

Christopher Daase

Terrorismus – Akteure, Strukturen, Strategien



Dr. Christopher Daase, geb. 1962 in Hamburg, Studium der Politikwissenschaft, Philosophie, Literaturwissenschaft und Kunstgeschichte in Hamburg, Freiburg/Br., Berlin und Cambridge/Mass., war wiss. Mitarbeiter der Arbeitsstelle Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik des Otto-Suhr-Instituts an der FU Berlin und ist seit April 2001 Lecturer für Internationale Beziehungen an der University of Kent at Canterbury und Leiter der Abteilung für Internationale Konfliktstudien an der Brussels School for International Studies.

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 haben ein Phänomen in unser Gedächtnis zurückgerufen, das wir gerne verdrängen: das Phänomen des politischen Terrorismus. Selbst wenn wir über die Ereignisse von New York und Washington sprechen, müssen wir uns mit Mühe das Ausmaß der Zerstörung vergegenwärtigen, um die Ungeheuerlichkeit dieser Angriffe zu verstehen und ihre politische Tragweite einschätzen zu können.

Doch so spektakulär die Anschläge auf das *World Trade Center* und das *Pentagon* sind, so sehr folgen sie einem bekannten Muster: dem Einsatz von Gewalt gegen zivile Personen und Einrichtungen mit der Absicht, Angst und Schrecken zu erzeugen, um dadurch politische Zwecke zu erreichen. Terrorismus ist keineswegs ein neues Phänomen. Die jüdischen Sicarii, die während eines Aufstands gegen die Römer Kollaborateure umbrachten, können ebenso als frühe Terroristen bezeichnet werden wie die islamischen Assassinen, die den politischen Mord zur Perfektion brachten.¹ Die Begriffe „Terror“ und „Terrorismus“ erhielten ihre politische Bedeutung allerdings erst in der Französischen Revolution, als unter „terreur“ noch die durchaus legitime „Gewaltanwendung unter dem Schutz und im Interesse des Staates“ verstanden wurde.²

Der Wandel zum heutigen Verständnis des Terrorismus als *illegitime* Form politischer Gewalt fand Mitte des 19. Jahrhunderts statt. Der russische Zar beschwerte sich darüber, dass revolutionäre Gewalttäter frei in Europa herumreisen konnten; und England beklagte, dass irische Republikaner, die an Anschlägen gegen britische Besatzungstruppen beteiligt waren, Zuflucht in den Vereinigten Staaten fanden. Zu einem Problem der internationalen Politik wurde Terrorismus aber erst im Zuge der Dekolonisation und der Entstehung nationaler

1 Zur Geschichte des Terrorismus vgl. Walter Laqueur, *A History of Terrorism*, New Brunswick 2001.

2 Rudolf Walther, *Terror, Terrorismus*, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhard Kosselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart 1996, S. 323-444.

Befreiungsbewegungen nach dem Zweiten Weltkrieg. In den fünfziger Jahren benutzte die Nationale Befreiungsfront (FLN) in Algerien Terroraktionen, um internationale Aufmerksamkeit zu erlangen. Und die Volksfront zur Befreiung Palästinas (PFLP) beging die erste Flugzeugentführung 1967, um Mitkämpfer aus israelischen Gefängnissen freizupressen.

Heutzutage umfasst Terrorismus darüber hinaus transnationale Gewaltakte wie die Ermordung und Geiselnahme von Ausländern, Angriffe auf Botschaften und ausländische Einrichtungen sowie grenzüberschreitende Anschläge wie die jüngsten von New York und Washington. Die Frage, inwiefern sich hier eine neue Qualität des „post-modernen Terrorismus“ zeigt,³ dem immer größere militärische Vernichtungspotentiale zur Verfügung stehen und der immer extremere politische, religiöse und ideologische Zwecke verfolgt, ist schwierig zu beantworten. Denn gesichertes Wissen über den Terrorismus ist rar.

