

Osnabrücker Jahrbuch  
Frieden und Wissenschaft  
18 / 2011

## Veränderte Sicht auf Risiken?

- OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2010
- MUSICA PRO PACE 2010
- BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der  
Stadt Osnabrück und dem Präsidenten der  
Universität Osnabrück

V&R unipress  
978-3-89971-904-8



# Inhalt

Vorwort der Herausgeber . . . . .	7
Editorial . . . . .	9

## I. OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2010

<i>Spielverderber? Neue Medien, Computerspiele und Jugendgewalt</i> Mit Christian Pfeiffer und Alexander T. Müller . . . . .	17
---	----

<i>Fußball – Spielfeld für Integration oder Ausgrenzung?</i> Mit Willi Lemke, Nia Künzer und Gunter A. Pilz . . . . .	41
--	----

<i>Flüchtlingsnot vor und hinter den Grenzen der Europäischen Union</i> Mit Angelika Beer, August Hanning und Elias Bierdel. . . . .	63
---	----

<i>Europa sieht Deutschland:</i> <i>»Dass ein gutes Deutschland blühe ...«</i> Von Friedrich Schorlemmer . . . . .	91
--	----

<i>Religionen als zivilisierende Kräfte der Globalisierung?</i> Mit Selim Abdul-Galeel und Peter Steinacker. . . . .	107
---	-----

## II. MUSICA PRO PACE – KONZERT ZUM OSNABRÜCKER FRIEDENSTAG 2010

Stefan Hanheide, Osnabrück <i>Die katastrophalen Folgen von Gerechtigkeit durch Gewalt.</i> <i>Zum Oratorium »A Child of Our Time« von Michael Tippett . . . . .</i>	131
--	-----

### III. BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Kenichi Mishima, Tokio <i>Die Entmachtung der japanischen Öffentlichkeit . . . . .</i>	139
Lars Gerhold, Berlin <i>Zwischen Risiko und Gefahr. Unsicherheit als Anforderung an das Individuum. . . . .</i>	145
Ulrich Schneckener, Osnabrück <i>Der schwierige Umgang mit dem »Risiko Terrorismus«. Möglichkeiten und Grenzen der Terrorismusbekämpfung . . . . .</i>	157
Reinhold Mokrosch, Osnabrück <i>Das Risiko der Gewaltfreiheit. Was können die Weltreligionen für den Frieden tun? . . . . .</i>	171
Silke Grade, Osnabrück <i>»Eine Zierde der Stadt Osnabrück« oder »der Judentempel«. Die Synagoge an der Rolandstraße . . . . .</i>	191

### IV. ANHANG

Referentinnen und Referenten, Autorinnen und Autoren . . . . .	207
Abbildungsnachweis . . . . .	213

Ulrich Schneckener, Osnabrück

## Der schwierige Umgang mit dem »Risiko Terrorismus«

Möglichkeiten und Grenzen der Terrorismusbekämpfung<sup>1</sup>

I. *Was ist Terror?* – »Gewinnen oder verlieren wir den globalen Krieg gegen den Terror?« Diese Frage stellte sich der damalige US-Verteidigungsminister *Donald Rumsfeld* im Oktober 2003 in einem internen Memo. Sie war symptomatisch für die Philosophie des von der Regierung *George W. Bush* geführten »*Global War on Terror*«. Die Kategorien von ›Sieg‹ und ›Niederlage‹ sind jedoch als Erfolgskriterien bei der Bekämpfung des Terrorismus wenig hilfreich, denn sie gehen an der spezifischen Eigenart der terroristischen Strategie vorbei. Diese Strategie verfolgen die Akteure nicht zuletzt deshalb, weil sie erlaubt, sich einer klaren Entscheidung über ›Sieger‹ und ›Besiegte‹ zu entziehen – anders als bei einer konventionellen militärischen Konfrontation. Stattdessen suchen Terroristen die Zuflucht in einen jahrelangen, zermürbenden ›Kleinkrieg‹, der allein mit militärischen Mitteln nicht zu gewinnen ist. Im engeren Sinne des Wortes lässt sich Terrorismus daher nicht ›besiegen‹. Man kann ihn bekämpfen und seinen Aktionsradius einschränken; man kann sein Gefährdungspotenzial reduzieren, seine Infrastruktur zerstören, den Zufluss von Ressourcen und den Zulauf von Sympathisanten bzw. Rekruten stoppen etc. Dennoch wird sich diese Form der Gewaltanwendung nicht aus der Welt schaffen lassen, auch nicht durch die Tötung von ›Top-Terroristen‹ wie *Osama Bin Laden*. Es wird immer wieder Gruppen und Personen geben, für die die terroristische Gewaltstrategie ›attraktiv‹ ist, da sie glauben, nur auf diese Weise ihre Ziele verfolgen zu können.

Denn Terrorismus, ob nun ›alter‹ oder ›neuer‹ Prägung, ist grundsätzlich ein Ausdruck gesellschaftlicher und internationaler Konflikt- und Problemlagen. Das heißt, Terrorismus ist stets das Resultat von politischen und sozialen Prozessen und Konstellationen. Diese Ursachen für Terrorismus sind vielfältig und im Einzelfall nicht leicht zu bestimmen, zumal individual- und gruppenpsychologische, organisationssoziologische, soziokulturelle, politische und ökonomische Faktoren zusammenspielen. Allerdings dürfte, weltweit betrachtet, der *Kontext eskalierter bzw. eskalierender Gewaltkonflikte* von zentraler Bedeutung sein: Bis heute entstehen die

meisten Terrorgruppen im Zusammenhang mit solchen Konfliktlagen und strahlen von dort auf andere Regionen aus. Insbesondere der Faktor tatsächlicher oder vermeintlicher Fremdbestimmung, Unterdrückung oder Ausgrenzung spielt eine wesentliche Rolle bei der Genese solcher Gruppierungen, bei ihrer Ideologie und der Wahl ihrer Mittel. Diese Aspekte führen nicht zwangsläufig in den Terrorismus, sie gelten auch nicht für jede Form von Terrorismus, sie erklären aber die Entstehung einer Vielzahl von Gruppierungen.

