und während dieser Wandlung lässt sich die Identität der Gruppe nicht eindeutig und konsistent bestimmen.

So stellen die Taliban einen analytisch durchaus interessanten Fall dar. Indem sie ihre Operationen auf ein klar begrenztes Bezugsgebiet beschränken und als Ziele die Errichtung einer islamischen Ordnung auf diesem Gebiet und die Vertreibung ausländischer Truppen benennen, sind sie eigentlich *defensiv*. Ferner beteiligten sie sich sowohl vor 2001 als auch danach an (zumeist geheimen) Verhandlungen. Anders als der Kern der Qaida sind sie zumal ethnisch weitgehend homogen zusammengesetzt. Berichte über Kämpfer aus Usbekistan, Tadschikistan, Jemen oder Saudi-Arabien, die sich ihnen „angeschlossen“ hätten, können sich aus lokalen und temporären Allianzen – wie etwa mit der „Partei des Islam“ unter Führung von Hekmatjar – erklären. Es stellt sich also nicht nur die Frage nach den Gründen für solche Kooperationen, sondern ebenso berechtigt jene nach den Gründen für das Ausbleiben einer Verschmelzung der verschiedenen Fraktionen. Ein Impuls zu Transnationalität ist am Ehesten an der Existenz von *zwei* – strukturell und operativ getrennten – Taliban-Bewegungen in Afghanistan und Pakistan zu erkennen. Diese orientieren sich jedoch an einem – vorwiegend von Paschtunen bewohnten – Bezugsgebiet.

Vor dem Hintergrund der Geschichte der Taliban steht zudem ihre strategische Autonomie in Frage. Es kann von einem erheblichen Einfluss des pakistanischen Geheimdienstes ISI ausgegangen werden. In einer Studie des Crisis States Research Centre wird zwar auch von endogenen Antrieben

und Motivationen ausgegangen. „Thus, despite the claims of many interviewees, the ISI (and elements of the Pakistani military) may not actually *control* the Afghan insurgency, which implies power over all major dimensions of the movement and its campaign, and the ability to bring it to an end. However, as the provider of sanctuary, and very substantial financial, military and logistical support to the insurgency, the ISI appears to have strong strategic and operational influence – reinforced by coercion. There is thus a strong case that the ISI and elements of the military are deeply involved in the insurgent campaign, and have powerful influence over the Haqqani network.“²² Angesichts des traditionell starken Einflusses zumindest von Teilen der pakistanischen Sicherheitsbehörden auf die afghanischen Taliban erscheint es paradox, dass Pakistan offiziell als wichtiger strategischer Alliiierter und Partner im „Kampf gegen den Terrorismus“ galt. 2001 bis 2010 bezog Pakistan von den USA 11,6 Mrd. US-Dollar an sicherheitsbezogener Unterstützung sowie 6 Mrd. US-Dollar an Wirtschaftshilfen.²³ Erst in der zweiten Amtszeit Obamas wurden diese Hilfen deutlich zurückgefahren. Über die Frage, wie und warum Osama Bin Laden jahrelang unbehelligt in einer Garnisonsstadt leben konnte, soll hier nicht spekuliert werden. In den Worten des Crisis States Research Centre lässt sich jedoch festhalten: „Pakistan appears to be playing a double-game of astonishing magnitude“.²⁴ Der ehemalige afghanische Präsident Hamid Karzai bezeichnete in einem Interview mit dem Guardian die Einmischung von außen als größtes Risiko für die Stabilisierung des Landes: „It's the external factors that will determine the extent of progress and stability or the lack of it.“²⁵ Danach gefragt, ob er die Möglichkeit einer politischen Lösung und Versöhnung mit den Taliban sehe, antwortete er: „Left to Afghan devices, yes. Left to Afghans, with Afghans, yes. Left to an intra-

22 Matt Waldman (2010): The Sun in the Sky: The Relationship between Pakistan's ISI and Afghan Insurgents. Crisis States Research Centre, Discussion Paper 18, June 2010, 21, Hvh. i. O.

23 Ebd.

24 Ebd.: 22.

25 The Guardian (2013): Hamid Karzai interview: full transcript. Monday 4 February 2013.

Afghan dialogue between the Taliban and the Afghan peace council, yes. Together with external factors, it's a bit more complicated (...).²⁶

Trotz der seit mehr als zwei Jahrzehnten bestehenden Allianz der Taliban mit Al-Qaida und der geteilten anti-modernen und anti-säkularen Ideologie sind die Taliban keine transnationale Terrororganisation. Abhängig von ihrer relativen Stärke und militärstrategischen Gelegenheiten kombinieren sie Formen symmetrischer und asymmetrischer Kriegsführung und operieren in ihrer unmittelbaren lokalen Umgebung. Sie stellen damit einen typischen Fall rational kalkulierender nichtstaatlicher Gewaltakteure dar. Gewaltgruppen, die sich dauerhaft ausschließlich auf die terroristische Methode verlegen, gibt es de facto nicht²⁷ – es könnten dies nur Gruppen sein, die aufgrund ihrer Schwäche und Vulnerabilität nur sehr kurzen Bestand hatten.

Terroristische Anschläge häufen sich im Kontext größerer innerstaatlicher Konflikte und werden von Gruppen verübt, die ihre Vorgehensweise – abhängig von den Zielen, Fähigkeiten und Gelegenheiten – opportunistisch variieren. Im Verhältnis zu Anschlägen im Kontext lokaler und regionaler Konflikte sind internationale Terrorereignisse selten. Al-Qaida, der „Islamische Staat“ sowie die jeweiligen Ablegergruppen der beiden dschihadistischen Verbünde sind die einzigen Fälle transnationaler Terrororganisationen. Sie setzen in Situationen eigener Schwäche systematisch auf grenzüberschreitenden Terrorismus, während sie sich in ihren Rückzugsgebieten

26 Ebd. Abgesehen von den langjährigen Beziehungen zwischen den Taliban und Teilen des pakistanischen Staates sollen in den letzten Jahren auch Russland und der Iran die Taliban unterstützt haben. Russland half den Taliban demnach mit Waffen und Geld, um die USA und die NATO zu schwächen (vgl. Catherine Putz (2018): Is Russia Arming the Taliban? in: *The Diplomat*, March 27, 2018; Elias Groll (2018): Security Brief: Russia Providing Arms to Taliban. in: *Foreign Policy*, April 2 2018.). Der Iran würde Kämpfer der Taliban zudem an iranischen Militärakademien durch die Spezialkräfte der Revolutionsgarden ausbilden lassen (vgl. Margherita Stancati (2015): Iran Backs Taliban With Cash and Arms. in: *Wall Street Journal*, June 11, 2015; Anthony Loyd (2018): Taliban's best fighters being trained by Iran. in: *The Times*, July 2, 2018.).

27 Vgl. Charles Tilly (2004): Terror, Terrorism, Terrorists. in: *Sociological Theory* 22 (2004), 5-13.

klandestin bewegen. Beide Organisationen und ihre Filialen suchen Situationen zerfallender Staatlichkeit und innerer Konflikte, versuchen eine dschihadistische Konfliktdeutung zu etablieren, die Konfliktintensität zu verschärfen und die Führung in der Aufstandsbewegung zu übernehmen. Wenn es ihre Fähigkeiten zulassen, versuchen Dschihadisten Gebiete zu erobern, zu verteidigen und ihren Vorstellungen gemäß zu regieren (was strategische Rückzüge nicht ausschließt). Unter Bedingungen funktionierender Staatlichkeit sind dschihadistische Gruppen stets klein und marginalisiert. Zudem verschlechtert das Vorhandensein großer und relativ moderater Organisationen des Politischen Islam – wie etwa der Muslimbrüder – die Mobilisierungs- und Rekrutierungschancen von Dschihadisten deutlich. Auch im Kontext des Nahostkonfliktes gelang es den internationalen Dschihadisten bisher nicht, ihr Narrativ einen globalen Großkonfliktes zwischen Muslimen und Nichtmuslimen zu etablieren.

c. Sicherheitspolitische Reaktionen seit 2001

Nachdem die Entwicklung transnational-terroristischer Gewalt nachgezeichnet und festgestellt wurde, dass sich in den letzten Jahrzehnten im Verhältnis zu anderen Gewaltformen statistisch keine zunehmende Bedrohung durch transnationalen Terrorismus nachweisen lässt, stellt sich die Frage, ob staatliche Sicherheitspolitik dieser Lage Rechnung trägt und in diesem Sinne rational ist.

Auf nationaler Ebene fallen zunächst die nach dem 11. September 2001 verabschiedeten Sicherheitsgesetze ins Auge, wie etwa der „Patriot Act“²⁸

28 Um die Ermittlungen von Bundesbehörden zu erleichtern, wurden Bürgerrechte eingeschränkt. Zu den neuen Sonderrechten der Exekutive gehörten: Abhörmaßnahmen des FBI ohne richterliche Genehmigung, das Einsehen von Bankdaten durch das FBI ohne Beweispflicht, Hausdurchsuchungen ohne Wissen des Betroffenen, die Deklaration terroristischer Vereinigungen durch die Exekutive, das Abschieben ausländischer Mitglieder einer solchen Vereinigung sowie das Ermitteln des Auslandsgeheimdienstes CIA im Inland (vgl. 107th Congress (2001-2002): H.R.3162 - Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001. Enrolled Bill, Final as Passed Both House and Senate, The Library of Congress). Section 215 des Gesetzes öffnete ferner die Tür für die Erfassung

in den USA oder die „Sicherheitspakete“²⁹ in Deutschland. Weniger bekannt sind die Umstrukturierungen sowie die Vielzahl von Organisations-

und Auswertung von Daten der Telekommunikation und des Internets. Der Guardian und die Washington Post veröffentlichten Informationen, wonach von dieser Möglichkeit systematisch durch das Programm PRISM der National Security Agency (NSA) Gebrauch gemacht wurde, indem die großen privaten Anbieter ihre Daten zur Verfügung stellen mussten (vgl. Glenn Greenwald, Ewen MacAskill (2013): NSA Prism program taps in to user data of Apple, Google and others. in: The Guardian, Friday 7 June 2013; Barton Gellman, Laura Poitras (2013): U.S., British intelligence mining data from nine U.S. Internet companies in broad secret program. in: The Washington Post, June 6). Auch die britische Sicherheitsbehörde „Government Communications Headquarters“ (GCHQ) soll Zugriff auf die Daten von PRISM gehabt haben (vgl. Nick Hopkins (2013): UK gathering secret intelligence via covert NSA operation. in: The Guardian, Friday 7 June 2013) und die eigenen Programme „Mastering the Internet“, „Global Telecoms Exploitation“ und „Tempora“ betrieben haben (vgl. Ewen MacAskill, Julian Borger, Nick Hopkins, Nick Davies, James Ball (2013): GCHQ taps fibre-optic cables for secret access to world communications. in: The Guardian, Friday 21 June 2013). Durch „Tempora“ wurden Glasfaserverbindungen angezapft und Internetdaten bis zu 30 Tage zwischengespeichert. Belgische und niederländische Dienste erhielten Informationen über den Verkehr von E-Mails und in sozialen Netzwerken, die durch PRISM ausgewertet wurden (vgl. Telegraaf (2013): Dutch security service has received information via PRISM. in: DutchNews.nl, Wednesday 12 June 2013; Nikolas Vanhecke (2013): Ook Staatsveiligheid krijgt informatie uit Prism. in: De Standaard, 10.06.2012). In Kanada soll das „Communications Security Establishment Canada“ (CSEC) des Verteidigungsministeriums ein ähnliches Überwachungsprogramm unterhalten haben (vgl. Colin Freeze (2013): Data-collection program got green light from MacKay in 2011. in: The Globe and Mail, Monday Jun. 10 2013).