Trotz intensiver Forschung gibt es bislang nur wenig eindeutige Erkenntnisse über die Akteure, Strukturen und Strategien des Terrorismus. Das liegt zum einen natürlich daran, dass Terrororganisationen im Geheimen operieren und auch die Erkenntnisse der Strafverfolgungsbehörden und Geheimdienste zumeist nicht öffentlich sind. Zum anderen liegt es aber auch daran, dass das Thema „Terrorismus“ erheblich politisiert und emotionalisiert ist. Unter solchen Bedingungen ist ein rationaler Diskurs ausgesprochen schwierig.

Akteure des Terrorismus

Das Problem beginnt mit der Frage, wer die Akteure des Terrorismus sind. Sind nur revolutionäre Gruppen, die Anschläge auf staatliche Einrichtungen ausüben, „Terroristen“ oder auch autoritäre Staaten, die Oppositionsgruppen verfolgen? Denn auf der einen Seite verstehen wir gemeinhin unter „Terrorismus“ eine bestimmte Form der „Gewalt von unten“, die sich explizit gegen den Staat richtet.⁴ Auf der anderen Seite lässt sich zeigen, dass durch die Schreckensherrschaft korrupter Regime, zum Beispiel in Südamerika, weit mehr Menschen umgekommen sind als durch alle anderen Formen politischer Gewalt: Es spräche deshalb vieles dafür, diese „Gewalt von oben“ als „Staatsterrorismus“ zu bezeichnen.⁵

Hinter diesem „Streit um Worte“ stehen handfeste politische Positionen. Diejenigen, die von „Staatsterrorismus“ reden, halten staatliche Unterdrückung für primär und erklären den Terrorismus von unten als eine Reaktion auf den Terrorismus von oben: Die westlichen Großmächte hätten nach dem Zerfall ihrer Kolonialreiche den Aufbau autoritärer Regime in der Dritten Welt begünstigt. Um ihre Privilegien zu erhalten, hätte sie staatlichen Terror nicht nur geduldet, sondern gefördert. Der Widerstand gegen diese Regime – sei es in Vietnam oder im Iran, in Brasilien oder Chile, auf den Philippinen oder in Südafrika – sei deshalb ein berechtigter Kampf gegen den „von den USA unterstützten Staatsterrorismus.“⁶

Diejenigen, die Terrorismus als nicht-staatliches Gewaltphänomen ansehen, bezweifeln die historische Wurzel des Terrorismus im antikolonialen Freiheitskampf nicht. Aber sie betonen weniger die Reaktion auf staatliche Zwangsherrschaft als die Weitergabe und Radikalisierung revolutionären Gedankenguts. Demnach hat die Ausdehnung der nationalen Befreiungskämpfe Ende der sechziger Jahre Oppositionsgruppen im Westen inspiriert, die unkonventionellen Kampfmethoden zu übernehmen und für ihren politischen Kampf in

3 Walter Laqueur, Postmodern Terrorism, in: Foreign Affairs 75 (5) 1996, S. 24-36.

4 Vgl. Peter Waldmann, Terrorismus. Provokation der Macht, München 1998.

5 Vgl. Michael Stohl, The Politics of Terrorism, New York 1988.

6 Vgl. Edward S. Herman, The Real Terror Network: Terrorism in Fact and Propaganda, Boston 1982.

den „Metropolen des Kapitalismus“ zu adaptieren.⁷ Die „Rote Armee Fraktion“ hat sich deshalb nie als Terrororganisation verstanden, sondern als „Stadtguerilla“. Damit nahm sie für sich in Anspruch, einen legitimen „Krieg“ zu führen und, falls verhaftet, nicht als Kriminelle, sondern als Kriegsgefangene behandelt zu werden. Der Staat ist freilich auf diese Forderung nie eingegangen und hat den Terrorismus konsequent als Verbrechen verfolgt.