Dem neuen transnationalen Terrorismus vom Typ *Al Qaida* ist es gelungen, lokale und internationale Aspekte ideologisch, strategisch und operativ miteinander zu verbinden und eine Reihe von im Prinzip *lokalen* Konflikt- und Problemlagen in den Kontext einer globalen Auseinandersetzung zwischen dem ›Westen‹, allen voran den USA und ihren Verbündeten, einerseits und der vermeintlich ›erniedrigten‹ oder ›fremdbestimmten‹ muslimischen Welt andererseits einzubetten. Darin drückt sich eine neue Qualität aus, die die Terrorismusbekämpfung – ob international oder in Deutschland – vor objektive Schwierigkeiten stellt, auf die auch und gerade liberale Demokratien noch keine zufriedenstellende Antwort gefunden haben.

Dabei ist es zunächst einmal wichtig, das Phänomen begrifflich genauer zu fassen und von anderen Gewaltformen abzugrenzen.

Grundsätzlich gilt: Der Begriff »Terrorismus« ist politisch hochgradig umstritten, er wird vielfach als Kampfbegriff genutzt, weshalb es keine universell gültige, völkerrechtlich verbindliche Definition gibt. Stattdessen wird der Begriff in nationalstaatlichen Gesetzen, auf der Ebene der Europäischen Union oder im Kontext anderer Regionalorganisationen durchaus unterschiedlich gebraucht. Symptomatisch für die Definitionsprobleme ist die seit Jahren anhaltende Auseinandersetzung um eine umfassende Anti-Terrorismus-Konvention im Rahmen der Vereinten Nationen.

Ich schlage hier folgende Definition vor: Terrorismus lässt sich verstehen als eine Gewaltstrategie nichtstaatlicher Akteure, die aus dem Untergrund agieren und systematisch versuchen, eine Gesellschaft oder bestimmte Gruppen in Panik und Schrecken zu versetzen, um – nach eigener Aussage: politische – Ziele durchzusetzen. Als »Terroristen« oder »Terrororganisationen« werden jene bezeichnet, die sich beim Einsatz von Gewalt primär terroristischer Mittel und Taktiken bedienen, was nicht ausschließt, dass sie im Laufe der Zeit zu anderen Gewaltstrategien übergehen und insofern ihren Charakter sukzessive verändern.

Diese Definition lässt sich nach mehreren Seiten hin abgrenzen:

*Erstens* bezieht sie sich nicht auf Einzeltäter, die entweder mit ihren Gewalttaten kein eigenes politisches Anliegen verfolgen (etwa Amokläufer, Serienmörder oder Auftragskiller) oder aber mit Hilfe einer Tat versuchen,

politische Verhältnisse zu verändern, ohne gleichzeitig die Gesellschaft in Panik versetzen zu wollen (man denke an sogenannte ›Tyrammenmorde‹).

*Zweitens* gilt es, Terrorismus – obgleich rein juristisch in der Regel als eine Form der Kriminalität betrachtet – soziologisch von Gewaltstrategien abzugrenzen, bei denen primär profitorientierte Motive im Vordergrund stehen – wie etwa die erpresserische Anwendung oder Androhung von Gewalt durch kriminelle Banden, Mafia-Strukturen, Syndikate oder marodierende Gruppen.

*Drittens* lassen sich Terroristen zumindest idealtypisch von anderen politisch motivierten, paramilitärischen Gruppierungen unterscheiden, insbesondere von Rebellen, Guerillakämpfern, Partisanen oder Milizen. Während Terroristen auf die psychischen Effekte (›Schrecken‹) ihrer Gewaltakte setzen, verfolgen jene ihre Ziele in der Regel durch physische Gewaltausübung in Form einer – wenngleich unkonventionellen – Kriegsführungsstrategie, bei der es darum geht, die militärische Schlagkraft des Gegners (etwa einer staatlichen Armee) zu schwächen, ihn zu besiegen oder zur Aufgabe zu zwingen. Ferner sind Terroristen – anders als Rebellen oder Milizen – typischerweise weder willens noch in der Lage, größere Territorien militärisch zu erobern und zu kontrollieren.

