

„Islamischen Staates“, der eine ähnliche transnationale Struktur etabliert hat. Der aufgeblähte und komplexe Sicherheitssektor zur Terrorismusbekämpfung wiederum wird in den betroffenen Ländern lange nicht wieder zurückgebaut werden. Insbesondere, wenn es sich um eigenständige Organisationen handelt, neigen diese zu Langlebigkeit und das auch dann, wenn deutliche Zweifel an Effektivität und Effizienz formuliert werden können. Selbst wenn der Identitätskonflikt an Schärfe verliert, bleiben die Organisationsstrukturen bestehen, die der Konflikt entstehen ließ. Viele Einheiten werden im Sinne von „institutionalisierten Organisationen“ darauf bedacht sein, nach Außen hin Rationalität und Effizienz darzustellen, um Erwartungen gerecht zu werden.¹⁷ Vielleicht wird nur ein neuer Identitätskonflikt mit einem neuen, anderen Feind zu derart massiven Umstrukturierungen führen können, wie sie nach dem 11. September 2001 weltweit stattgefunden haben.

2. THEORETISCHE REAKTIONSMÖGLICHKEITEN: VIER IDEALTYPEN

Die kommunikations- und organisationstheoretisch abgeleiteten Gegenstrategien sollen nun aufeinander bezogen werden. Angesichts eines terroristischen Kommunikationsangebots bestehen grundsätzlich die Möglichkeiten, die Offerte anzunehmen oder abzulehnen. Im Umgang mit terroristischen Strukturen wiederum lässt sich deren Organisation stören oder fördern. Daraus ergeben sich vier idealtypische Kombinationsmöglichkeiten:

17 „Institutionalisierte Organisationen“ benutzen Strukturen nicht, um ihre Arbeit tatsächlich effizient zu gestalten, sondern um Erwartungen der Umwelt im Hinblick auf Rationalität und Effizienz gerecht zu werden. Strukturen dienen somit der Selbstdarstellung, nicht der internen, instrumentellen Funktionsweise (vgl. John W. Meyer, Brian Rowan (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. in: American Journal of Sociology 83, H. 2, 340-363; Anna Maria Theis-Berglmair (2003): Organisationskommunikation: Theoretische Grundlagen und empirische Forschungen. VS Verlag, Wiesbaden, 193.).

	Organisation fördern	Organisation stören
Kommunikation annehmen	<i>konsequente Politisierung:</i> Selbstdarstellung, Verhandlung	militärische Terrorismusbekämpfung: Vergeltung, Zerschlagung, „Sicherheitspakete“, Terrorwarnungen
Kommunikation ablehnen	Geheimdiplomatie	<i>konsequente Kriminalisierung:</i> geheimdienstliche und polizeiliche Terrorabwehr

Zu beachten ist, dass die Kommunikationsannahme im hier verstandenen Sinne nur öffentlich wahrnehmbares Handeln einschließt. Der sicherheitspolitische Akteur nimmt die terroristische Kommunikationsofferte an, indem er öffentlich wahrnehmbar die politischen Rahmenbedingungen ändert, so dass dies als Reaktion auf die terroristische Kommunikation gedeutet wird. Die Politikänderung zeigt eine Verwundbarkeit an und das terroristische Angebot erweist sich als politisch relevante Information. Der terroristische Akteur wird durch politische Reaktionen grundsätzlich als politischer Akteur anerkannt. Terroristen haben dadurch bereits ein wichtiges Ziel erreicht. Sie möchten nicht als Verbrecher gelten, sondern politische Ziele erreichen. Dafür müssen sie politische Bedeutung erlangen. Im Grunde ist die Erfindung der Kategorie des „illegal combatant“ bzw. „unlawful combatant“ sowie die Extralegalität des Gefangenenlagers in Guantanamo eine Reaktion auf dieses Problem. Mit der Kriegsführung gegen nichtstaatliche Gewaltakteure geht eine Politisierung des Zusammenhanges einher, die damit verbundenen rechtlichen Folgen möchte man aber nicht tragen. Der sicherheitspolitische Akteur trägt unbeabsichtigt dazu bei, dass Terroristen politische Akteure werden. Lösungen dieses Dilemmas können nur darin liegen, die Gegenakteure entweder konsequent als Kriegsgegner und damit politische Gegner anzuerkennen¹⁸ (mit denen man im Prinzip

18 Vgl. Michael Pawlik (2008), a. a. O., 38ff.

auch verhandeln könnte) oder die (öffentlich wahrnehmbare) Kriegsführung zu beenden.