Dies wirft die Frage auf, ob sich Terroristen überhaupt von Guerillakämpfern unterscheiden lassen oder ob man die Behauptung akzeptieren muss, mit der einst US-Präsident Ronald Reagan die amerikanische Unterstützung für die nikaraguanischen Contra-Rebellen rechtfertigte: Die Terroristen des einen seien eben die Freiheitskämpfer des anderen. Es ist in der Tat schwierig, Guerillakriegführung und Terrorismus zu unterscheiden. Weil das Brechen von Völkerrechtsnormen, die Verbreitung von Angst und Schrecken und das Töten von Unschuldigen auch in konventionellen Kriegen eher die Regel als die Ausnahme sei, so behaupten einige, könne eine Unterscheidung nicht getroffen werden. Das Einzige, was Terroristen von Soldaten trenne, sei, dass Terroristen ihre Verbrechen nicht zu verbergen suchten.⁸ Neuerdings wird genau diese Argumentation dazu verwandt, die stärkere Beteiligung des Militärs in der Terrorismusbekämpfung zu fordern. So schrieb Caleb Carr bereits vor fünf Jahren: „In Wahrheit ist Terrorismus, wie seine Anhänger oft behauptet haben, eine Form der Kriegführung, und erst wenn wir das einsehen, werden wir in der Lage sein, eine umfassende und wirksame Antwort auf diese Bedrohung zu formulieren.“⁹ Die Reaktion der Vereinigten Staaten auf die Ereignisse vom 11. September folgt genau dieser Forderung: Terrorismus als Krieg zu verstehen und entsprechend militärisch zu handeln.

Die meisten Autoren haben bisher allerdings auf einer klaren Unterscheidung bestanden: Terroristen sind keine Soldaten, sondern Kriminelle; und Terrorismus ist kein Krieg, sondern ein Verbrechen. Als Kriterium für diese Unterscheidung dient die „Legitimität“ politischer Gewalt. Guerillakämpfer würden Gewalt nur im Rahmen des Völkerrechts ausüben: Sie greifen nur Soldaten und militärische Einrichtungen an und führen ihren Kampf mit einer begründeten Aussicht auf Erfolg; sie tragen ihre Waffen offen und sind als Kombattanten klar erkennbar. Ihre Gewaltanwendung ist deshalb legitim und eher als Krieg denn als Verbrechen anzusehen. Terroristen dagegen würden die völkerrechtlichen Regeln der Kriegführung absichtlich verletzen: Sie greifen zivile Einrichtungen an und töten unterschiedslos Männer, Frauen und Kinder; sie geben sich nicht als Kombattanten zu erkennen und lehnen jede Begrenzung von Waffen oder Kampfmethoden ab. Ihre Gewaltanwendung ist deshalb illegitim und eher als Verbrechen denn als Kriegführung anzusehen.¹⁰

Freilich ist dies eine idealisierte Darstellung. Denn bisher war das Kriegsvölkerrecht nicht sehr erfolgreich darin, den Guerillakrieg rechtlichen Normen zu unterwerfen. Doch so schwierig die Unterscheidung von Krieg und Terrorismus ist, so notwendig ist sie auch. Denn würde man sie aufheben, würde man zugleich all die Regeln außer Kraft setzen, denen Soldaten in konventionellen Kriegen bisher unterworfen waren. Man würde die Rechtlosigkeit im Krieg sanktionieren und bereits gewonnenes Terrain des humanitären Völkerrechts wieder aufgeben. Zu behaupten, dass Terroristen Soldaten sind, beziehungsweise Guerillakämpfer immer auch Terroristen sind, ist deshalb nicht nur sachlich falsch, sondern auch politisch fragwürdig. Es legitimiert nämlich entweder Terrorismus als „normales“ Kriegs-

7 Vgl. Grant Wardlaw, *Political Terrorism: Theory, Tactics, and Counter-Measures*, London 1982.

8 Vgl. Andrew Silke, *Terrorism and the Blind Men's Elephant*, in: *Terrorism and Political Violence* 8 (3) 1996, S. 12-28.

9 Caleb Carr, *Terrorism as Warfare. The Lessons of Military History*, in: *World Policy Journal* 13 (4) 1996-97, S. 1-12.

10 Vgl. Martha Crenshaw, *Terrorism, Legitimacy, and Power*, Middletown 1983.

verhalten oder es delegitimiert die Guerillakriegführung, die notwendig jenseits der Regeln konventioneller Kriegführung stattfindet.

Es ist allerdings eine Tatsache, dass gelegentlich Guerillaorganisationen zu Methoden des Terrorismus greifen. Sie tun dies insbesondere dann, wenn andere Strategien erfolglos sind und sie politisch „mit dem Rücken zur Wand“ stehen. Insofern signalisiert Terrorismus ein „strategisches Versagen“.¹¹ Aber nicht nur Gruppen greifen zu diesem Mittel. Auch Staaten sind in der Vergangenheit bereit gewesen, Terrorgruppen finanziell und logistisch zu unterstützen.