*Viertens* beschränkt die Definition Terrorismus auf die Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure, denn Terrorismus und staatlicher Terror (sogeannter ›Staatsterror‹) sollten begrifflich voneinander unterschieden werden. Für staatlich organisierte oder zu verantwortende Verbrechen an der Zivilbevölkerung oder einzelnen Personen findet sich eine Reihe von spezifischen Begriffen – Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Genozid, Folter oder politischer Mord –, die die Phänomene des Staatsterrors weitaus genauer erfassen als der Terrorismusbegriff. Ein grundlegender Unterschied ist, dass Staatsterror – im Extremfall in Form einer Schreckensherrschaft – die Absicherung des *Status quo* bezweckt, während der Terrorismus nichtstaatlicher Akteure stets auf die Veränderung der bestehenden politischen Verhältnisse abzielt. Zudem agieren staatliche oder im staatlichen Auftrag handelnde Akteure typischerweise nicht verdeckt aus dem Untergrund, sondern nach Möglichkeit offen und sichtbar, um die Bevölkerung insgesamt oder bestimmte Gruppen (etwa Oppositionelle oder Minderheiten) einzuschüchtern. Darüber hinaus sind terroristische Anschläge das Mittel von im militärischen Sinne ›schwachen‹ Akteuren, während Staatsterror einen relativ mächtigen Gewaltapparat voraussetzt. In einer Grauzone bewegt sich gleichwohl der staatlich geduldete, beauftragte oder unterstützte Terrorismus. Staatliche Akteure, zumeist aus Kreisen der Geheimdienste und des Sicherheitsapparates, fördern danach gezielt Terrorgruppen für eigene Zwecke – wie dies nicht zuletzt in den 1970er- und 1980er-Jahren im Kontext des Kalten Krieges geschah.

II. *Entwicklungen* – Nimmt man die weltweite Entwicklung terroristischer Aktivitäten in den Blick, so lassen sich fünf kausal aufeinander bezogene Trends nennen, die sich spätestens seit Mitte der 1990er-Jahre abzeichnen und die in ihrer Kumulation die Terrorismusbekämpfung auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene erheblich erschweren.

- Erstens ist eine wachsende *Transnationalisierung* zu beobachten. Dies äußert sich in grenzüberschreitenden Aktivitäten und Kooperationen verschiedener Terrorgruppen – zumeist ungeachtet ideologischer Differenzen – sowie in der Etablierung von transnationalen Logistik-, Unterstützer- und Sympathisantennetzwerken, wie dies beispielsweise bei den *Tamil Tigers*, der nordirischen IRA, der kurdischen PKK, der libanesischen *Hizbollah* oder bei palästinensischen Gruppierungen der Fall war oder ist. Eine Reihe von Gruppen herkömmlicher Prägung hat damit ihren Aktionsradius deutlich über einen lokalen Kontext hinaus erweitert. Ferner ist mit dem transnationalen Terrorismus ein neuer Typ entstanden, der sich durch eine multinationale Mitglieder- und Anhängerschaft, durch eine transnationale Ideologie (etwa Islamismus) und durch entsprechende Netzwerkstrukturen auszeichnet, die über Staaten und Regionen hinweg handlungsfähig sind. Vor allem aber verfolgen diese transnationalen Netzwerke eine internationale Agenda: Ihnen geht es – im Unterschied zum Terrorismus alten Typs – nicht um die Änderung einer *nationalen* Ordnung, beispielsweise durch den Sturz der Regierung, sondern um die Änderung der internationalen oder zumindest einer regionalen Ordnung. Der paradigmatische Fall ist das Netzwerk *Al Qaida*, dessen Aktivitäten sich nicht nur gegen ›unislamische‹ Regime in der islamischen Welt richten, sondern gegen eine politisch und kulturell hegemoniale Vormachtstellung der USA und des Westens insgesamt.
- Zweitens nimmt die Bedeutung *nichtstaatlicher Unterstützung* zu. Mehr und mehr greifen lokal oder international operierende Gewaltakteure – und das gilt nicht nur für Terroristen – auf nichtstaatliche Sponsoren zurück. Zumeist kompensierten sie damit den Rückgang bzw. Wegfall staatlicher Förderung. Diese allgemeine Entwicklung vom *state sponsored* zum *non-state sponsored terrorism* gilt noch in stärkerem Maße für transnationale Netzwerke wie *Al Qaida* oder *Jema'a Islamiyya*. Die nichtstaatlichen Sponsoren entziehen sich nicht selten der Kontrolle von Regierungen bzw. bewegen sich in einem legalen Rahmen. Zumeist ist ihnen eine Verbindung zum Terrorismus nur schwer nachzuweisen. Nichtstaatliche Unterstützer sind dabei unterschiedlich motiviert: Es gibt die Sympathisantenkreise im engeren Sinne, die weitgehend die Ideologie und die politischen Ziele der jeweiligen Gruppe teilen. Daneben gibt es eher Sponsoren, die weniger aus



ideologischer, denn aus kommerzieller Absicht Terrorgruppen unterstützen. Dazu gehören in erster Linie Geschäftsleute, Steuer- und Finanzexperten, Schmuggler, Waffen- und Drogenhändler, Fälscher, Kleinkriminelle, kriminelle Banden oder Warlords.

- Damit verbunden ist drittens eine starke *Diversifizierung der Finanzierung*. Terrorgruppen verfügen in der Regel über mehrere Finanzquellen und Transferwege. Der Verlust einzelner Quellen kann durch andere relativ rasch kompensiert werden, was die Eindämmung von Finanzströmen erheblich erschwert.
- Viertens gibt es unbestritten eine *Verstärkung von medialen Effekten*. Gerade islamistische Netzwerke, vor allem aber *Al Qaida*, haben die massenmediale Inszenierung ihrer Aktivitäten professionalisiert und perfektioniert, sie erreichen eine globale Öffentlichkeit. Dank moderner Kommunikationstechnologien verfügen heute Terrorgruppen sowohl über die Inhalte als auch über die Formen und Kanäle ihrer Verbreitung. Diese Entwicklung erleichtert den Terroristen die notwendige psychologische »Kriegführung« auf der Ebene der Propaganda, um bei Gegnern ebenso wie bei Sympathisanten als relevanter Faktor wahrgenommen zu werden.
- Fünftens verfügen Terroristen über ein *wachsendes Zerstörungspotenzial*, d.h. über eine zunehmende Bereitschaft und Fähigkeit zu größeren Operationen mit entsprechenden Opferzahlen (*mass casualty attacks*) – ein statistisch belegbarer Trend, der bereits vor dem 11. September 2001 begann. Man sollte ohnehin nicht den Fehler machen, das Phänomen Terrorismus vom »11. September« her zu denken, da dieser Anschlag ein absoluter Ausnahmefall war, der keinesfalls paradigmatisch für terroristische Operationen steht.