- 29 Auch in Deutschland wurden Sicherheitsmaßnahmen verschärft (etwa im Bereich der Flugsicherheit), Möglichkeiten der Datenerhebung (etwa biometrische Merkmale in Ausweisen), des Datenaustausches (Antiterrordatei, GTAZ) und der Datenspeicherung erweitert und Kompetenzen von Sicherheitsbehörden ausgebaut (Schaffung der Möglichkeit von Vereinsverboten bei extremistischer Ausrichtung). Insbesondere das Aufgabenspektrum des Bundesverfassungs-

einheiten, die seit 2001 entstanden sind. Im neu geschaffenen Heimatschutzministerium der Vereinigten Staaten wurden Kompetenzen der Terrorismusbekämpfung keineswegs zentralisiert. Stattdessen war die Gründung des neuen Ministeriums der Startschuss für die Schaffung unzähliger Organe, die – außerhalb des Ministeriums stehend – ebenfalls mit Aufgaben der Terrorismusbekämpfung betraut sind. Laut Recherchen im Auftrag der Washington Post wurden in den USA mindestens 263 solcher Einheiten nach dem 11. September eingerichtet.³⁰ Politische Akteure können diese neue komplexe Sicherheitsarchitektur kaum überblicken. Um dem Neben- (und mitunter: Gegen-)Einander der Einheiten dieses komplexen Organisations-Geflechts zu begegnen, wurde 2004 mit dem Office of the Director of National Intelligence (ODNI) eine Koordinierungseinheit gegründet, jedoch

schutzes wurde ausgeweitet (vgl. Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz). Bundesgesetzblatt Jahrgang 2002 Teil I Nr. 3, ausgegeben zu Bonn am 11. Januar 2002, 361-395). Wie in den USA wurden die deutschen „Anti-Terror-Pakete“ zeitlich befristet erlassen, verlängert und angepasst – in ihrer Reichweite aber nicht mehr reduziert..In Deutschland war die Vorratsdatenspeicherung ein immer wieder diskutiertes Thema. Dass deren Wegfall – so eine Studie des Max-Planck-Instituts – zu „Schutzlücken“ geführt habe, ließe sich jedoch nicht nachweisen: „Gerade hier liegen im Übrigen keinerlei Hinweise dafür vor, dass auf Vorrat gespeicherte Verkehrsdaten in den letzten Jahren zur Verhinderung eines Terroranschlags geführt hätten. Verkehrsdaten waren vielleicht dazu geeignet, Ermittlungen nach Terroranschlägen in Teilen zu befördern; sie haben aber allenfalls zu der Frage geführt, warum bereits vorliegende und bekannte digitale Spuren der Telekommunikation nicht für eine Verhinderung von Anschlägen haben eingesetzt werden können.“ (Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht (2012): Schutzlücken durch Wegfall der Vorratsdatenspeicherung? Eine Untersuchung zu Problemen der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung bei Fehlen gespeicherter Telekommunikationsverkehrsdaten, 2., erw. Fassung, Freiburg i.Br., Juli 2011, 219.). Die Verfassungskonformität der Antiterrordatei wurde vom Bundesverfassungsgericht im Grundsatz bestätigt (vgl. Bundesverfassungsgericht/ Pressestelle (2013): Pressemitteilung Nr. 31/2013 vom 24. April 2013, Urteil vom 24. April 2013.).

30 Vgl. Dana Priest, William M. Arkin (2010): A hidden world, growing beyond control, in: Washington Post, 19.7.2010.

ohne diese mit annähernd hinreichenden Kontrollkompetenzen auszustatten. Da die politische Reaktion der Wahl nach wie vor nicht etwa das Schließen oder Zusammenlegen von Einheiten, sondern das Einsetzen von Koordinierungseinheiten – d.h. das weitere *Erhöhen* der Zahl der mit Terrorismusbekämpfung befassten Organisationen – bleibt, ist kein Ende des Trends der Inflation von Strukturen abzusehen. Ähnliches gilt für Deutschland.³¹ Und auch hier wurde den Beteiligten die Problematik der Vielzahl durchaus bewusst und man schuf 2004 mit dem Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) eine Koordinierungseinheit.³²

Auf internationaler Ebene sieht es nicht anders aus: Allein bei der UNO zählte Mészáros 23 institutionelle Einheiten, die sich mit dem Problem Terrorismus beschäftigen.³³ Auch diese sind weitgehend dysfunktional im

-
- 31 Mit dem Terrorismusthema befassen sich Referate im Bundesinnenministerium, im Auswärtigen Amt, im Bundesministerium der Justiz, eine Abteilung im Bundesnachrichtendienst, eine weitere beim Bundeskriminalamt sowie entsprechende Stellen bei den Landeskriminalämtern und Verfassungsschutzämtern. Ferner liegen Zuständigkeiten beim Zollkriminalamt, beim Militärischen Abschirmdienst, bei der Bundespolizei und bei dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- 32 Das wiederum in Reaktion auf die offenkundigen Defizite der Informationsgewinnung, -weitergabe und -verarbeitung der Sicherheitsbehörden bezüglich des „Nationalsozialistischen Untergrundes“ (NSU) am 15.11.2012 gegründete Gemeinsame Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ) gilt als nicht optimal handlungsfähig. Neben dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und dem Bundeskriminalamt (BKA), die gleichberechtigt federführend sind, sollen der Bundesnachrichtendienst (BND), der Militärische Abschirmdienst (MAD), die Bundespolizei, die Bundesanwaltschaft und das Zollkriminalamt beteiligt sein. Da auch die Landesämter für Verfassungsschutz und die Landeskriminalämter zur Mitwirkung eingeladen sind, stellt das GETZ eine Plattform für ca. 40 Sicherheitsbehörden dar, sich über Links-, Rechts- und „Ausländerextremismus“ auszutauschen, während sich das GTAZ weiterhin und ausschließlich dem „islamistischen Terrorismus“ widmen soll. Das GETZ ist somit ein weiteres zusätzliches Organ – geschaffen in Reaktion auf die Vielzahl der Organe –, das sich speziell mit nicht-„islamistischem“ Extremismus befassen soll.
- 33 Tarquin Mészáros (2007): Terrorismusbekämpfung im Rahmen des UN-Systems – Zu den Schwierigkeiten der globalen Bearbeitung des Terrorismus-

Hinblick auf die dargestellten Ziele. So seien insbesondere die beiden zentralen Organe – das Counter-Terrorism Committee (CTC) und die Terrorism Prevention Branch (TPB) – nicht funktionsfähig: Dem CTC mangelt es an der Umsetzung seiner Resolutionen durch die Staaten, die TPB leidet unter „massiver“ Unterfinanzierung.³⁴ Was geschah? Man schuf 2005 eine weitere Einheit zur Koordinierung der anderen. Die Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF) soll durch das Abhalten von Workshops etc. den Kontakt der Einheiten erhöhen, die mit Terrorismusbekämpfung befasst sind, hat jedoch keinerlei Weisungsbefugnis. Das Auswärtige Amt unterstützte die Gründung der CTITF und finanziert ihre Aktivitäten nicht unwesentlich. Die mittelfristig nicht lösbaren Probleme des Dissenses über eine Terrorismusdefinition, die stark variierenden Zeichner der Resolutionen sowie Unterfinanzierung der Umsetzung verhinderten jedoch stets Optimierungen im Hinblick auf Effizienz und Effektivität.³⁵

Doch nicht nur in der größten internationalen Organisation besteht ein undurchschaubares Geflecht an sich mit dem Terrorismusthema befassenden Einheiten. Neben der UNO gibt es noch etliche weitere Organisationen, die sich für zuständig halten: Zwar werden ihre diesbezüglichen Aktivitäten von anderen Akteuren nicht als zentral angesehen, doch widmen sich auch die OSZE und der Europarat der Prävention und Bekämpfung von Terrorismus. Die Europäische Union führt seit Dezember 2001 ihre eigene „Terrorliste“³⁶, schuf nach den Anschlägen von Madrid 2004 den Posten des

problems. Eine Untersuchung im Rahmen des Global Governance-Ansatzes. Arbeitspapiere zu Problem der Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung, Nr. 49/2007, LMU München, 47ff.

34 Ebd.: 51f.; vgl. auch Hanspeter Mattes (2010), a. a. O.: 5f.

35 Vgl. Hanspeter Mathes (2010), a. a. O.

36 In „Terrorlisten“ werden Personen und Organisationen aufgelistet, die des Terrorismus verdächtigt werden und auf die infolge der Listung „besondere Maßnahmen“ angewendet werden (Amtsblatt der Europäischen Union (2008): Gemeinsamer Standpunkt 2008/586/GASP des Rates vom 15. Juli 2008, L 188, 71-76). Insbesondere werden alle Finanztransaktionen mit gelisteten Personen und Organisationen unter Strafe gestellt. Abgesehen davon, dass „Listungen“ politische Entscheidungen mit rechtlichen Folgen darstellen, sind die resultierenden Maßnahmen umstritten. Nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), wonach einer verdächtigen Person Einsicht in belastendes Mate-

„Counter-Terrorism Coordinator“ und gab sich ein Jahr später eine eigene „Counter-Terrorism Strategy“.³⁷ Bendiek beschrieb das Geflecht Terrorismus abwehrender und bekämpfender EU-Institutionen und spricht von horizontalen, institutionellen und vertikalen „Kohärenzproblemen“.³⁸

Von außen- und sicherheitspolitischen Akteuren gemeinhin als relevant anerkannt – insbesondere da hier klassifizierte Informationen ausgetauscht werden – sind die G7-Treffen und die sogenannte Roma-Lyon-Gruppe, eine Plattform, die bereits vor 2001 der Verfolgung von organisierter Kriminalität diene. Schon 1989 rief die G7 die „Financial Action Task Force“ (FATF) ins Leben und siedelte deren Sekretariat bei der OECD an. Eingrichtet zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorfinanzierung, gewann letzteres seit dem Treffen im Oktober 2001 an Bedeutung.³⁹ Die FATF arbeitet vor allem programmatisch, indem sie Empfehlungen ausspricht, die von den über 130 Zeichnerstaaten umgesetzt werden müssen. Hanspeter Mattes urteilt, die FATF „kann zwar als erfolgreiche Einrichtung bezeichnet werden, da sie aber nur den formalen Finanzsektor abdeckt, bleibt ein Großteil der Terrorfinanzierung außerhalb ihres Zugriffsbereichs.“⁴⁰ Generell haben sich seit 2001 – so Mattes – die Kontrolle von Finanzströmen, die Harmonisierung der Gesetzgebung und die Zusammenarbeit von Finanzbehörden deutlich verbessert. „Allerdings ist angesichts der Eigenheiten der Terrorszene klar, dass die ergriffenen Maßnahmen viel zu grobmaschig und ineffektiv sind, um tatsächlich die Mikrofinanzierung von Terroranschlägen zu verhindern, die kaum mehr als 5.000 USD kosten.“⁴¹ Zum

rial gewährt werden muss, ist innerhalb der EU eine Tendenz zur Verrechtlichung der Listungs- und Entlistungsverfahren zu erkennen (vgl. Annegret Bendiek (2011): *An den Grenzen des Rechtsstaates: EU-USA-Terrorismusbekämpfung*. SWP-Studie, Februar 2011, Berlin, insbes. 11-13).