Die Behauptung, dass Terrorismus weniger das Werk von kleinen Oppositionsgruppen als vielmehr von unberechenbaren Staaten ist, stammt aus dem Kalten Krieg. Schon in den sechziger Jahren war vermutet worden, dass die Sowjetunion, Kuba und andere kommunistische Staaten den internationalen Terror unterstützen würden. Das konnte umso leichter behauptet werden, als keine klare Trennung zwischen Terrorismus und Guerilla gemacht wurde, und die sowjetische Führung selber angekündigt hatte, Freiheitsbewegungen in der Dritten Welt unterstützen zu wollen. Erst Ende der siebziger Jahre und mit dem Beginn des so genannten Zweiten Kalten Krieges wurde aus den Vermutungen eine regelrechte Verschwörungstheorie. Die Sowjetunion wurde beschuldigt, die Irisch Republikanische Armee (IRA), die ETA, die RAF, die Roten Brigaden und verschiedene türkische Terrorgruppen zu unterstützen, um die NATO zu schwächen und die demokratischen Systeme des Westens zu destabilisieren. Von der PLO wurde gesagt, sie sei die sowjetische Speerspitze, die sich gegen Israel und gegen amerikanische Interessen im Nahen Osten richte.¹²

Obwohl diese Behauptungen nie belegt werden konnten, wurden sie Gemeingut der Terrorismusforschung und Grundlage der amerikanischen Antiterrorismuspolitik. Am besten fasst eine Äußerung von CIA-Direktor William Casey aus dem Jahr 1986 diese Überzeugung zusammen: „Internationaler Terrorismus kann nicht unabhängig von der finanziellen Unterstützung, dem militärischen Training und den Rückzugsräumen begriffen werden, die bestimmte Staaten Terroristen bieten. Die Ursachen des Terrorismus im Verhalten von Gesellschaften zu suchen, die Opfer von Terrorismus geworden sind, heißt am falschen Ort zu suchen. Die Ursachen sind vielmehr in den Überzeugungen und Absichten der Terroristen selbst zu finden und in den Aktivitäten der Staaten, die glauben es liege in ihrem Interesse, internationalen Terrorismus zu unterstützen - die Sowjetunion und ihre Satellitenstaaten in Osteuropa, Libyen, Syrien, Iran, Irak, Nordkorea, die Volksrepublik Jemen, Kuba und Nikaragua.“¹³

Wie zählebig die Vorstellung ist, dass letztendlich feindliche Staaten hinter den Terroristen stecken, sieht man daran, wie bruchlos die These vom *state sponsored terrorism* den Zerfall der Sowjetunion und das Ende des Kalten Krieges überdauerte. Heute ist es nicht mehr der Ostblock, der Terrorismus fördert, sondern die Internationale der Schurkenstaaten. Im jüngsten Bericht des U.S.-Außenministeriums zum globalen Terrorismus vom April 2001 werden ausdrücklich Iran, Irak, Syrien, Libyen, Kuba, Nordkorea und Sudan genannt.¹⁴

11 Lawrence Freedman et al., *Terrorism and International Order*, London 1986.

12 Vgl. z.B. Claire Sterling, *The Terror Network*, New York 1981; Benjamin Netanyahu (Hrsg.), *Terrorism: How the West Can Win*, New York, 1986; Neil C. Livingstone/Terrell E. Arnold (Hrsg.), *Fighting Back*, Lexington 1986.

13 William J. Casey, *The International Linkages – What Do We Know?*, in: Uri Ra'an et al. (Hrsg.), *Hydra of Carnage*, Lexington 1986, S. 5-15, S. 11f.

14 U.S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2000* (<http://www.usis.usemb.se/terror/rpt2000/overviewstate.html>).

Afghanistan fehlte auf der Liste, wohl nicht zuletzt deshalb, weil es ein Eingeständnis bedeutet hätte, dass die „Freiheitskämpfer“ von einst zu „Staatsterroristen“ geworden sind.