*III. Operative Herausforderungen* – Die skizzierten Entwicklungen übersetzen sich für die Terrorismusbekämpfung westlicher Demokratien – vor allem für Polizei, Geheimdienste und Strafverfolgungsbehörden – in drei zentrale operative Herausforderungen und für die Gesellschaft insgesamt in schwierige Fragen mit Blick auf den Umgang mit dem »Risiko Terrorismus«.

*Erstens:* Die Prozesse der Transnationalisierung, die vermehrte Nutzung nichtstaatlicher Sponsoren und die Ausweitung von Finanzierungsmöglichkeiten führen notwendigerweise zu *netzwerkartigen Strukturen* anstatt hierarchisch gegliederter Organisationen. Diese Entwicklung lässt sich wiederum am deutlichsten am transnationalen Terrorismus vom Typ *Al Qaida* feststellen, doch auch Terrorgruppen herkömmlicher Prägung haben – ungeachtet der Beibehaltung hierarchischer Elemente – einen stärkeren Netzwerkcharakter angenommen. Dies gilt sowohl für logisti-

sche als auch operative Zwecke, wie etwa die Autonomie und Autarkie einzelner Zellen oder Kommandos zeigt. Die Netzwerkstruktur bedingt – fast schon systemisch – einen relativ hohen Grad an Robustheit und Resistenz gegenüber dem generellen Verfolgungsdruck bzw. gegenüber gezielten Angriffen von außen. In der Tendenz sind Netzwerkakteure wesentlich flexibler, anpassungsfähiger und innovativer als streng hierarchisch gegliederte Organisationen. Netzwerke können zumindest in Teilen fortbestehen, solange wichtige Knotenpunkte innerhalb des Netzes bzw. Schnittstellen zu anderen Akteuren funktionsfähig bleiben und in der Lage sind, auftretende personelle Lücken oder materielle Engpässe rasch zu schließen. Doch selbst wenn das transnationale Netzwerk als Ganzes mehr und mehr zerfallen würde, wären vermutlich bestimmte teilautonome Strukturen auf lokaler oder regionaler Ebene noch immer lebensfähig und könnten sich auf niedrigerem Niveau neu gruppieren. Es reicht daher nicht aus, wie im Falle von konventionellen Terrorgruppen eine zentrale Kommandoebene auszuschalten, oder einen einzelnen Anführer zu jagen wie den Kopf der Gruppe *Carlos*.

Aus vermeintlichen Vorteilen können jedoch auch Nachteile erwachsen. Netzwerkstrukturen, zumal wenn sie über mehrere Staaten und Regionen hinweg agieren sollen, weisen, je stärker sie unter Verfolgungsdruck geraten, manche Schwachpunkte auf. Je amorpher und autonomer die Bestandteile des Netzwerkes werden, desto eher nimmt die Lern- und Innovationsfähigkeit solcher Systeme ab, da – trotz Internet – der *Know-how*-Transfer bzw. die Weitergabe sensibler Informationen nur noch eingeschränkt möglich ist. Ferner droht ein schleichender Kontrollverlust der Führung bzw. einzelner Operateure. Damit ist in der Regel ein Verlust an ideologischer und strategischer Orientierung sowie an Kohärenz verbunden, der die in der Netzwerkstruktur angelegte Heterogenität und mögliche Interessengegensätze verschiedener Gruppen verstärkt. Das Ergebnis könnte eine nachlassende Loyalität bei einzelnen, stärker lokal verankerten Gruppen, Zellen oder Kommandos sein, die entweder auf eigene Faust agieren, abtauchen oder aber den Kampf (zumindest vorläufig) einstellen. Gerade dies ist mit Blick auf das *Al Qaida*-Netzwerk relevant, da man zwischen *Al Qaida*-Führungskadern, assoziierten und verbündeten Gruppierungen, die teilweise von Afghanistan-Veteranen gegründet wurden, sowie gezielt infiltrierte Gruppen unterscheiden muss. Dazu kommen noch unterschiedliche islamistische Milieus von Nordafrika bis nach Südostasien sowie eine Vielzahl an Sponsoren und Unterstützern. Gefordert ist daher ein entsprechend differenzierter Ansatz bei der Terrorismusbekämpfung, der solche Unterschiede und Friktionen wahrnimmt und verstärkt, um die Netzbildung zu stoppen.