37 Council of the European Union (2005): *The European Union Counter-Terrorism Strategy*.

38 Vgl. Annegret Bendiek (2006): *Die Terrorismusbekämpfung der EU: Schritte zu einer kohärenten Netzwerkpolitik./ EU Strategy on Counter-Terrorism*. SWP-Studie, August 2006, Berlin.

39 Vgl. Hanspeter Mattes (2011): *Der aussichtslose Kampf gegen die Terrorfinanzierung*. GIGA Focus, Nummer 3, 4f.

40 Ebd.: 5.

41 Ebd.: 7.

einen ist laut Mattes über terroristische Strukturen und die Identität von Personen zu wenig bekannt, zum anderen sind die Beschaffungsmethoden zu vielfältig. Und schließlich: „Wenn dennoch insbesondere auf Druck seitens der USA Kontrollmaßnahmen des internationalen Finanzverkehrs durchgesetzt werden, dann hat dies weniger mit dem vorgeschobenen Ziel zu tun, Terroranschläge die finanzielle Grundlage zu entziehen als vielmehr generell die Finanzkontrolle über die internationalen Finanztransaktionen zu erhalten.“⁴² Trotz der verstärkten Zusammenarbeit und Harmonisierung bleiben der politische Wille und die Fähigkeiten der Staaten wichtige Erklärungsfaktoren für fehlende Erfolge bei der Unterbindung der Terrorfinanzierung. Die Grenzen sind die gleichen, die bei der Verfolgung internationaler organisierter Kriminalität sichtbar werden. So soll Al-Qaida durch Mittelsmänner und Tarnfirmen („lost trader“) am Umsatzsteuerbetrug in der EU („Karussellgeschäft“) beteiligt gewesen sein. Der „Islamische Staat“ verbrachte in den letzten Jahren hunderte Millionen US-Dollar – erwirtschaftet durch Schmuggel, Schutzgelder bzw. „Steuern“ – ins Ausland, um dieses Geld z.B. durch Immobilien und Geschäftsbeteiligungen im Irak oder der Türkei zu „waschen“.

Der NATO schließlich lieferte das Terrorismusthema ein Hauptmotiv in ihrer Neudefinition als Interventionsbündnis: Die Allianz interpretierte die Anschläge des 11. Septembers 2001 als Angriff auf ihr Bündnisgebiet und erklärte das Inkrafttreten des Beistandsverpflichtung gemäß Artikel V des Nordatlantikvertrages. Auf den nachfolgenden Gipfeln definierten die Mitglieder Terrorismus als „Herausforderung“ für die NATO, begründeten die Notwendigkeit von „out-of-area“-Einsätzen und gaben damit das Prinzip des Bündnisgebietes auf. Diese operative Ausweitung bildete sich auch strukturell ab: In der 2010 neu geschaffenen Emerging Security Challenges Division (ESCD) sollte dem Terrorismus als einer von vier zentralen Herausforderungen der Zukunft mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Bedeutung, die nichtstaatlichen Gewaltakteuren verstärkt beigemessen wurde, schwächte die Konsistenz des Bündnisprinzips – damit auch die Integrität der Organisation und ihre Fähigkeit zur Abschreckung, denn die

42 Ebd.

Bedingungen für die Beistandsverpflichtung – und damit auch die mit ihr verbundenen Erwartungssicherheiten – verloren an Eindeutigkeit.⁴³

Staaten, Bündnisse und internationale Organisationen haben in Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 beträchtliche Ressourcen in das Themenfeld der Terrorismusbekämpfung umgeleitet.⁴⁴ Das Aufrücken des Themas an die Spitze der politischen Agenda ging dabei auch zu Lasten anderer Politikfelder – nicht zuletzt der Bekämpfung internationaler organisierter Kriminalität. An Bedeutung gewannen zudem weniger sichtbare Formen der Kriegführung und Gewalteinsätze unterhalb der Kriegsschwelle, die mit der Bedrohung durch Terrorismus begründet wurden. Militärische Terrorismusbekämpfung findet seit 2001 kontinuierlich statt. Nach den Besetzungen Afghanistans und des Iraks folgte in beiden Ländern die Bekämpfung nichtstaatlicher Gewaltakteure.⁴⁵ Strategiewechsel – wie

43 Vgl. Sebastian Lange (2010): Die NATO und der Terrorismus: Ein Plädoyer für eine Rückbesinnung auf Artikel V des Nordatlantikvertrags. in: Beiträge zur Internationalen Politik und Sicherheit, 1/2010, 1-11.

44 Das SIPRI-Jahrbuch von 2012 hielt hierzu fest: „Der weltweite „Krieg gegen den Terrorismus“ nach den Anschlägen auf die USA am 11. September 2001 war in den vergangenen zehn Jahren einer der dominanten Faktoren im Bereich globaler Sicherheit und einer der zentralen Faktoren für die Militärausgaben in vielen Ländern. Die stark militarisierte Reaktion der USA auf die Anschläge, darunter der Einmarsch in Afghanistan und im Irak, hatte die USA alleine bis Ende 2011 mehr als 1,2 Billionen US-Dollar an zusätzlichen Militärausgaben gekostet, und könnte zu langfristigen Gesamtkosten von 4 Billionen US-Dollar führen.“ (SIPRI Yearbook (2012): Armament, Disarmament and International Security. Kurzfassung auf Deutsch. SIPRI, Solna, 9). Bezüglich der Ausgaben der USA für Terrorismusbekämpfung vgl. auch Center for Security Studies (2011), a. a. O., 85 (Tabelle). Neta Crawford kommt Ende 2018 sogar zu dem Ergebnis, dass der „War on Terror“ die USA seit 2001 5.900 Milliarden US-Dollar gekostet habe (vgl. Neta C. Crawford (2018): United States Budgetary Costs of the Post-9/11 Wars Through FY2019: \$5,9 Trillion Spent and Obligated. Watson Institute, Brown University.).

45 Völkerrechtlich betrachtet handelt es sich um „nichtinternationale bewaffnete Konflikte“ (auch zur deutschen Debatte um den Charakter der Mission in Afghanistan zwischen Stabilisierungs- und Kampfeinsatz vgl. Christian Schaller

etwa der Rückgriff auf von General Petraeus konzeptionell aktualisierte und zunächst im Irak, dann in Afghanistan umgesetzte Methoden der Aufstandsbekämpfung⁴⁶ – waren Variationen in der Mittelwahl bei recht kon-

(2009): Rechtssicherheit im Auslandseinsatz: Zum völkerrechtlichen Charakter des Einsatzes der Bundeswehr in Afghanistan. SWP-Aktuell 67, Dezember 2009).

- 46 Charakteristisch für die aktuelle Counterinsurgency-Doktrin ist der integrierte Ansatz, zivile, militärische und geheimdienstliche Komponenten zusammenzusehen. Die zentrale Erfolgskategorie ist die Legitimität der neuen staatlichen Institutionen in der Bevölkerung (vgl. David H. Petraeus, James F. Amos (2006): Counterinsurgency. Field Manual 3-24, Headquarters, Department of the Army, Washington D.C.). Peter Rudolf kritisiert die modernisierungstheoretisch fundierten und daher optimistisch-sozialtechnologischen Prämissen des COIN-Ansatzes. So würde die Annahme einer Konkurrenz von Regierung und Aufständischen um Legitimität unter Bedingungen einer gespaltenen Gesellschaft nicht gelten. Eine Steigerung der Legitimität durch Regierungsleistungen sei nicht garantiert, insbesondere der Einfluss eines externen Akteurs fraglich. Schließlich sei der Ansatz, auf sozioökonomische „root causes“ des Aufstandes einzuwirken durch die neuere Bürgerkriegsforschung hinterfragt worden. Wirtschaftliche Entwicklung und Umverteilung können zunächst sogar Instabilität induzieren – ein Fokus auf Machtarrangements sei daher erfolgsversprechender (vgl. Peter Rudolf (2011): Zivil-militärische Aufstandsbekämpfung: Analyse und Kritik der Counterinsurgency-Doktrin. SWP-Studie, Januar 2011, Berlin, insbes. 11-13). Durch selektive Wahrnehmung und Interpretation vergangener Anwendungen oder Nicht-Anwendungen wurde der COIN-Ansatz dennoch diskursiv bestätigt und zu Unrecht als Erfolgsrezept für die Befriedung im Irak gehalten: „Oft heißt es, die Erfolge bei der Stabilisierung des Irak seien der Umsetzung des COIN-Ansatzes zu verdanken. So wird denn auch der Rückgang der Gewalt zwischen Ende 2006 und Anfang 2007 in der irakischen Provinz Anbar (...) als Erfolg von COIN verbucht. Der in dieser Region verfolgte Ansatz, sich auf Stämme und traditionelle Netzwerke im Kampf gegen Aufständische zu stützen, findet sich jedoch nicht im *Counterinsurgency Manual*. Der Stabilisierungserfolg (...) wurzelte im politischen Interessenskalkül der sunnitischen Führer, die sich von den al-Qaida-Kräften bedroht sahen und deshalb mit den USA kooperierten“ (ebd.: 10, Hvh. i. O.). In einem gewissen Widerspruch zur herausgestellten Bedeutung der Unterstützung der Bevölkerung steht zudem die durch

stanter Zielsetzung.⁴⁷ Auch mit einem weitgehenden militärischen Rückzug aus Afghanistan werden die USA und von ihnen geführte Koalitionen die militärische Terrorismusbekämpfung fortführen. In der Rede zur Lage der Nation im Februar 2013 betonte US-Präsident Obama jedoch, dass das Ziel ein Sieg über „the core of al Qaeda“ sei.⁴⁸ Die Obama-Regierung entwickelte eine Präferenz für die Unterstützung lokaler Akteure – verbündete Regierungen oder nichtstaatliche bewaffnete Gruppen, wie etwa die Kurden im Nordirak und Nordsyrien. In der Trump-Regierung wurde gar eine Privatisierung der Aufstandsbekämpfung in Afghanistan durch eine Beauftragung von Sicherheitsfirmen diskutiert. Wie im Weiteren noch gezeigt werden

die New York Times, den Guardian und die BBC offengelegte Praxis, irakische paramilitärische Kommandos zu installieren, um Aufständische zu bekämpfen und durch erweiterte Verhörtechniken Informationen zu generieren. Die Veteranen der US-Armee James Steele und James H. Coffman, beide ausgewiesene Experten der dunklen Seite der Aufstandsbekämpfung, sollen in Abstimmung mit General Petraeus die Sondereinsatzkommandos der irakischen Polizei angeleitet haben. Zunächst wurde ein großer Teil des „Special Police Commando“ (SPC) aus ehemaligen Kräften des Baath-Regimes rekrutiert, später kamen immer mehr militante schiitische Gruppen hinzu, wie etwa die vom Iran ausgebildeten Badr-Brigaden. Es entstand ein Netzwerk an „detention centers“, denen jeweils ein Verhörausschuss, bestehend aus einem Geheimdienstoffizier und acht Verhörenden, zugeordnet war. Die USA hätten auch die Videokameras für die Verhöre zur Verfügung gestellt. Insgesamt seien 12.000 Männer Teil der paramilitärischen Einheiten gewesen. Tausende Iraker seien durch sie gestorben. Steele habe auch an Verteidigungsminister Rumsfeld, Coffman an Petraeus berichtet. Petraeus habe zwar unterbinden wollen, dass Folteropfer im Fernsehen gezeigt werden. Da die Folgen der Praxis der Geheimpolizei jedoch nicht zu übersehen waren, schlug sich diese deutlich negativ auch auf das Ansehen der USA nieder (vgl. Peter Maass (2005): *The Way of the Commandos*. in: *The New York Times*, published: May 1, 2005; Mona Mahmood, Maggie O’Kane, Chavala Madlena, Teresa Smith (2013): *Revealed: Pentagon’s link to Iraqi torture centres*. in: *The Guardian*, Wednesday 6 March 2013.).