Strukturen des Terrorismus

Häufig wird gesagt, es gäbe *den* Terrorismus nicht, sondern nur verschiedene „Terrorismen“. Tatsächlich ist die Vielfalt von Terrororganisationen groß und es gibt zahlreiche Versuche, sie anhand von politischer Orientierung, militärischer Strategie oder anderen Kategorien zu klassifizieren. Doch so groß die Bandbreite von Terrororganisationen ist, so groß ist die Ähnlichkeit hinsichtlich ihrer sozialen Organisation. Denn Terrorismus ist, wenn man einmal von psychopathischen Einzeltätern wie dem Una-Bomber absieht, eine Gruppenaktivität. Daraus ergeben sich bestimmte organisatorische Zwänge und Probleme, die eine Terrorgruppe lösen muss, um „erfolgreich“ zu sein.

Das organisatorische Kernproblem liegt darin, dass Terrorgruppen im Geheimen operieren müssen und gleichzeitig auf eine umfangreiche Infrastruktur angewiesen sind, um ihre Angriffe auszuführen. Das eine verlangt eine möglichst kleine Organisation, das andere eine möglichst große. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass die meisten Terrorgruppen klein sind und klein bleiben. Aufgrund ihrer extremen Ideologie gelingt es ihnen häufig nicht, eine größere Gefolgschaft und Mittel zu mobilisieren, die für spektakuläre Anschläge oder gar Terrorkampagnen notwendig sind. Die meisten Terrororganisationen sind deshalb klein und kurzlebig; sie können nur ein paar Anschläge verüben, bevor ihre Mittel verbraucht sind und sie sich der „Beschaffungskriminalität“ zuwenden müssen, anstatt sich dem politischen Kampf zu widmen.

Gelingt es einer Terrorgruppe allerdings, aus welchen Gründen auch immer, eine größere Gefolgschaft zu mobilisieren, die bereit ist, den Bedarf an Kämpfern und finanziellen Mitteln zu decken, dann gewinnt sie die Fähigkeit, nicht nur einzelne Anschläge, sondern Terrorkampagnen zu führen, die eine Bedrohung für den Staat darstellen können. Die Größe einer Terrorgruppe hat allerdings auch Nachteile. Sie führt nämlich unweigerlich zu einer Art Bürokratisierung, die die Organisation verwundbar macht, durch Infiltration oder direkten Angriff von Sicherheitskräften zerstört zu werden.

Terrororganisationen haben versucht, dieses Dilemma durch eine organisatorische Pyramidenstruktur zu lösen. Denn es erfordert weitaus mehr Personen, Terroraktionen vorzubereiten als auszuführen. Der Großteil der Aktivisten arbeitet deshalb für die logistische Unterstützung von Terrorangriffen. Eine typische Terrororganisation ist in vier hierarchische Ebenen gegliedert.¹⁵ An der Spitze steht eine relativ kleine Führungsgruppe, das Kommando. Vom Kommando werden die politischen Richtlinien vorgegeben und strategische Entscheidungen getroffen. Darunter befindet sich die etwas größere Gruppe der terroristischen Aktivisten, der Kader. Diese Kader sind häufig spezialisiert auf bestimmte Gewaltformen. Ihnen obliegt die praktische Ausführung von Terroraktionen. Die dritte Ebene ist die der aktiven Helfer, die wiederum größer ist und für die Vorbereitung der Aktionen, die Kommunikation, Beschaffung von Waffen, Papieren und Informationen unentbehrlich ist. Die vierte und größte Gruppe ist schließlich die der passiven Helfer oder Sympathisanten, die zwar nicht bereit sind, sich aktiv an Anschlägen zu beteiligen, doch die Anschläge öffentlich rechtfertigen. Diese Funktion ist ausgesprochen wichtig, denn sie entscheidet über die poli-

15 Vgl. James Fraser/Ian Fulton, *Terrorism Counteraction*. FC 100-37, Fort Leavenworth 1984.

tische Akzeptanz der Anschläge. Wenn eine Terrorgruppe politischen Rückhalt hat, kann sie auch damit rechnen, eine größere Gruppe von zunächst passiven und später aktiven Helfern rekrutieren zu können.