*Zweitens:* Im Unterschied etwa zum europäischen Linksterrorismus der 1970er-Jahre ist heute das *Täterprofil weitaus diffuser*, was allein schon der Tatsache geschuldet ist, dass der transnationale Terrorismus islamistischer Prägung ein multinationales Unterfangen und nicht auf eine bestimmte nationale bzw. ethnische Gruppe beschränkt ist. Dies spiegelt sich in der Zusammensetzung und Struktur der Zellen und der Unterstützernetzwerke. Damit kommt im Prinzip ein sehr großer, letztlich nicht überschaubarer Personenkreis für eine potenzielle Mitglied- und Täterschaft infrage. Es bleibt unklar, nach welchen typischen gemeinsamen Merkmalen man eigentlich suchen soll, abgesehen vielleicht von einer gewaltbereiten, islamistischen Einstellung und entsprechenden Aufenthalten in afghanischen, pakistanischen oder anderen Trainings- und Schulungscamps. Die bisherigen Anschläge oder Anschlagversuche in Europa passen in dieses Bild: Ob bei den Anschlägen in Madrid, in London oder Istanbul, ob bei den Festnahmen in Deutschland, Italien oder den Niederlanden, stets waren unterschiedliche Personenkreise und -profile involviert, die sich einem gemeinsamen Muster entzogen. Dies galt für die nationale Herkunft ebenso wie für den beruflichen Hintergrund (z. B. Ärzte, Studenten, Lehrer, Kleinkriminelle). Unter den Attentätern und Terrorverdächtigen fanden sich erst vor wenigen Jahren eingereiste Ausländer, im jeweiligen Land geborene bzw. aufgewachsene Angehörige der zweiten oder dritten Einwanderergeneration, eingebürgerte Personen oder auch zum Islam konvertierte Staatsbürger.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass der Einsatz klassischer Fahndungsmethoden wie der Rasterfahndung abwegig ist; das Ergebnis nach dem 11. September 2001 war auch entsprechend dünn. Nur eine begrenzte Wirkung entfalten auch verschärfte Einreise- und Visabestimmungen, da sie zum einen für eine große Zahl von Herkunftsländern gelten müssen und sie zum anderen bestimmte Personengruppen nicht oder nur unzureichend erfassen – beispielsweise zum Islam konvertierte Staatsbürger, eingebürgerte Ausländer, legal im Land lebende Ausländer, Personen, die sich erst nach ihrer Einreise nach Europa bzw. Nordamerika radikalisieren, Personen, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat über einen legalen Aufenthaltsstatus oder die jeweilige Staatsbürgerschaft verfügen sowie illegal eingeschleuste Personen. Diese Situation führt zu einem typischen Problem: Wer nicht genau weiß, wonach er eigentlich suchen soll, muss letztlich jedes Detail für potenziell relevant halten – was notwendigerweise zu einer Ausweitung bei der Sammlung und Speicherung von Daten führt. Um diese Daten auszuwerten, bemüht man sich um Modelle und Analogien – mit der Folge, dass nach jedem Anschlag oder Anschlagversuch neue Paradigmen zum Täterprofil ausgerufen werden. Dies reichte in der Vergangenheit vom eingeschleusten »Schläfer« über den Sammelbegriff

des »*non-aligned Mudschahhedin*« und die Vorstellung von *Al Qaida* als ›Franchise-Unternehmen‹ bis hin zu den jüngst diskutierten Typen des (angeblich) spontan tätigen *self-made-Terroristen* oder des *homegrown terrorism*. Vor solchen Schablonen ist jedoch eher zu warnen. Diese konzentrieren sich selektiv auf einzelne Aspekte, ohne jedoch das Gesamtproblem erfassen zu können. Schließlich unterschätzen die meisten der genannten Schablonen die klandestinen Bedingungen, unter denen Terroristen agieren müssen. Auch bei transnationalen Netzwerken bleiben Vertrauen und persönliche Kennverhältnisse zentral – trotz aller Verbindungen und Kontaktaufnahmen über das Internet. Es kann eben nicht jeder jederzeit am *Dschihad* teilnehmen, sondern dazu bedarf es in der Regel eines mehr oder minder komplexen Prozesses von Anwerbung, Vertrauensbildung, Ausbildung und Ideologisierung.

*Drittens*: Ebenso wie das Bild von den Tätern ist das *Tatprofil deutlich unschärfer* geworden. Spätestens seit dem 11. September 2001 wird bei den Sicherheitsbehörden im Prinzip jeder *plot*, jede Art von Anschlag, für vorstellbar gehalten. Beschränkte sich früher das Spektrum internationaler Anschläge typischerweise auf Flugzeugentführungen, Auto- und LKW-Bomben, Botschaftsbesetzungen oder Geiselnahmen, scheint heute keine Idee mehr absurd genug, als dass sie nicht von Terrorgruppen, die über die notwendige Bereitschaft und Fähigkeit verfügen, in die Tat umgesetzt werden könnte. Die Bandbreite möglicher Anschlagziele ist größer als je zuvor. Dies zeigen auch die diversen Terrorwarnungen oder Szenarien, die seit den Anschlägen in New York und Washington von Experten in den USA und in Europa diskutiert werden: Sprengung von Brücken und Hochhäusern, Umbau von Schiffscontainern zu Bomben, Konstruktion »schmutziger Bomben«, Anschläge auf Energiesysteme, Ö Raffinerien, Chemiefabriken oder Atomkraftwerke, Terrorattacken gegen öffentliche Transportsysteme, Handelsschiffe, Fähren oder Öltanker, Verseuchung des Trinkwassers bzw. von Lebensmitteln, Anschläge durch mit ansteckenden Viren verseuchte Selbstmordattentäter, »Cyberterrorismus« etc. Das Dilemma besteht nun darin, dass sich kein Staat der Welt, selbst die USA nicht, auf sämtliche Szenarien und die damit verbundenen, potenziellen Risiken gleichermaßen angemessen vorbereiten kann, sondern allein aus Kapazitätsgründen Prioritäten bei Aufklärung, Gefahrenabwehr und dem Schutz kritischer Infrastruktur setzen muss. Gefragt sind hier ein einigermaßen realitätstaugliches *risk assessment* und ein entsprechendes Risikomanagement.