47 Vgl. Jérónimo Barbin, Falk Tettweiler (2012): *Strategiewechsel in Afghanistan? Counterterrorism und Anstöße für eine deutsche Diskussion*. Arbeitspapier Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

48 The White House (2013): *The 2013 State of the Union*. 12.2.2013.

wird, verschoben sich die bevorzugten Mittel militärischer Terrorismusbekämpfung in den ersten beiden Jahrzehnten des 21. Jahrhunderts in Richtung nicht öffentlicher, geheimer Operationen.

Das Terrorismusthema bleibt ferner innenpolitisch durch sogenannte „Terrorwarnungen“ präsent. Diese postulieren zumeist „abstrakte Gefährdungen“, denn konkrete Hinweise – lägen sie denn vor – würden aus ermittlungstaktischen Gründen zurückgehalten werden. Terrorwarnungen stehen damit grundsätzlich im Verdacht politischer Instrumentalisierung.⁴⁹ Sie können der Profilierung von Innenpolitikern oder der Beeinflussung der öffentlichen Meinung zu Gesetzesvorschlägen dienen. Das Risiko einer zu hohen Frequenz an Warnungen ist damit einhergehende Abstumpfung. Giorgio Agamben erkannte als Folge von Terrorismusbekämpfung und Terrorwarnungen eine Gesellschaft, die sich in einem „permanenten Ausnahmezustand“ befände, einem unentschiedenen Zustand zwischen Krieg und Frieden, zwischen Demokratie und Absolutismus: „Angesichts der unaufhaltsamen Steigerung dessen, was als „weltweiter Bürgerkrieg“ bestimmt worden ist, erweist sich der Ausnahmezustand in der Politik der Gegenwart immer mehr als das herrschende Paradigma des Regierens. Diese Verschiebung von einer ausnahmsweise ergriffenen provisorischen Maßnahme zu einer Technik des Regierens droht die Struktur und den Sinn der traditionellen Unterscheidung der Verfassungsformen radikal zu verändern – und hat es tatsächlich schon merklich getan.“⁵⁰

Nicht zuletzt verweisen die Debatten um wünschbare Balancen im Zielkonflikt von Sicherheit und Freiheit darauf, dass durch die nach 2001 erlassenen Sicherheitsgesetze substanzielle Folgen der rechtsstaatlichen Verfasstheit in Kauf genommen wurden. Mitunter war sogar von der Etablierung eines „Feindstrafrechts“ die Rede.⁵¹ Gemeint sind damit Inkorpora-

49 Vgl. Mathias Bug, Jasmin Röllgen (2011): Internal Security Institutions Meeting Internet Governance: A Comparative View on the UK and Germany. in: JeDEM 3(2): 192-206, insbes. 195ff.

50 Giorgio Agamben (2004): Ausnahmezustand (Homo sacer II.I). Suhrkamp Verlag, Frankfurt a. M., 9.

51 Grundlegende Überlegungen bei Günther Jakobs (1985): Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutverletzung. in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 97 (1985), 751-785; vgl. auch Michael Pawlik (2008): Der Terro-

rationen kriegsrechtlicher Elemente in das Strafrecht, welches somit zunehmend inkonsistent wird: So stellen die sogenannten „Terrorismusparagraphen“ in Deutschland Tatbestände unter Strafe, die ohnehin verboten waren. Einzig das Strafmaß erhöht sich deutlich, sobald von Terrorismus anstatt etwa einem Amoklauf oder ökonomisch motivierter Gewaltanwendung ausgegangen wird. Gravierende juristische Probleme ergeben sich auf nationaler wie internationaler Ebene gleichfalls durch die sogenannten „Terrorlisten“: Zum einen ist wie im Falle neu geschaffener Organe eine inflationäre Tendenz beobachtbar. Nur existiert bis dato keine äquivalente Lösung analog den „Koordinierungseinheiten“ für Terrorismus bekämpfende Organe. Es gibt keine „Liste aller Listen“. Zum anderen haben diese Listen zwar rechtlich-polizeiliche Wirkungen, kommen aber keineswegs in juristischen Verfahren zustande. Es sind politische Produkte, die im Falle internationaler Organisationen technisch zumeist im „Umlaufverfahren“ erstellt werden.

Alles in Allem stehen die weltweit beobachtbaren sicherheitspolitischen Reaktionen keineswegs in einem materiellen und instrumentellen Verhältnis zur eingangs geschilderten Bedrohungslage. Und tatsächlich muss von *der Welt* gesprochen werden. Zum Einen lassen sich keine signifikanten kulturellen Differenzen im Umgang mit transnationalem Terrorismus ausmachen: Die Reaktionen Indiens beispielsweise auf die drei Anschläge in Mumbai in den 2000er Jahren deuten eher auf Gemeinsamkeiten als auf Unterschiede im Vergleich mit der Terrorismusbekämpfung in Europa und Nordamerika hin. Die Anschläge wurden jeweils der pakistanischen Lashkar-e-Taiba zugeschrieben, welche ursprünglich Akteur im Kaschmir-Konflikt war. In Reaktion auf die Anschläge im November 2008 wurde in die Erhöhung der Zahl der verfügbaren Spezial- und Einsatzkräfte investiert, die Regierung verlangte den Zugriff auf Daten privatwirtschaftlicher Akteure und die Anklage und Verurteilung des Überlebenden Ajmal Kasab⁵² lautete neben Mord auf „Kriegführung gegen Indien“. Dies entspricht eher einer Politisierung statt einer Kriminalisierung der Taten. Nachdem bekannt wurde, dass die Anschlagplaner den Fortgang ihrer Inszenierung nach der Berichterstattung der Medien ausrichteten, wurde ferner die Rolle

rist und sein Recht. Zur rechtstheoretischen Einordnung des modernen Terrorismus. C.H. Beck Verlag, München, 38ff.

52 Kasab wurde am 22.11.2012 hingerichtet.

der Medien während der Anschläge kritisch hinterfragt und diskutiert.⁵³ Wie in allen von Terrorismus betroffenen Demokratien, konnte jedoch auch in Indien die symbiotische Beziehung zwischen Terrorismus und Medien nicht politisch neutralisiert werden.

Die Sichtbarkeit und Symbolizität nichtstaatlicher Gewaltanwendung am 11.9.2001 wirkte als nahezu einheitlicher Stimulus auf alle Staaten. Bereits am Tag der Anschläge etablierte sich der kommunikative Anschluss an das Schema „Krieg“⁵⁴ und die „Kriegserklärung“ wurde als eine gedeutet, die gegen die „internationale Gemeinschaft“ gerichtet war. Der Zusammenschluss der Staaten gegen die nichtstaatliche Bedrohung wurde als präzedenzlos kommentiert. Die Koalition gegen den Terrorismus als „die größte (...), die die Welt je gesehen hat“⁵⁵ dargestellt, als eine „russisch-chinesisch-indisch-amerikanisch-europäische Allianz, die 1980 allenfalls ein Verrückter zu prophezeien gewagt hätte“⁵⁶. Wie bereits gezeigt wurde, ist dieser Zusammenschluss nicht nur ein rhetorisch-diskursiver, sondern auch operativ lässt sich eine verstärkte Zusammenarbeit im Kontext der Terrorismusbekämpfung beobachten, die strukturbildend im internationalen politischen System wirkt. Da für diese Strukturen bereits weitgehende Dysfunktionalität konstatiert wurde, ließe sich zwar rasch unterstellen, dass sie vorwiegend symbolisch-expressive Leistungen erbringen, doch müsste die Kontrollfrage gestellt werden, ob sich nicht auch instrumentelle Leistungen beobachten lassen, die sich tendenziell eher durch nicht-öffentliche Vorgehensweisen ergeben. Hier nun kommen wir auf das methodische Problem zurück, dass über jenes nicht öffentliche Vorgehen notwendigerweise deutlich weniger bekannt ist, als über die sichtbaren Aspekte wie Kriegführung, Terrorwarnungen, Terrorlisten, Gründung und Neuausrichtung von Organisationen, Abteilungen und Referaten etc. Der Tatbestand

53 Vgl. Daya Thussu (2009), a. a. O.

54 Vgl. Christoph Weller (2002): Die massenmediale Konstruktion der Terroranschläge am 11. September 2001: Eine Analyse der Fernsehberichterstattung und ihre theoretische Grundlage. INEF Report, Heft 63 / 2002, Duisburg, 31ff.

55 Süddeutsche Zeitung, 15.9.2001, 2 (zitiert nach Gunther Gebhard (2010): Krieg und Zivilgesellschaft. Unveröffentlichtes Manuskript, 20).

56 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.11.2001, 49 (zitiert nach Gunther Gebhard (2010): Krieg und Zivilgesellschaft. Unveröffentlichtes Manuskript, 20).

weitgehenden Nicht-Wissens um geheime Operationen, Kommunikationskanäle und Foren des Informationsaustausches verbietet an dieser Stelle den Schluss, dass internationale Terrorismusbekämpfung vorwiegend symbolische Leistungen erbringt, auch wenn einiges darauf hindeutet. Bereits genannt wurden die Roma-Lyon-Gruppe und die G7, denen von außen- und sicherheitspolitischen Akteuren hohe Bedeutung zugemessen wird, da sie klassifizierte Informationen austauschen. Dies sei jedoch nur möglich, da die jeweiligen Teilnehmerländer etablierte Vertrauensbeziehungen aufweisen, was in einem erweiterten Kreis nicht vorausgesetzt werden könne. Geheimnisumwittert ist das Projekt „Camolin“, dessen Existenz offiziell nicht bestätigt, mitunter gar dementiert wird.⁵⁷ Mutmaßlich trafen sich am Stadtrand von Paris seit 2003 Geheimdienstagenten der USA, Großbritanniens, Frankreichs, Deutschlands, Kanadas und Australiens, um Informationen auszutauschen und Profile mutmaßlicher Terroristen zu erstellen. Deutschland entsendete hierzu Vertreter des BND und des Bundesamtes für Verfassungsschutz, was vom BMI allerdings bestritten wurde. Wenn Informationen zusammengetragen waren und die Zielperson für hinreichend bedeutsam befunden wurde, erging ein Verfolgungsauftrag an einen der Dienste, aus Kapazitätsgründen i. d. R. die CIA.