Terrorgruppen sind daher darauf angewiesen, ihre Gewaltaktionen zu begründen, um sie als einen gerechten Kampf für eine gerechte Sache darzustellen. Große Terrororganisationen wie die ETA oder die IRA haben trotz ihrer radikalen Methoden die Basis ihrer passiven Helfer nie verloren, weil ihre politischen Ziele eine große Anziehungskraft haben.

So wichtig eine breite Basis von passiven und aktiven Helfern ist, so wichtig ist es, den Kreis der aktiven Kader klein und geheim zu halten, um die Gefahr zu minimieren entdeckt zu werden. Die aktiven Terroristen sind deshalb häufig in so genannten Zellen organisiert (die bei Bedarf zu Kolonnen verbunden werden können), die ein hohes Maß an Autonomie besitzen und unabhängig voneinander operieren. Terrorismus ist also ein dezentrales Phänomen, und je größer die Gruppe ist, umso größer ist die Notwendigkeit einer dezentralen Organisation.¹⁶ Das ist der Grund, warum Terrororganisationen so schwierig zu bekämpfen sind. Wären sie stärker zentralisiert, wäre es leichter, sie zu infiltrieren und von Sicherheitskräften zerstören zu lassen.

Der geringe Organisationsgrad hat aber auch Nachteile für die Terrorgruppe. Die Unabhängigkeit der Kader erschwert eine zentrale Kontrolle und fördert interne Opposition. Je größer eine Terrororganisation wird, um so eher ist mit Fraktionsbildung und Abspaltungen zu rechnen. Die PLO hat seit ihrer Gründung mit diesem Problem zu kämpfen. Zumal als sie begann, staats-ähnliche Strukturen zu entwickeln und den Einsatz von Gewalt stärker zu monopolisieren, spalteten sich radikale Gruppen ab, die am Terrorismus festhalten wollten.

Eine breite Basis von aktiven und passiven Helfern ist nicht zuletzt für die Finanzierung der Terrororganisation notwendig - es sei denn, man findet einen staatlichen Sponsor. In der Tat haben Staaten versucht, mit finanziellen Zuwendungen Terrorgruppen zu fördern und sich Einfluss auf ihre Aktionen zu verschaffen. Doch ist das Ausmaß, das während des Kalten Krieges der Unterstützung durch kommunistische Staaten und seither der Unterstützung islamischer Staaten zugemessen wird, weit übertrieben. Im Allgemeinen sind die Summen relativ gering und der politische Einfluss ist minimal geblieben.

Terrorgruppen finanzieren sich nämlich in der Regel nicht durch staatliche Zuwendungen, sondern durch komplexe Wirtschafts- und Finanzstrukturen.¹⁷ Die PLO baute in den siebziger Jahren ein Wirtschaftsunternehmen auf, die Samed, das nicht nur Farmen bewirtschaftete, sondern auch Betriebe gründete, um die politischen und militärischen Arme der PLO zu finanzieren. Die PKK sammelte Spenden und erhob, wo diese nicht freiwillig gezahlt wurden, „Zwangssteuern“ unter den im Ausland lebenden Kurden, um den heimatlichen Freiheitskampf zu finanzieren. Die IRA finanzierte sich über ein weit verzweigtes Netz von Schutzgelterpressung und organisierte Kriminalität. Und wieder andere Organisationen, wie der „Scheinende Pfad“ in Peru, sind im internationalen Drogengeschäft tätig. Je größer die Einnahmen werden und je krimineller ihr Ursprung, um so wichtiger wird die Geldwäsche, die ihrerseits wiederum organisatorische Strukturen benötigt. Die Zerstörung dieser finanziellen Netzwerke ist deshalb eine der wichtigsten Maßnahmen im Kampf gegen den Terrorismus.