*IV. Umgang mit Risiken* – Die schwierige, aber zentrale Frage lautet: Welche Risiken ist eine Gesellschaft bereit, zu welchen materiellen und ideellen Kosten (z.B. Freiheitseinschränkungen) abzudecken? Und welche

Risiken nimmt man letztlich in Kauf? – Diese Fragen verweisen auf Grundprobleme, die für moderne Gesellschaften und ihren Umgang mit Risiken durchaus typisch sind. Denn Terrorismus – zumal in seiner transnationalisierten bzw. transnationalen Variante – liegt in der Grauzone zwischen einer konkreten Bedrohung, hinter der ein intentional handelnder Akteur steht, den man bekämpfen kann, und einem eher abstrakten Risiko, gegen das man sich schützen will bzw. gegen das Vorsorge getroffen werden muss. Wirft man einen Blick in die Risikoliteratur, wird deutlich, warum Terrorismus offenbar moderne, industrialisierte und demokratische Gesellschaften in besonderer Weise trifft.

In Anlehnung an die Arbeiten des Risikosoziologen *Ortwin Renn* lassen sich vier Entwicklungen skizzieren:<sup>2</sup> Erstens gibt es eine Zunahme von »systemischen Risiken«, d.h. die kausale Verbundenheit diverser Einzelrisiken nimmt zu, sodass klare Ursache-Wirkungs-Ketten nicht mehr ohne Weiteres auszumachen sind. Zweitens ist die Bereitschaft zum Eingehen von Katastrophen-Risiken, etwa durch die Angewiesenheit auf Groß-Technologien, gestiegen, sofern deren Eintrittswahrscheinlichkeit niedrig ist und sich das Risiko auf möglichst viele verteilt. Drittens hat sich in den westlichen Gesellschaften der Vorrang materieller gegenüber immateriellen Gütern vermindert, d.h. Themen wie psychisches Wohlbefinden, Gesundheit, saubere Umwelt etc. spielen eine weitaus größere Rolle, als dies noch auf dem Höhepunkt des Industriezeitalters der Fall war. Und schließlich sind viertens die Ansprüche der Bürger an die Politik gewachsen, sie gegen alle möglichen Risiken abzusichern, eben nicht allein für physische Sicherheit zu sorgen, sondern auch ökonomische, soziale und ökologische Sicherheit sowie individuelles Wohlbefinden zu garantieren. Dies veranschaulichen z.B. die teilweise hysterischen Debatten um Lebensmittel-skandale in Deutschland und der EU.

Auf alle diese Entwicklungen wirkt sich das Thema »Terrorismus« in besonderer Weise aus, was zu einer *diffusen Verunsicherung* in modernen Gesellschaften führt: Terrorismus ist selbst ein Risiko, das andere Risiken beeinflussen und verschärfen kann (z.B. Infrastruktur-Risiken, Gesundheitsrisiken). Terrorismus erhöht dabei, folgt man einigen Szenarien, die Wahrscheinlichkeit von Katastrophen-Risiken (z.B. Anschläge auf AKWs), und Terrorismus betrifft insbesondere immaterielle Güter, denn er zielt auf die psychologische Verfasstheit einer Gesellschaft. Insofern trifft der Terrorismus – und sei es nur als Vorstellung – einen empfindlichen Nerv moderner Risikogesellschaften. Folgerichtig steigt der Druck auf die demokratische Politik, die für jede Art der Unterlassung oder Fahrlässigkeit im Umgang mit Risiko im Allgemeinen und mit dem Terror-Risiko im Besonderen in Haftung genommen wird. Doch wie soll – besonders vor

dem Hintergrund amorpher Strukturen, unklarer Täter- und Tatprofile – eine sinnvolle Risikobewertung aussehen?

Eine solche, auf viele vorab kaum verifizierbare Annahmen zu gründende Risikobewertung ist nicht nur extrem schwierig, sondern hängt stark von der ›Risikokultur‹ einer Gesellschaft, den vorherrschenden Weltbildern und auch von politischen Opportunitäten ab. Diese Faktoren haben wiederum starken Einfluss auf die Risikoperzeption, also das, was man in der Risikoforschung auch »Ambiguität« nennt. Auch wenn heutige Risikokalkulationen auf überaus komplexen Modellen fußen, soll hier lediglich auf das einfache Schema »Eintrittswahrscheinlichkeit multipliziert mit der erwarteten Schadenshöhe« verwiesen werden. Schnell zeigt sich, dass nicht nur beide Variablen in sich überaus komplex sind (Schadenshöhe schließt z.B. die Frage nach der Persistenz von Schäden, der Reversibilität von Schaden bzw. der Reichweite von Schäden ein – Faktoren, die es dann zu gewichten gilt), sondern wie wenig greifbar beide Variablen im Falle terroristischer Anschläge sind. Mit anderen Worten: Terrorismus bricht auch mit der modernen Vorstellung von Berechenbarkeit und Handhabbarkeit von Risiken und zerstört damit eine in vielen Bereichen vorhandene technokratische Illusion.