Zwar ist manifeste Kooperation von Staaten, die sich in Reaktion auf transnationalen Terrorismus vollzieht, in dem Maße schlecht nachweisbar, in dem sie etablierte sicherheitspolitische Kanäle nutzt und nicht formal institutionalisiert – oder eben schlichtweg: geheim – ist. Doch deutete auch das durch den so genannten „BND-Untersuchungsausschuss“ freigelegte Wissen über nicht-öffentliche Kommunikation von Geheimdiensten und Polizeibehörden darauf hin, dass substaatlichen Akteure im Kontext der Terrorismusbekämpfung sehr eng zusammenarbeiten. So wurde noch am 11. September 2001 – wenige Stunden nach den Anschlägen – im Bundes-

57 Vgl. Georg Mascolo, Holger Stark (2005): Geheimdienste: Die im Dunkeln. in: Der Spiegel 46/2005, 204/ Spiegel-Online, 14.11.2005. Möglicherweise handelt es sich bei „Camolin“ um eine themenspezifische Erweiterung des geheimdienstlichen Zusammenschlusses „Five Eyes“. Basierend auf dem Austausch Großbritanniens und der USA im Zweiten Weltkrieg wurde diese Zusammenarbeit 1946 um Kanada, Australien und Neuseeland erweitert und institutionalisiert (vgl. James Cox (2012): Canada and the Five Eyes Intelligence Community. Strategic Studies Working Group Papers, December 2012.).

kriminalamt die „Besondere Aufbauorganisation USA“ gegründet.⁵⁸ Etwa 600 Mitarbeiter ermittelten in Hamburg und Meckenheim, einschließlich ausländischer Beamter. Das FBI war stets mit zehn bis fünfzehn Verbindungsleuten in dieser Einheit vertreten. In Meckenheim, dem Sitz der Staatsschutz-Abteilung des BKA, seien die FBI-Beamten laut Zeugenausagen im Untersuchungsausschuss „im Grunde genommen Bestandteil der Sonderkommission“ gewesen und „grundsätzlich wurden den Kollegen des FBI die vorhandenen Unterlagen zugänglich gemacht“.⁵⁹ Beim Sitz der BAO-USA in Hamburg wurde den sechs Verbindungsbeamten des FBI täglich die Ermittlungsergebnisse vorgetragen, sodass ihnen ebenfalls alle Informationen vorlagen.⁶⁰ Am 14.4.2002 wurde die BAO-USA aufgelöst. Als Gegenleistung für die Integration der FBI-Beamten in die deutsche Sonderkommission durfte ein Verbindungsbeamter des BKA vom 15.10.2001 bis zum 31.10.2002 in das Hauptquartier des FBI in Washington D.C. entsandt werden.⁶¹ Neben BKA und FBI tauschten auch BND und CIA Verbindungsbeamte aus. Von US-amerikanischer Seite richtete sich das Interesse in besonderem Maße auf deutsche Erkenntnisse bezüglich der Attentäter des 11. September, die aus Hamburg stammten. Die Bereitschaft der Deutschen, Informationen zu teilen, wurde von Offiziellen der USA sehr hervorgehoben. Die deutsche Perspektive fasste August Hanning – zunächst Präsident des BND, darauf Innenstaatssekretär – vor dem Untersuchungsausschuss wie folgt zusammen: „Die deutschen Sicherheitsbehörden stehen bis heute – sehr verstärkt heute – auf dem Standpunkt, dass sie Informationen, die terrorismusrelevant sind, die eine Gefahr für die Vereinigten Staaten von Amerika oder auch für ein europäisches Land begründen können, eng miteinander austauschen – das ist ein ganz entscheidendes Element unserer inneren Sicherheit hier in diesem Lande –, wohl wissend,

58 Vgl. Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode (2009): Beschlussempfehlung und Bericht des 1. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes. Drucksache 16/13400, 18.08.2009, 58, 155f.

59 Vgl. Sondervotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (des Abgeordneten Hans-Christian Ströbele) zur Arbeit des 1. Untersuchungsausschusses der 16. Wahlperiode und deren Ergebnisse, 18.06.2009, 25f. (zitiert wird der Zeuge Kröschel aus dem BKA).

60 Ebd.: 26 (zitiert wird der Zeuge Schmanke aus dem BKA).

61 Vgl. Deutscher Bundestag (2009), a.a.O.: 156.

dass die Methoden und Maßnahmen, die zum Teil unterschiedlich sind, schwierige, kritische Fragen aufwerfen.“⁶² Was Hanning hier als „Methoden und Maßnahmen, die zum Teil unterschiedlich sind“ bezeichnete, führte überhaupt zur Einsetzung des Untersuchungsausschusses. Zwar konnte der Untersuchungsausschuss letztlich nicht aufklären, welche Amtsträger in welchem Maße um Entführungen von Verdächtigen, geheime Flüge und Geheimgefängnisse wussten. Doch blieb der Eindruck, dass der internationale Informationsaustausch zwischen Polizeibehörden und Geheimdiensten deutlich besser funktionierte als die Abstimmung innerhalb der Bundesregierung.

Neben dem Wissen, das der „BND-Untersuchungsausschuss“ aus deutscher Perspektive hervorgebracht hat und dem „Marty-Bericht“ an den Europarat, der die Existenz von CIA-Geheimgefängnissen in Rumänien und Polen offenlegte,⁶³ unterstrich auch eine durch die Stiftung „Open Society“ herausgegebene Studie das außergewöhnliche Ausmaß an nicht-öffentlicher zwischenstaatlicher Kooperation im Kontext des „War on Terror“: Die Untersuchung von 136 bestätigten Fällen geheimer Gefangennahme und Verschleppung führte zu der Erkenntnis, dass 54 Regierungen in verschiedener Weise an diesen Operationen beteiligt waren.⁶⁴ Zwar revidierte Präsident Obama die Akzeptanz „erweiterter Verhörmethoden“ und unterband die Einrichtung neuer CIA-Geheimgefängnisse. Jedoch wird die Praxis der Verbringung von Personen („special renditions“) in andere Länder nach wie vor nicht ausgeschlossen und diesbezügliche Geheimhaltung weiterhin gewahrt. Ferner sind „kurzfristige“ Aufenthalte in Geheimgefängnissen nach wie vor möglich.⁶⁵

62 Ebd.: 58.

63 Vgl. Council of Europe Parliamentary Assembly (2006): Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states. Draft Report – Part II (Explanatory memorandum), Rapporteur: Dick Marty, 7 June 2006, 16-19.

64 Vgl. Open Society Justice Initiative (2013): Globalizing Torture: CIA Secret Detention and Extraordinary Rendition. 6.

65 Ebd.: 7f.; vgl. Annegret Bendiek (2011), a. a. O.: 14-16.

Auch die Verhandlungen mit den afghanischen Taliban zeigen,⁶⁶ dass öffentliche Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung im In- und Ausland durch nicht-öffentliche Vorgehensweisen ergänzt werden. Die Obama-Regierung wollte die beiden Interventionen in Afghanistan und dem Irak beenden und insbesondere den Einsatz von Bodentruppen in neuen Kriegseinsätzen vermeiden.⁶⁷ Stattdessen setzten die USA zunehmend selbst auf Taktiken asymmetrischer Kriegsführung: Die Ausweitung verdeckter Einsätze von *Spezialkräften* der CIA und des Pentagons und der vermehrte Einsatz von *Drohnen* versprach den Vorteil, Gegenakteuren keine statische Angriffsfläche zu bieten. Sowohl Spezialkräfte als auch Drohnen kehren nach beendeter Mission auf eine sichere Basis zurück und sind für den Gegner unerreichbar. Die New York Times schrieb von einem unsichtbaren „Schattenkrieg“ des Militärs und des Auslandsgeheimdienstes, der bereits unter der Bush-Jr.-Administration einsetzte und unter Obama noch deutlich

66 Spätestens seit 2009 verhandelten, mit Zustimmung der USA, saudische, pakistanische und wohl auch britische Beauftragte mit afghanischen Taliban. Mutmaßlich hätten sogar der damalige US-Botschafter in Afghanistan, Karl Eikenberry, und der ehemalige Außenminister der Taliban, Ahmed Mutawakil, miteinander gesprochen. Die USA hätten eine Regierungsbeteiligung sowie die Herrschaft in einigen Provinzen gegen einen Gewaltverzicht angeboten, während die Taliban einen Truppenrückzug der ISAF aus Afghanistan forderten (vgl. Haznain Kazim (2009): Afghanistan-Strategie: USA suchen Kontakt zu den Taliban. in: Der Spiegel/ Spiegel-Online, 25.11.2009; The Guardian (2010): White House shifts Afghanistan strategy towards talks with Taliban: Senior Washington officials tell the Guardian of a ‘change of mindset’ over Obama administration’s Afghanistan policy, Monday 19 July 2010.).

67 Obama bezeichnete die Libyen-Intervention rückblickend als seinen größten außenpolitischen Fehler. Die US-Regierung sei damals davon ausgegangen, dass die Europäer Libyen nach dem „regime change“ stabilisieren würden (vgl. Jeffrey Goldberg (2016): The Obama Doctrine. in: The Atlantic, April 2016 Issue; vgl. Simon, Steven / Stevenson, Jonathan (2015): The End of Pax Americana: Why Washington’s Middle East Pullback Makes Sense. In: Foreign Affairs, November/December 2015 Issue, foreignaffairs.com.).

ausgeweitet wurde.⁶⁸ Demnach begann im Dezember 2009 eine regelrechte „Militärkampagne“ im Jemen,⁶⁹ von der niemand Notiz nahm. Bis zum Bericht des Präsidenten an den Sprecher des Repräsentantenhauses am 15.6.2012⁷⁰ wurde keine dieser Operationen öffentlich bestätigt. Zwar werden seit 2012 Militäreinsätze in Somalia und im Jemen eingeräumt, jedoch wird offiziell zu Aktivitäten der CIA und zum Drohnenprogramm nicht Stellung genommen. Selbst der Geheimdienstausschuss, der geheime Regierungsprogramme kontrollieren soll, werde nicht umfänglich informiert. Mitglieder beklagten, dass sie nicht einmal wüssten, in welchen Ländern die CIA gezielte Tötungen durchführte.⁷¹ Auch eine Klage der New York Times und der American Civil Liberties Union auf Freigabe von Dokumenten blieb erfolglos: Das Bezirksgericht von New York entschied, dass die entsprechenden Informationen trotz des Freedom of Information Act im Interesse der „nationalen Sicherheit“ geheim bleiben müssen.⁷² Nachdem der UNO-Sonderbeauftragte zum Schutz der Menschenrechte im Anti-Terrorkampf, Ben Emmerson, die USA 2012 mehrfach erfolglos zur Begründung, Untersuchung und Offenlegung ihrer Drohneneinsätze aufforderte, untersuchte er 37 Einsätze zwischen 2006 und 2013. Er berichtete schließlich von 30 Drohneneinsätzen der USA, Großbritanniens und Israels in Afghanistan, Pakistan, Jemen, Somalia und dem Gazastreifen, die Zivi-

68 Vgl. Scott Shane, Mark Mazzetti, Robert F. Worth (2010): Secret Assault on Terrorism Widens on Two Continents, in: The New York Times, August 14, 2010.

69 Vgl. auch die Statistiken des Bureau of Investigative Journalism: Covert War on Terror – The Data. <http://www.thebureauinvestigates.com>. Das Projekt zählt im Zeitraum von 2002-2013 54-64 bestätigte und weitere 135-157 mögliche verdeckte Operationen der USA im Jemen (Stand 16.2.2013).