16 Jonathan R. White, *Terrorism. An Introduction*, Belmont et al 1998, S. 39.

17 Vgl. vor allem James Adams, *The Financing of Terror*, New York 1986.

Strategien des Terrorismus

Wenn es zutrifft, dass die Schlagkraft einer Terrorgruppe mit ihrer Größe steigt, aber ihrem Wachstum natürliche Grenzen gesetzt sind, dann liegt es nahe, dass sie mit anderen Terrorgruppen zusammenarbeitet. Durch transnationale Kooperation können zum Beispiel bei gemeinsamen Trainingslagern Kosten in der Ausbildung eingespart werden; durch die Gewährung von Unterschlupf kann die Strafverfolgung erschwert werden; und durch den Aufbau einer gemeinsamen Infrastruktur kann die Schlagkraft erhöht werden.

Oft ist die grenzüberschreitende Kooperation aber kein Zeichen von Stärke, sondern von Schwäche. Die europäischen linksterroristischen Gruppen, die sich zwischen 1984 und 1987 zusammenschlossen (die Action Direct in Frankreich, die Kommunistischen Zellen in Belgien, die Rote Armee Fraktion in Deutschland, die Roten Brigaden in Italien und vorübergehend die Dev Sol in der Türkei), taten dies, um dem Verlust von Anhängern und Ressourcen entgegenzuwirken.¹⁸ Doch ihre Hoffnung, den bewaffneten Kampf damit auf eine neue, internationale Ebene zu heben, erfüllte sich nicht. Im Gegenteil nahm der linke Terrorismus nach dem Ende des Ost-West-Konflikts weiter ab und blieb nur in der Türkei (durch die Dev Sol), in Spanien (durch die GRAPO) und in Griechenland (durch die Gruppe 17. November) virulent.

Im Falle des islamischen Terrorismus sieht es jedoch etwas anders aus. Zunächst ist der islamische Terrorismus, insbesondere der des „Islamischen Jihad“, der aus der ägyptischen Moslebruderschaft hervorgegangen ist, in weit geringerem Maße institutionalisiert als herkömmliche Terrororganisationen. Gleichzeitig hat er eine viel größere Basis mittels seiner Verankerung in der islamischen Gesellschaft durch Koranschulen und andere soziale Einrichtungen. Anfang der achtziger Jahre begann eine Zusammenarbeit zwischen Jihad und Osama Bin Ladens Organisation Al Kaida, die durch die Gründung der „Weltislamischen Front für den heiligen Krieg gegen Juden und Kreuzfahrer“ 1998 formalisiert wurde. Mit dieser Kooperation erhöhte Jihad seine operative Schlagkraft und Al Kaida ihre geographische Reichweite. In den Anschlägen dieser Gruppe erkennt man die Kombination der Selbstmordattentate Jihads und die zeitlich abgestimmten Großangriffe Al Kaidas, wie zuletzt bei den Anschlägen auf die amerikanischen Botschaften in Tansania und Kenia 1998 und den Anschlägen vom 11. September 2001.

Terroristen steht im Grunde nur eine geringe Zahl taktischer Angriffsmöglichkeiten zur Verfügung: Bombenanschläge, Entführungen, Giftanschläge, Hinterhalte, Menschenraub und Geiselnahme.¹⁹ Die Wirkung dieser Maßnahmen kann zwar durch Kombination vergrößert werden, doch sind sie als strategische Aktionen selten geeignet, einen Staat militärisch ernsthaft zu bedrohen. Eine Terrorgruppe muss deshalb versuchen, die *politische* Wirkung ihrer Anschläge zu potenzieren. Sie kann dies auf verschiedene Weise tun.

Erstens kann sie ihre eigenen Angriffe als ein Fanal für eine Massenerhebung begreifen. Ein gezielter politischer Mord kann der Anfang eines Aufstands sein. In diesem Sinne haben sich die RAF und andere europäische Terrorgruppen der siebziger Jahre als Avantgarde eines internationalen Klassenkampfes gesehen.

Zweitens kann die Terrorgruppe durch eine besonders medienwirksame Inszenierung der Anschläge den Eindruck der Bedrohung vergrößern. Die Angriffe auf die Symbole amerika-

18 Vgl. Stephen Segaller, *Invisible Armies: Terrorism into the 1990s*, San Diego 1987.

19 Vgl. Brian Jenkins, *International Terrorism: The Other World War*, Santa Monica 1985.

nischen Reichtums (*World Trade Center*) und amerikanischer Macht (*Pentagon*) sind dafür ein gutes Beispiel.