Die Überführung von Gewaltkommunikation in die Form eines politischen Dialoges befreit von der Inkonsequenz im Umgang mit dem Gegner und tauscht diese und die damit verbundenen kontraproduktiven Effekte gegen andere politische Kosten ein. Ein Arrangement erzwingt Zugeständnisse, die bisher unvorstellbar erschienen. Nicht zuletzt fürchtet die etablierte Politik Nachahmereffekte. Wenn trotz dieser Kosten und Risiken verständigungsorientierte Kommunikation angestoßen wird – durch das Stellen von Forderungen, Vermittlung, die Thematisierung moderater Fraktionen des Gegners –, dann kann die konsequente Politisierung des Konfliktes in einen stabilen Zustand führen. Die Aufnahme eines Dialoges verpflichtet dazu, zu den Selbstbeschreibungen des Gegenübers Stellung zu beziehen.¹⁹ Es entwickelt sich eine Kommunikationsstruktur, die bindend wirkt und aufeinanderfolgende Mitteilungen organisiert.²⁰ In diesem Prozess steigen die Austrittskosten kontinuierlich an.

Öffentlich bekannte Gespräche können durch geheime Verhandlungen vorbereitet werden. Diese Möglichkeit wird oft genutzt, um in einer Übergangsphase – man möchte den Gegner (noch) nicht politisch anerkennen, ist aber grundsätzlich an einer Einigung interessiert – Spielräume der Positionen auszuloten und Informationen über die Absichten des Anderen zu generieren. Da der sicherheitspolitische Akteur die Kommunikationsofferte annehmen, den Gegner aber (noch) nicht anerkennen möchte, handelt es sich auch hier um einen inkonsequenten und instabilen Zustand. Insbesondere besteht das Risiko, dass die geheimen Gespräche doch öffentlich werden. Damit gehen Kosten in der Form von Verlusten an Glaubwürdigkeit einher, weil sichtbar wird, dass die öffentliche Kommunikation der nicht-öffentlichen widerspricht.

Die Ablehnung der Kommunikationsofferte des Terrorismus bei gleichzeitigem Versuch der Störung seiner Organisation ist schließlich eine konsequente und daher stabile Umgangsmöglichkeit. Man überlässt das Thema den Routinen der Kriminalitätsbekämpfung durch Polizei und Justiz. Auch

19 Generell dient ein Großteil von Kommunikation genau diesem Zweck: der Kommunikation von Selbstbildern und über Selbstbilder (Vgl. Paul Watzlawick u. a. (1969/2007), a. a. O., 84f.)

20 Vgl. Paul Watzlawick u. a. (1969/2007), a. a. O., 114.

nicht öffentliche Ansätze der Spaltung oder Isolierung können verfolgt werden. Terroristen verstoßen gegen Gesetze und werden behandelt wie alle Straftäter. Besondere politische Maßnahmen sind, diesem Ansatz folgend, nicht nötig und nicht wünschenswert. Wenn infolge von Anschlagseignissen „Katastrophenkommunikation“ vorliegt, gehen mit diesem Ansatz konsequenter Kriminalisierung politische Kosten des Aushaltens der terroristischen Provokation einher. Terroristische Akteure könnten zumal versuchen, das Ausmaß und die Symbolizität von Anschlägen zu steigern, um doch noch gehört zu werden und Wirkung zu erzielen. Die Voraussetzungen dieser konsequenten Ablehnung des Kommunikationsangebots sind daher hoch und bedürfen einer politischen und gesellschaftlichen Kultur „heroischer Gelassenheit“²¹. Möglicherweise führen Erfahrungen mit terroristischen Kampagnen zu Gewöhnungseffekten, welche die Reaktion als routinemäßige Kriminalitätsbekämpfung begünstigen. Ob schließlich quasi-polizeiliche Einsätze des Militärs oder quasi-militärische Einsätze der Polizei noch in die Kategorie konsequenter Kriminalisierung fallen, hängt im Einzelfall davon ab, ob sie öffentlich als Reaktionen auf terroristisches Vorgehen gedeutet werden können oder als standardisiertes Verfahren, das in anderen Fällen auch Anwendung fände und eben daher keine Besonderheit darstellt. Maßnahmen unterhalb der Aufmerksamkeitschwelle der Öffentlichkeit, welche von Seiten terroristischer Akteure gleichwohl als „Antworten“ gedeutet werden, können zu „blowback“²² führen: Einer für die breite Öffentlichkeit scheinbar anlasslosen Anschlusskommunikation in der Form terroristischer Gewalt.

Ausgehend von den hier unterstellten theoretischen Prämissen und den anschließenden Überlegungen lässt sich ein sicherheitspolitisches Bündel an Maßnahmen darauf hin überprüfen, ob es in sich konsistent ist. Wenn Vorgehensweisen kombiniert werden, die terroristische Kommunikationsangebote sowohl annehmen als auch ablehnen, sendet dies widersprüchliche Signale aus. Maßnahmenbündel, welche die Organisation des Gegners sowohl fördern als auch stören, stellen ebenfalls eine inkonsistente Strategie dar. Im Einzelfall können die Übergänge einen schmalen Grat darstel-

21 Vgl. Herfried Münkler (2006): *Der Wandel des Krieges: Von der Symmetrie zur Asymmetrie*. Velbrück Wissenschaft, Weilerswist, 338ff.

22 Vgl. Chalmers Johnson (2000), a. a. O.

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

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

3. REALISIERUNGEN IN DER POLITISCHEN PRAXIS SEIT 2001

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

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