70 The White House (2012): Presidential Letter – 2012 War Powers Resolution. 6-Month Report, June 15, 2012.

71 Vgl. Mark Mazzetti, Scott Shane (2013): Drones Are Focus as C.I.A. Nominee Goes Before Senators. in: The New York Times, February 7, 2013.

72 Das Urteil findet sich hier: <http://www.documentcloud.org/documents/550558-updated-drone-decision.html> (letzter Zugriff: 03.11.2018).

listen töteten und völkerrechtlich nicht hinreichend begründet seien.⁷³ Als ein von NBC veröffentlichtes White Paper des US-Justizministeriums für großen Wirbel in der US-amerikanischen Öffentlichkeit sorgte – vor allem da in dem Papier das gezielte Töten von US-amerikanischen Bürgern als legal bezeichnet wurde, auch wenn keine konkrete und unmittelbare Anschlagsgefahr von ihnen ausgehe⁷⁴ – versprach US-Präsident Obama in seiner Rede zur Lage der Nation am 12.2.2013 mehr Transparenz gegenüber dem Kongress,⁷⁵ nicht zuletzt, da er Vertretern der Republikaner Zugeständnisse für die Bestätigung der Ernennung des CIA-Direktors Brennan und des Verteidigungsministers Hagel machen musste.

Der Einsatz unbemannter Drohnen wurde neben den Operationen von Spezialkräften zum neuen Mittel der Wahl US-amerikanischer Sicherheitspolitik. Die erste bestätigte gezielte Tötung durch Drohnen erfolgte im Februar 2002 in Afghanistan. Mutmaßlich galt der Angriff Bin Laden. Ein Sprecher des Verteidigungsministeriums sagte, man sei sicher, dass es sich um „angemessene Ziele“ gehandelt habe und dass man „keine Anzeichen“ dafür hätte, dass die Opfer unschuldige Einheimische gewesen wären.⁷⁶ Für

73 Vgl. Human Rights Council (2014): Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Ben Emmerson. 28 February 2014, A/HRC/25/59.

74 Das Papier nennt drei Bedingungen für die Legalität gezielter Tötungen von US-Bürgern: Ein hoher Regierungsbeamter müsse feststellen, dass von der Zielperson grundsätzlich eine Anschlagsgefahr ausgehe, eine Gefangennahme sei nicht durchführbar und die Operation müsse mit Kriegsrecht vereinbar sein (US Department of Justice White Paper (2013): Lawfulness of a Lethal Operation Directed Against a U.S. Citizen Who Is a Senior Operational Leader of Al-Qa’ida or an Associated Force. 6).

75 „So in the months ahead, I will continue to engage Congress to ensure not only that our targeting, detention and prosecution of terrorists remains consistent with our laws and system of checks and balances, but that our efforts are even more transparent to the American people and to the world.“ (The White House (2013), a. a. O.).

76 Vgl. International Human Rights and Conflict Law School (Stanford Law School), Global Justice Clinic (NYU Law School) (2012): Living Under Drones: Death, Injury, and Trauma to Civilians From US Drone Practices In Pakistan. September, 2012, 10.

das Gegenteil gab es allerdings auch keine Anzeichen. Spätere Berichte deuteten darauf hin, dass es sich um Zivilisten handelte, die Schrott sammelten.⁷⁷ Im November 2002 begannen Operationen im Jemen, mittels in Dschibuti startender Drohnen, die zur Tötung eines Planers des Angriffs auf die USS Cole im Jahr 2000 führten.⁷⁸ Im pakistanischen Stammesgebiet Waziristan wurden die Drohnen 2002 bis 2004 zunächst zur Aufklärung eingesetzt, bis im Juni 2004 die erste Tötung erfolgte.⁷⁹ Nach Recherchen von Mark Mazzetti bestand danach eine geheime Übereinkunft der USA mit Pakistan: Da es Pakistan nicht gelang, Taliban-Führer Nek Muhammad zu fassen, versprachen die USA dessen Tötung, wenn sie zukünftig auch eigene Ziele bekämpfen dürften.⁸⁰ Pakistan wiederum bestand auf Rücksprachen in jedem Einzelfall. In der Praxis informiere die USA fünf bis dreißig Minuten vor jedem Luftschlag, sodass Pakistan kaum mehr reagieren könne. Zwar hätte der Geheimdienst ISI deshalb keine Informationen über Aufenthaltsorte von Extremisten mehr an die CIA weitergegeben, doch könne somit vom öffentlich kommunizierten fehlenden Einverständnis und der Verletzung der Souveränität Pakistans keine Rede sein.

In der ersten Amtszeit von Präsident Obama kam es zu einer massiven Ausweitung des Drohnenprogramms. Während es zu Zeiten der Bush-Jr.-Administration bis 2009 ca. 50 Angriffe durch Drohnen gab, fiel diese Zahl bereits nach dreieinhalb Jahren unter Obama mit knapp 292 bestätigten Angriffen mehr als fünfmal so hoch aus.⁸¹ Es erfolgte eine taktische Neu-

77 Ebd.

78 Ebd.: 11.

79 Ebd.

80 Vgl. Mark Mazzetti (2013): *The Way of the Knife: The C.I.A., a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*. Penguin Press, New York. Vorabdruck: Mark Mazzetti (2013b): *Rise of the Predators: A Secret Deal on Drones, Sealed in Blood*. in: *The New York Times*, April 6, 2013.

81 Vgl. International Human Rights and Conflict Law School, Global Justice Clinic (2012), a. a. O., 12. Vgl. auch: *The Bureau of Investigative Journalism*, a. a. O. Nur in Pakistan werden 2004-2013 insgesamt 364 Drohnenangriffe gezählt, davon 312 „Obama Strikes“ (Stand 16.2.2013). Dieselbe Tendenz bei: Center for Security Studies (2011), a. a. O., 81ff. Die Zahl geschätzter unschuldiger Opfer erreichte 2009 ihre Spitze und nahm danach – bis zum Regierungswechsel Anfang 2017 – ab. Während zu Zeiten der Bush-Jr.-

ausrichtung von „personality strikes“ hin zu „signature strikes“: Anstatt namentlich bekannte Führungspersonen oder bewaffnete Gruppen anzugreifen, reichten in der Zielanalyse fortan Annahmen über „Definitionsmerkmale“ hin, um einen Einsatz zu rechtfertigen.⁸² Präsident Obama behielt sich die letzte Entscheidung vor, insbesondere bei personality strikes, bei denen die Gefahr der Tötung von Unschuldigen nicht auszuschließen war.⁸³ Der Prozess der Vorauswahl möglicher militärischer Ziele wurde in der Obama-Regierung vom Terrorismuskoordinator des Weißen Hauses – dem im Januar 2013 zum neuen CIA-Chef ernannten John Brennan – in Abstimmung der beteiligten Behörden geleitet. Nach dem Regierungswechsel 2017 hielt sich das Weiße Haus aus operativen Entscheidungen heraus. Die Trump-Regierung lockerte die Einsatzregeln, erhöhte deutlich die Zahl der Luftschläge durch Flugzeuge und Drohnen in Syrien, dem Irak, Afghanistan, Jemen und Somalia.⁸⁴ Da diese Erhöhung der Einsatzfrequenz nicht auf zusätzlichen Erkenntnissen über die Ziele beruhte, nahm auch die Zahl unschuldiger Opfer wieder deutlich zu. Nach den Zahlen von Airwars verdreifachte sich im Jahr 2017 die Zahl der durch Bombardierungen der Anti-IS-Koalition verursachten zivilen Todesopfer.⁸⁵ Im März 2019 entschied

Administration noch mehr als drei Zivilisten pro Drohneneinsatz ums Leben kamen, starben zum Ende der Regierungszeit Obamas noch zwei Zivilisten bei drei Drohnenangriffen (vgl. Jack Serle (2018): *Naming The Dead: Shining a light on the US drone war*. Edited by Rob Minto, The Bureau of Investigative Journalism, 19.).

- 82 Vgl. International Human Rights and Conflict Law School (Stanford Law School)/ Global Justice Clinic (NYU Law School), a. a. O.: 12f.
- 83 Vgl. u. a.: Kimberly Dozier (2012): *Who will Drones target? Who in the US will decide?* Associated Press (AP), May, 21, 2012.
- 84 Vgl. The White House (2017): *Presidential Memorandum Plan to Defeat the Islamic State of Iraq and Syria*. January 28, 2017.
- 85 Vgl. Alex Hopkins (2018): *Airwars annual assessment 2017: civilians paid a high price for major Coalition gains*; Azmat Khan/ Anand Gopal (2017): *The Uncounted*. in: *The New York Times*, Nov. 16, 2017. Allein im Jemen hat die Trump-Regierung in ihren ersten beiden Jahren 176 Drohnenangriffe durchgeführt – verglichen mit 154 während der achtjährigen Amtszeit Obamas. Die Nachrichtenagentur AP gelang nach Recherchen vor Ort zu dem Schluss, dass die Mehrzahl der Opfer (24) Zivilisten waren und mindestens sechs weitere

die Trump-Regierung schließlich, die Zahl durch Luftschläge getöteter Zivilisten nicht mehr zu veröffentlichen.⁸⁶

Die Gründe für die sicherheitspolitische Attraktivität von Drohnen fasste Herfried Münkler wie folgt zusammen: „Kampfdrohnen bekämpfen Terroristen mit ihren eigenen Methoden: plötzlich und überraschend. Drohnen sind hochgradig flexibel und global einsetzbar. So schnell, wie Terroristen ihre Operationsgebiete verlagern, folgen ihnen die Drohnen. Sie sind eine resymmetrierende Antwort auf die asymmetrische Herausforderung des Terrorismus. Was in der terroristischen Strategie des Terrorismus der Selbstmordattentäter ist, ist in der „westlichen“ Reaktion die raketenbestückte Drohne. Das suizidale Selbstopfer wird technologisch gekontert.“⁸⁷

Die New York Times berichtete von der im sicherheitspolitischen Establishment der USA verbreiteten Annahme, dass diese Formen der Kriegführung zum Vorteil hätten, dass Einsätze kontroversen Debatten entzogen würden und in der muslimischen Welt keine weitergehende Radikalisierung verursachten. Als Risiken beschrieb die Zeitung, dass Geheimhaltung die Einhaltung der Genfer Konvention erschwere, die Kontrolle durch den Kongress verhindere und man sich auf Informationen autoritärer Regierungen verlassen müsse. Alles in Allem transformiere sich die CIA zunehmend

Getötete regierungstreue – und damit mit den USA verbündete – Kämpfer (vgl. Maggie Michael/ Maad Al-Zikry (2018): The hidden toll of American drones in Yemen: Civilian deaths. AP News, November 14, 2018.).