Drittens kann sie durch technologische Innovation den Eindruck militärischer Eskalationsfähigkeit erwecken. Die Verfügbarkeit von biologischen, chemischen und nuklearen Waffen - auch wenn sie von primitiver Bauart sind - würde die politische Wirkung von terroristischen Anschlägen vervielfachen.²⁰

Viertens schließlich kann eine Terrorgruppe aber auch eine indirektere Strategie verfolgen. Sie kann auf die inneren Zerstörungskräfte eines Staates hoffen, der sich in seinem Kampf gegen den Terrorismus verausgabt. Diese klassische Abnutzungsstrategie ist von vielen nationalen Terrorismusorganisationen wie der ETA oder der IRA angewendet worden.

Ausblick

Die Ereignisse vom 11. September 2001 sind vor dem Hintergrund dieser Überlegungen in mehrfacher Hinsicht beunruhigend. Sie deuten nämlich einen dreifachen Wandel an, einen Wandel der Akteure, der Strukturen und der Strategien.

Erstens scheint es weniger denn je einen klaren *Akteur* des Terrorismus zu geben. Keine Gruppe hat sich zu den Anschlägen bekannt, und die Belege für eine Täterschaft von Osama Bin Laden und seiner Organisation sind spärlich oder geheim. Von den zwingenden Beweisen, die U.S.-Außenminister Powell kurz nach dem 11. September als Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen sprach, ist jedenfalls keine Rede mehr. In dieser Situation sind diffuse Begriffe wie „Islamismus“, „Fundamentalismus“ und „islamischer Terrorismus“ ebenso hilflos wie die mediale Konkretisierung des Terrorismus in der Person Bin Ladens. Terrorismus ist eben kein „Akteur“, den man „jagen, binden und bestrafen“ könnte, wie Präsident Bush gerne sagt.

Zweitens ist die organisatorische *Struktur* des neuen Terrorismus deutlich geringer institutionalisiert als beim klassischen Terrorismus nationalistischer oder ideologischer Provenienz. Während die ETA und die IRA, die RAF und die Action Direct vergleichsweise hierarchisch organisiert waren, scheinen die Zellen des „islamischen Terrorismus“ weit unabhängiger zu agieren. Und während die traditionellen Terrorgruppen sich durch eigenständige kriminelle Organisationen finanzierten, wächst der islamische Terrorismus in Symbiose mit den legalen, informellen Wirtschafts- und Finanzstrukturen islamischer Gesellschaften.

Schließlich scheint sich die terroristische *Strategie* vom Kalkül des selektiven Tötens zum Kalkül des Massenmordes zu verschieben. Das liegt nicht zuletzt daran, dass es einen politischen Zweck im strikten Sinne nicht mehr gibt: denn nicht nur ein Bekennerschreiben, sondern auch politische Forderungen fehlten, die den traditionellen Terrorismus ausgezeichnet hatten. Wo es aber keine konkreten Ziele mehr gibt, wird auch die letzte Begrenzung der Mittel aufgehoben. Die sich verdichtenden Anzeichen dafür, dass Bin Laden biologische, chemische und nukleare Waffen anstrebte, lassen die Möglichkeit eines Megaterrorismus als reales Risiko erscheinen.

All dies macht die Terrorismusbekämpfung gleichzeitig schwieriger und dringender. Sich aber wegen der Dringlichkeit über die Schwierigkeit zu täuschen und Terrorismus einfach als militärisches Problem zu definieren, das mit überlegener Macht gelöst werden könnte, wäre fatal. Zwar können Staaten militärisch angegriffen und auch besetzt werden, die Terroristen

20 Vgl. Jessica Stern, *The Ultimate Terrorists*, Cambridge 1999.

Zuflucht und finanzielle Unterstützung bieten. Doch wird damit nur ein und nicht einmal der wichtigste Aspekt terroristischer Infrastruktur getroffen. Wichtiger denn je sind finanz-, wirtschafts- und sozialpolitische Strategien im Kampf gegen den Terrorismus. In diesem Sinne ist die amerikanische Reaktion auf die Ereignisse vom 11. September noch beunruhigender als diese Ereignisse selbst.