Wie verhalten sich Politik und Gesellschaft nun angesichts dieser Ungewissheit? Drei durchaus typische Reaktionsweisen lassen sich hierzulande, aber auch in anderen westlichen Demokratien feststellen:

*Erstens* besteht die Neigung, sich auf *worst case*-Szenarien wie z.B. den Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen zu konzentrieren. Da keiner genau weiß, was passieren kann, rechnet man mit dem schlimmstmöglichen Fall, selbst wenn dieser in Relation zu anderen Szenarien als eher unwahrscheinlich gilt. Die angenommene Schadensgröße wird somit zur zentralen Variable bei der Risikobewertung. Geht man hypothetisch von einem Terroranschlag mit ABC-Waffen aus, spielt die Frage, ob dieser Fall sonderlich wahrscheinlich ist oder nicht, eben kaum mehr eine Rolle. Solche *worst case*-Szenarien dominieren dann nicht nur die öffentliche Debatte und die Bedrohungswahrnehmung, sondern auch die Suche nach geeigneten Abwehrmaßnahmen und Schutzvorkehrungen, was notwendigerweise Ressourcen bindet. Dabei wird mitunter übersehen, dass Terroristen – trotz einer Vielzahl denkbarer Terrormöglichkeiten – eher konservativ sind und zu solchen Praktiken greifen, die sie einigermaßen beherrschen und die mit relativ einfachen Mitteln zu verwirklichen sind, weshalb die Koffer-, Auto- oder LKW-Bombe mit oder ohne Selbstmordattentäter nach wie vor das wahrscheinlichste aller Szenarien sein dürfte.

*Zweitens* konzentriert sich die Debatte auf Risiken in Verbindung mit hochtechnologischen Anlagen, die die Infrastruktur einer Industriegesellschaft ausmachen (z.B. Versorgungs- und Kommunikationssysteme,

Transport- und Verkehrssektor). Als Antwort setzt man seinerseits auf die Entwicklung neuer Sicherheitssysteme und auf hochtechnologische Innovationen. Ein Beispiel dafür ist das 2007 von der Bundesregierung aufgelegte Programm zur Sicherheitsforschung, das primär diesem Zweck dient. Dabei wird jedoch außer Acht gelassen, dass Terrorismus nach wie vor eher eine *lowtech*- und *low budget*-Angelegenheit ist. Mit relativ einfachen Mitteln sollen möglichst große Effekte erzielt werden.

*Drittens* besteht die Tendenz, dass sich die Politik auf Maßnahmen und Instrumente kapriziert, die ohnehin zur Verfügung stehen (z.B. Ausbau der Videüberwachung an öffentlichen Plätzen) oder aber relativ einfach etabliert werden können – wie etwa die Anschaffung und Lagerung von Impfstoffen, um sich gegen einen möglichen terroristischen Anschlag mit Pockenviren zu wappnen. Man schützt sich insofern gegen jene Szenarien, gegen die man sich leicht schützen kann, z.B. Überwachung und Kontrollen auf Flughäfen, aber nicht auf Bahnhöfen oder in Zügen – unabhängig davon, wie wahrscheinlich diese Szenarien letztlich sind. Anders formuliert: Es wird getan, was man kann, aber nicht zwingend das, was man möglicherweise tun sollte. Auch dieses Verhalten, das politisch durchaus nachvollziehbar ist, da es Handlungsfähigkeit dokumentiert, bindet finanzielle und personelle Ressourcen, die unter Umständen an anderer Stelle fehlen.

Bei all diesen Reaktionsweisen muss aber klar sein, dass stets bestimmte Risiken in Kauf genommen werden. Jede Entscheidung, einem Risiko zu begegnen, geht nicht nur mit neuen Risiken einher (z.B. Eingriff in persönliche Freiheitsrechte), sondern auch mit der Tatsache, dass man anderen Risiken nicht oder nicht angemessen begegnet. Dies bedeutet aber, dass der häufig zu hörende Satz, dass die Politik »alles Menschenmögliche« unternehmen muss, um die Bevölkerung vor Terrorismus zu schützen, nicht nur die Ansprüche der Bürger steigert, sondern auch ganz und gar unsinnig ist. Denn es geht letztlich auch bei der Terrorismusbekämpfung um das Zweckmäßige, bei der Kosten und Nutzen der Risikovermeidung gegeneinander abgewogen werden. Und genau das passiert ja auch, ohne dass dies allerdings in der Öffentlichkeit breiter debattiert würde. Es geschieht vielmehr durch das Treffen von Entscheidungen, bei denen implizit deutlich wird, welche Risiken billigend in Kauf genommen werden.

*V. Leitlinien für die Terrorismusbekämpfung* – Anknüpfend an diese Überlegungen möchte ich abschließend einige Leitlinien für die Terrorismusbekämpfung skizzieren, die im Einzelfall Abwägungen für politische Entscheidungen erleichtern mögen.

*Regel Nr. 1:* Terrorismusbekämpfung bedarf immer einer differenzier- ten und verhältnismäßigen Vorgehensweise, wenn sie erfolgreich sein soll.

Denn das Kalkül der Terroristen setzt gerade darauf, dass ihre Gegner möglichst hart und unverhältnismäßig zurückschlagen, um auf diese Weise sich selbst als Angegriffene oder ›Opfer‹ stilisieren zu können. Sowohl in der Wahl der militärischen, polizeilichen und / oder strafrechtlichen Mittel als auch bei der verbalen Auseinandersetzung mit extremen Ideologien gilt es, einerseits zwischen Terroristen und anderen, nichtstaatlichen Gewaltakteuren sowie andererseits zwischen (potenziellen) Attentätern, Helfern und Sympathisanten zu differenzieren. Dabei ist es auch wichtig, Möglichkeiten und Chancen zum Wandel von extremistischen Gruppierungen (oder von einzelnen Personen) auszuloten und diese gegebenenfalls mit entsprechenden Anreizen zu fördern, insbesondere um vergleichsweise ›moderate‹ Stimmen zu stärken und innerhalb solcher Bewegungen mehrheitsfähig zu machen.