86 Vgl. Margaret Talev (2019): Trump Cancels U.S. Report on Civilian Deaths in Drone Strikes. Bloomberg, 06.03.2019.

87 Herfried Münkler (2013): Aufklärungs- und Kampfdrohnen: Waffen zwischen Krieg und Frieden. Kolumne, MDR Figaro, 22.02.2013. Die Situation, dass die USA und ihre Verbündeten die alleinigen Anwender und Nutznießer der Drohnentechnologie waren, hielt nicht lange an. China, Indien, Pakistan, die Türkei sowie die Firmen Adcom (Vereinigte Arabische Emirate) und Denel Dynamics (Südafrika) entwickelten eigene Drohnentypen. Ferner soll Nordkorea ein US-Modell aus Syrien importiert haben (vgl. Markus Becker (2013): Wettüsten bei unbemannten Flugobjekten: USA verlieren Killerdrohnen-Monopol. in: Der Spiegel/ Spiegel-Online, 27.03.2013.). Insbesondere der Handel mit Teilen und die Konstruktion nach dem Baukastenprinzip könnten die Kosten der Technologie weiter senken und die Verfügbarkeit erhöhen.

in eine „paramilitärische Organisation“.⁸⁸ Das Pentagon wiederum führe zunehmend Spezialoperationen unter geheimen „Executive Orders“ durch und werde einem Geheimdienst immer ähnlicher, mit dem Unterschied, dass die parlamentarische Kontrolle noch geringer ausfalle als es bei verdeckten Operationen der CIA der Fall ist.⁸⁹ Wie die Washington Post schrieb, soll die „Defense Intelligence Agency“ (DIA) – der Geheimdienst des Verteidigungsministeriums – zumal „hunderte“ zusätzliche Spione im Ausland einsetzen.⁹⁰

Der Trend zu asymmetrischer Kriegführung durch verdeckte Operationen auf Seiten des konventionell überlegenen Akteurs lässt sich keineswegs nur am Beispiel der USA beobachten: So ist ein relativer Bedeutungsgewinn von Spezialkräften⁹¹ in den Nuller- und Zehnerjahren des 21. Jahrhunderts für alle größeren modernen Armeen zu konstatieren. Spezialkräfte bieten keine statische Angriffsfläche für den konventionell unterlegenen Gegenakteur, vermeiden die Publizität eigener Verluste und sind flexibel und gezielt einsetzbar. „Folglich wird es künftig verstärkt darauf ankommen, durch eine wirkungszentrierte Operationsführung mit einem minimierten militärischen Aufwand einen maximalen Effekt zu erzielen.“⁹² In quantitativer Hinsicht spielen die USA eine Vorreiterrolle. Waren es im Jahr 2001 noch etwa 32.000 Spezialkräfte, verfügten die USA 2006 bereits über 52.000 solcher Soldaten in allen Teilstreitkräften und erhöhten diese Zahl in den Folgejahren nochmals um 14.000.⁹³ Die Kosten dieses Ausbaus beliefen sich auf 28 Mrd. US-Dollar. Diese Erhöhung erklärte sich vorrangig mit der Rolle, die Spezialkräfte bei der Vorbereitung des Irakkrieges, der Eroberung taktisch wichtiger Ziele und der Aufstandsbekämpfung

88 Vgl. Scott Shane/ Mark Mazzetti/ Robert F. Worth (2010), a. a. O.

89 Ebd.

90 Greg Miller (2012): DIA sending hundreds more spies overseas. in: The Washington Post, December, 2, 2012.

91 „Spezialkräfte“ sind aufgrund besonders hoher Anforderungen in riskanten Einsätzen speziell ausgewählte, ausgebildete und ausgerüstete Einheiten (vgl. Timo Noetzel, Benjamin Schreer (2007): Spezialkräfte der Bundeswehr: Strukturerefordernisse für den Auslandseinsatz. SWP-Studie, September 2007, Berlin, 8.).

92 Ebd.: 7.

93 Ebd.: 10.

gespielt haben. Bis zu 10.000 Spezialeinheiten befanden sich zeitweilig im Irak.⁹⁴ Im Jahr 2019 verfügen die USA über mehr als 70.000 Spezialeinheiten und geben für deren Unterhalt 13,6 Milliarden US-Dollar aus.⁹⁵

Auch Großbritannien erhöhte die Zahl seiner Spezialkräfte, vornehmlich aufgrund der Überlastung und Zweckentfremdung des „Special Air Service Regiment“ (SAS) und des „Special Boat Service Regiment“ (SBS) im Afghanistan-Einsatz. Neu gegründet wurden ein „Special Reconnaissance Regiment“ (SRR) des Heeres zu Zwecken der Aufklärung und Überwachung sowie eine „Special Forces Support Group“ (SFSG) – ein 650 Mann starker Verband aus Fallschirmjägern, Marineinfanteristen und Luftwaffen-sicherungstruppen – vorwiegend zur Durchführung von Kampfhandlungen.⁹⁶ Nach den Einrichtungen dieser neuen Verbände verfügte Großbritannien über etwa 2.000 Spezialkräfte. Die französischen Spezialkräfte des „Kommandos für Sonderoperationen“ (COS) wurden als Reaktion auf den Golfkrieg 1992 nach dem Vorbild der US-amerikanischen und britischen Special Forces gegründet und setzen sich aus verschiedenen Truppenteilen zusammen: Ihnen werden Fallschirmspringer, Luftlandetruppen, Marine-Kommandos, eine Hubschrauberstaffel, Vertreter der Interventionsgruppe der Gendarmerie sowie der operativen Einheit des Auslandsgeheimdienstes DGSE zugeordnet. Die gut ausgerüsteten Einheiten operieren unter strengster Geheimhaltung und unabhängig von den normalen Streitkräften. Um sie in größerem Umfang und über längere Zeiträume einsetzen zu können, wurden sie in den Nullerjahren zu Kosten von 460 Mio. Euro von 3.000 auf 3.900 aufgestockt.⁹⁷ Der Spiegel berichtete, dass die französischen Spezialeinheiten rund 1300 Einsätze absolviert hätten, u. a. in Liberia, der Elfenbeinküste, im Kongo, in Afghanistan, Somalia, Mali und dem Niger.⁹⁸ Bereits seit Herbst 2012 waren die französischen Forces Spéciales in Mali stationiert. Monate vor der seit Januar 2013 öffentlich wahrnehmbaren französischen Intervention sollten sie vor allem Aufklärungsdienste leisten.

94 Ebd.

95 Vgl. Walter Haynes (2019): The Hidden Costs of Strategy by Special Operations. in: War on the Rocks, April 17.

96 Vgl. Timo Noetzel, Benjamin Schreer (2007), a. a. O.: 10f.

97 Ebd.: 11.

98 Vgl. Stefan Simons (2013): Spezialeinheit in Mali: Frankreichs Schattenkrieger. in: Der Spiegel/ Spiegel-Online, 24.1.2013.

Da Frankreich zum Zeitpunkt der Intervention lediglich über vier unbemannte Kampfdrohnen verfügte, wurde Hilfe der USA angenommen und die Anschaffung einer größeren Zahl beschlossen.

In Deutschland wird seit vielen Jahren über eine Fähigkeitslücke diskutiert, die durch Kampfdrohnen gefüllt werden solle. Die zunächst geleasteten Drohnen vom Typ Heron 1 werden jedoch nur zu Aufklärungszwecken eingesetzt. Eine Bewaffnung erschien politisch nicht durchsetzbar und ist verfassungsrechtlich umstritten. Über Spezialkräfte verfügt die Bundesrepublik hingegen seit mehr als 45 Jahren. Aufgrund von Trennungsgebot und Föderalismus gibt es in Deutschland mehrere verschiedene Spezialeinheiten. Für polizeiliche Einsätze mit Länderkompetenz existieren die „Spezialeinsatzkommandos“ (SEK) und „mobilen Einsatzkommandos“ (MEK). Nach der missglückten Geiselfreiung bei den Olympischen Spielen in München 1972 wurde – beraten von israelischen Spezialkräften – die „Grenzschutzgruppe 9“ (GSG 9) gegründet, welche mittlerweile der Bundespolizeidirektion 11 zugeordnet ist. Nachdem deutsche Bürger 1994 von belgischen Soldaten aus Ruanda evakuiert werden mussten, wurde zudem das „Kommando Spezialkräfte“ (KSK) der Bundeswehr eingerichtet.⁹⁹ Neben dem KSK des Heeres gibt es die als Spezialkräfte einzuordnenden gut 80 Kampfschwimmer der Marine, die ebenfalls in Afghanistan eingesetzt wurden – und zwar „ausschließlich an Land“¹⁰⁰. Bereits seit Dezember 2001 – Monate bevor Bundeswehr und KSK eintrafen – operierte die GSG 9 in Afghanistan. Neben der Bewachung der deutschen Botschaft kamen laut Nachrichtenagentur ddp Bombenentschärfer, Aufklärer und Elektronikfachleute zum Einsatz.¹⁰¹ Anders als das KSK benötigt die 300 bis 400 Mann starke GSG 9 kein Bundestagsmandat für Auslandseinsätze, deckt aber ein sehr ähnliches Feld an Aufgaben und Fähigkeiten ab: Geiselfreiung, Evakuierung, Aufklärung, Wachschutz sowie offensive „hit and run“-Aktionen. Das KSK war von Ende 2001 bis 2008 in die „Operation Enduring Freedom“ integriert, wurde aufgrund von logistischen und politi-

99 Vgl. Timo Noetzel, Benjamin Schreer (2007), a. a. O.: 13f.

100 Ebd.: 14.

101 Zitiert bei: netzeitung.de (2002): GSG 9 bereits seit Dezember in Afghanistan. 26.03.2002.

schen¹⁰² Beschränkungen vorwiegend zu Wachdiensten, zur stationären Aufklärung und Beobachtung sowie zu Durchsuchungen und Patrouillen eingesetzt. Aber: „Mit der Bereitstellung des KSK konnte die Bundesregierung in dieser Phase die Glaubwürdigkeit des deutschen Beitrags zur internationalen Koalition gegen den Terrorismus demonstrieren.“¹⁰³ Nach dem Ende der Operation blieb die KSK im Land und war neben Aufgaben des Personenschutzes zu Fahndungszwecken eingesetzt. Für Schlagzeilen sorgte 2010 die Festnahme des „Taliban-Richters“ Maulawi Roshan.¹⁰⁴ Zwar wird die Leistungsfähigkeit des KSK von Verbündeten gewürdigt, doch stellen Einsatzbeschränkungen und Ausrüstungsmängel Kooperationshindernisse dar. Vor allem fehle es an Helikoptern, weshalb die USA der Bundeswehr zwei Kampfhubschrauber dauerhaft für den Afghanistan-Einsatz geliehen hat. Der Stellenplan von 400 Soldaten konnte aufgrund der schlechten Passung von Bewerberlage und Anforderungsprofil lange Zeit nicht annähernd umgesetzt werden.¹⁰⁵ Allein 120 der Spezialkräfte befanden sich als „Task Force 47“ im Einsatz in Afghanistan.¹⁰⁶ Lange Zeit unbemerkt von der Öffentlichkeit (und ohne Mandat des Bundestags) bilden deutsche Kommandosoldaten zudem Spezialeinheiten für Tunesien, Jordanien, Kamerun und Niger aus.

Parallel zum relativen *Bedeutungszuwachs* von Spezialkräften seit 2001 lässt sich eine deutliche Tendenz zu verstärkter *internationaler Zusammenarbeit* und *Vereinheitlichung von Standards* feststellen. Die KSK operierte in Afghanistan in Abstimmung mit den USA und führte Einsätze in Zusammenarbeit mit afghanischen Sicherheitskräften durch. Die GSG 9 wiederum sieht sich als „Speerspitze im Kampf gegen den Terrorismus“, welcher eine „globale Gemeinschaftsleistung“ darstelle.¹⁰⁷ So berichtet die Bundespolizei: „Die Terroranschläge des 11. September 2001 ließen mit

102 Das KSK darf nur zu Festnahmeoperationen eingesetzt werden, sich verteidigen, aber keinesfalls gezielt töten.

103 Timo Noetzel, Benjamin Schreier (2007), a. a. O.: 15.

104 Vgl. Matthias Gebauer (2010): Afghanistan-Mission: Elitekommando KSK fasst Top-Taliban. in: Der Spiegel/ Spiegel-Online, 22.09.2010.

105 Vgl. Peter Blechschmidt (2010): Elitesoldaten mit Problemen. in: Süddeutsche Zeitung/ Süddeutsche.de, 17. Mai 2010.

106 Vgl. Matthias Gebauer (2010), a. a. O.

107 Bundespolizei (2013): 40 Jahre GSG 9 der Bundespolizei.

dem islamistischen Terror nicht nur einen weiteren Gegner offenbar werden, sie wirkten zudem als Katalysator für eine verstärkte internationale Kooperation der Antiterror-Einheiten.¹⁰⁸ „Befreundete Einheiten“ werden beraten und Aufbauarbeit geleistet, etwa bei der „Delta Force“ der USA.¹⁰⁹ Bereits seit 1983 findet regelmäßig die „Combat Team Conference“ (CTC), eine „Olympiade der Spezialeinheiten“ statt. Darüber hinaus werden bilaterale Übungen und Trainings durchgeführt, wie etwa mit der „Yamam“, den Spezialeinheiten der israelischen Grenzschutzpolizei. Ferner ist die GSG 9 Gründungsmitglied des informellen Kooperationsverbundes ATLAS – eine Zusammenschluss von 36 Spezialeinheiten der EU-Mitgliedstaaten. Schließlich hat auch die NATO eine „NATO Special Operations Forces Transformation Initiative“ (NSTI) ins Leben gerufen, um eine stärkere Integration der der Spezialkräftefähigkeiten der Mitgliedstaaten zu erreichen.¹¹⁰ Zu diesem Zweck wurden ein Koordinierungszentrum und ein Verbund von Trainingseinrichtungen geschaffen. Eine weitergehende multinationale Integration ist auch im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie in der justiziellen Zusammenarbeit denkbar.

Der kontinuierliche Einsatz von Spezialkräften entwickelt sich zunehmend zu einem etablierten Instrument der Sicherheitspolitik. Galt die GSG 9 beispielsweise lange als „Trainingsweltmeister“, erhöhte sich die Einsatzfrequenz seit der „Operation Feuerzauber“ – der Stürmung des entführten Flugzeugs „Landshut“ 1977 – und summiert sich mittlerweile auf etwa 2000 Einsätze. Solche Einsätze finden unter Bedingungen strenger Geheimhaltung statt. Abgesehen von wenigen spektakulären Operationen – wie der Tötung von Bin Laden 2011 durch Spezialeinheiten der „Navy Seals“ – werden die meisten Einsätze von Spezialkräften auch im Nachhinein nicht bekannt. Auch die deutsche Bundesregierung verweigert Auskünfte über Einsätze der Spezialkräfte und begründet dies mit Verweis auf den Schutz von Taktiken, Techniken und Fähigkeiten.¹¹¹ Damit ist eine

108 Ebd.

109 Ebd.

110 Vgl. Timo Noetzel, Benjamin Schreer (2007), a. a. O.: 12.

111 Vgl. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode (2012): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Wolfgang Gehrke,

parlamentarische Kontrolle dieser Einsätze nicht möglich.¹¹² Die fehlende Transparenz und Kontrolle ermöglichte die gewohnheitsmäßige Etablierung von Routinen militärischer Terrorismusbekämpfung, die im Konflikt mit nationalem und internationalem Recht stehen. So wurden die von der syrischen Kurdenorganisation YPG – einem Ableger der PKK – dominierten „Syrian Democratic Forces“ (SDF) nicht nur von den USA durch Ausbildung und Ausrüstung unterstützt: Spezialkräfte der USA wurden auch in die Führungsstrukturen der SDF integriert und halfen beispielsweise – ohne UNO-Mandat – bei der Rückeroberung von Raqqa.¹¹³ Im Kampf um Mosul wiederum wurden etwa 30 französische Spezialeinheiten eingesetzt, deren Hauptziel es war, französische Staatsbürger auf Seiten des „Islamischen Staates“ durch Tötung an der Rückkehr nach Frankreich zu hindern. Aus rechtlichen Gründen wurde die Exekution identifizierter französischer IS-Mitglieder der irakischen Armee überlassen.¹¹⁴

Das prototypische Beispiel für Aufklärungs- und Kampfeinsätze unterhalb der „Wahrnehmungsschwelle“ einer breiten Öffentlichkeit im Heimatland ist das Operieren im Jemen – bereits in den Jahren vor der Eskalation und offenen Internationalisierung des laufenden Bürgerkrieges. Das „Modell Jemen“ erklärte Adam Smith, Mitglied der Demokraten im Verteidigungsausschuss des Repräsentantenhauses, wie folgt: „Where we want to get is to much more small scale, preferably locally driven operations.“ Denn: „For the first time in our history, an entity has declared a covert war against us. (...) And we are using similar elements of American power to respond to that covert war.”¹¹⁵ Da die jemenitische Bevölkerung und deren Medien durchaus einzelne Angriffe – insbesondere Fehlschläge, die Kollateralschä-

Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke. Drucksache 17/10964, 26.10.2012.

112 Vgl. Timo Noetzel, Benjamin Schreer (2007), a. a. O.: 15ff.

113 Vgl. Mike Giglio/ Munzer Al-Awad (2017): The Same Smuggling Routes That Helped Build ISIS Are Now Helping Its Members Escape. in: BuzzFeedNews, December 19, 2017.

114 Vgl. Tamer El-Ghobashy/ Maria Abi-Habib/ Benoit Faucon (2017): France's Special Forces Hunt French Militants Fighting for Islamic State. in: The Wall Street Journal, May 29, 2017.

115 Scott Shane/ Mark Mazzetti/ Robert F. Worth (2010), a. a. O.

den verursachen – den USA zurechnen, zeigt sich, dass auch „small scale“-Operationen die Gefahr in sich bergen, im Hinblick auf Einstellungen in der Zivilbevölkerung und sich anschließende Mobilisierungseffekte kontraproduktiv zu sein. Stephan Sonnenberg, einer der Leiter der Studie „Living under Drones“ sagte im Interview mit der FAZ: „Attacken gegen einfache Mitglieder der Taliban oder von Terrornetzen wie Al-Qaida schaden auf lange Sicht der Sicherheit im Westen. Denn die Bevölkerung in den halb-autonomen Stammesgebieten nahe der afghanischen Grenze wird durch die Drohnenangriffe terrorisiert und radikalisiert. Alleine in Pakistan wurden durch Drohnenangriffe seit dem Juni 2004 mehrere hundert Zivilisten getötet. In unserer Studie gehen wir von bis zu 881 zivilen Opfern aus.“¹¹⁶ Wie die New York Times erklärt Sonnenberg die Motivation zur Ausweitung des Drohnenkrieges in der De-Politisierung durch die Umgehung des Kongresses und des Ausbleibens einer öffentlichen Diskussion. Mit dem Risiko verstärkter Radikalisierung der betroffenen Zivilbevölkerung sei jedoch zu rechnen: „Die Obama-Administration beschreibt die Angriffe in der Öffentlichkeit wie eine Art von Polizei-Aktion. In Pakistan schüren die Angriffe aber Hass. Die Bevölkerung in den Stammesgebieten empfindet den Drohnenterror schon längst als Krieg.“¹¹⁷ Nicht nur Drohnenangriffe, sondern auch Spezialkräfte verursachen Kollateralschäden: Hamid Karzai wollte US-Spezialeinheiten aus der Provinz Wardak ausweisen, als sich dort im

116 Frankfurter Allgemeine Zeitung (2012): Interview mit Stanford-Wissenschaftler: „Drohnen schüren Angst und Hass.“ 03.10.2012.

117 Ebd. Zur radikalisierenden Wirkung von durch Drohnenangriffe verursachten Kollateralschäden vgl. auch Akbar Ahmed (2013): *The Thistle and the Drone: How America's War on Terror Became a Global War on Tribal Islam*. Brookings Institution, Washington D.C. Auch wenn die Präzision von Drohnenangriffen zunimmt – wie zwischen 2009 und 2016 – entkoppeln sich die anti-amerikanischen und anti-westlichen Ressentiments in von den Einsatzgebieten entfernteren Landesteilen: Dann können auch seltenere Fälle getöteter Zivilisten Ablehnung und Feindseligkeit verstärken (vgl. Avery Plaw/ Matthew S. Fricker (2012): *Tracking the Predators: Evaluating the US Drone Campaign in Pakistan*. in: *International Studies Perspectives* 13, 344-365; Daniel Silverman/ Karl Kaltenthaler/ Munqith Dagher (2018): *Seeing is Disbelieving: The Depths and Limits of Factual Misperception in Modern War*; vgl. auch Richard A. Clarke (2015): *Sting of the Drone*. St. Martin's Press, New York.).

Februar 2013 Meldungen über verschwundene Zivilisten nach deren Einsätzen häuften.¹¹⁸

Wenn verdeckte militärische Operationen öffentlich wahrnehmbare Folgen zeitigen, die überraschen und schwer zu erklären sind, findet der CIA-Terminus „Blowback“ Verwendung. Im gleichnamigen Buch von Chalmers Johnson, ein Jahr vor dem 11. September 2001 veröffentlicht, definierte Johnson das Phänomen in Analogie zum Bibelzitat: „Man erntet, was man sät.“¹¹⁹ Dieses Bild ist aber zu einfach, denn Konflikte haben keinen eindeutigen, objektiv feststehenden Anfang. Warum Konflikte weder einen klaren Anfang noch ein klares Ende haben, lässt sich erklären, wenn man sie als Kommunikationssysteme versteht.

2. THEORIE DER KOMMUNIKATION

Die sicherheitspolitische Reaktion auf transnationalen Terrorismus stellt keine rationale und verhältnismäßige Reaktion auf eine Bedrohung dar. Terrorismusbekämpfung ist Teil eines Konfliktzusammenhanges und damit eines sozialen Systems. Das heißt, dass Terrorismus und dessen Bekämpfung nicht als Aktion und Reaktion, nicht als Handeln und Gegenhandeln, sondern als Kommunikation anzusehen sind. Zunächst gilt es deshalb darzulegen, wovon genau die Rede ist, wenn hier von „Kommunikation“, „sozialen Systemen“ und insbesondere „Konfliktsystemen“ gesprochen wird.

a. Wahrnehmung, Beobachtung und doppelte Kontingenz

Inspiziert vom Aufkommen des kybernetischen Paradigmas, das den Anspruch erhob, Grundlage für die Beschreibung sowohl technischer als auch

118 Spiegel-Online (2013b): Afghanische Provinz Wardak: Karzai will US-Spezialeinheiten vertreiben. 24.02.2013.

119 Chalmers Johnson (2000): *Blowback: The Costs and Consequences of American Empire*. Henry Holt, New York; vgl. auch Thomas Kron (2007): *Fuzzy-Terrorism – Zur Strategie-Evolution des transnationalen Terrorismus*. in: Thomas Kron, Melanie Reddig (Hg.): *Analysen des transnationalen Terrorismus. Soziologische Perspektiven*. VS Verlag, Wiesbaden, 84-121, insbes. 95ff.