*Regel Nr. 2:* Terrorismusbekämpfung sollte ferner darauf abzielen, politische und ideologische Spannungen und Friktionen innerhalb von Netzwerken oder zwischen (verbündeten) Gruppen herauszuarbeiten und diese Differenzen zu verstärken, um auf diese Weise bestimmte Kreise zum Ausstieg oder zur Umkehr zu bewegen und den ›harten Kern‹ politisch zu isolieren. Auch hierbei sind Anreize notwendig, auch wenn dies im Einzelfall eine schwierige normative Gratwanderung darstellt: Die Anreize können je nach Kontext von Gesprächsangeboten über die Gewährung materieller Vorteile bis hin zu in der Gesellschaft umstrittenen Fragen wie Strafminderung oder Amnestie reichen. Gleichzeitig gilt es gerade in Europa, lokale islamistische Milieus und Gemeinschaften gegen die Agitation, Radikalisierung und Infiltration durch transnationale Netzwerke zu immunisieren. Beides setzt allerdings voraus, die ideologische Auseinandersetzung offensiv anzunehmen, sich dabei aber Verallgemeinerungen oder vereinfachender Dichotomien zu enthalten, sondern vielmehr Vielschichtigkeit und Differenzen deutlich zu machen, um beispielsweise das Projekt einer »islamistischen Einheitsfront« von *Al Qaida* und anderen nicht unbeabsichtigt zu befördern.

*Regel Nr. 3:* Terrorismusbekämpfung muss sich – innerstaatlich wie international – um eine Balance von operativen und strukturellen Maßnahmen bemühen, um kontraproduktive Effekte und jene Risiken, die die Terrorismusbekämpfung selbst produziert (wie sich am *Global War on Terror* eindrucksvoll zeigen lässt), zumindest zu minimieren. Zu den operativen Maßnahmen gehören jene, bei denen es in erster Linie darum geht, gegen bestehende und manifeste terroristische Strukturen vorzugehen, einzelne Personen festzunehmen bzw. der Justiz zuzuführen sowie die Planung und Durchführung von Anschlägen zu verhindern. Strukturelle, stärker ursachenbezogene Maßnahmen zielen hingegen darauf ab, die Entstehungs- und Existenzbedingungen terroristischer Akteure zu bekämp-



fen, sprich den Terroristen den sozialen und ideologischen Nährboden zu entziehen und auf diese Weise die Zahl ihrer Unterstützer und Sympathisanten zu reduzieren. Beide Ansätze müssen parallel und gleichrangig verfolgt werden. Auf der einen Seite kann man auf operative, repressive Methoden nicht verzichten, bis strukturelle Ansätze erste Erfolge zeigen, wenn damit eine konkrete Gefährdung der inneren oder internationalen Sicherheit verbunden ist. Auf der anderen Seite dürfen kurzfristige Erfolge – etwa bei der militärischen Terrorismusbekämpfung – nicht zu Lasten langfristiger politischer und sozioökonomischer Maßnahmen gehen.

*Regel Nr. 4:* Terrorismusbekämpfung muss selbst bestimmten Normen und Standards gerecht werden, um nichts an politischer Legitimität und Glaubwürdigkeit und damit an notwendiger Unterstützung durch die Öffentlichkeit einzubüßen. Dazu gehören die Beachtung international verpflichtender Menschen- und Grundrechte und die Einhaltung von völkerrechtlichen Regelungen (z.B. Folterverbot, humanitäres Völkerrecht) und rechtsstaatlichen Prinzipien. Dabei geht es auch um den Ausbau und die Nutzung multilateraler Institutionen und Foren, allen voran die Vereinten Nationen und die entsprechenden Regionalorganisationen, die einen politisch-rechtlichen Rahmen für Anti-Terrormaßnahmen setzen können. Gerade westliche Demokratien sollten in diesem Bereich mit positiven Beispielen vorangehen, da sie, ob sie wollen oder nicht, an höheren Maßstäben gemessen werden und nur so in der Lage sind, gegenüber anderen Staaten – etwa in der islamischen Welt – einigermaßen glaubwürdig auf Einhaltung bestimmter Prinzipien zu bestehen. Jede Art von offener oder heimlicher Tolerierung beispielsweise von Folter oder anderen gravierenden Menschenrechtsverletzungen dürfte dabei schlicht kontraproduktiv sein. Denn eine Anti-Terrorpolitik, die den Katalog internationaler Normen und etablierter Standards nur selektiv wahrnimmt, untergräbt nicht nur – wie nicht zuletzt der US-geführte *Global War on Terror* gezeigt hat – ihre eigene moralische Autorität, sondern auch die Bausteine globaler wie regionaler Ordnungs- und Strukturpolitik, die gleichwohl dringend benötigt werden, um mittel- bis langfristig jene Faktoren zu bekämpfen, die die Genese und Persistenz terroristischer Netzwerke fördern.

- 
- 1 Der Beitrag geht zurück auf einen Vortrag am Zentrum für Europäische und Internationale Strafrechtsstudien (ZEIS) am Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Osnabrück am 7. Juni 2010. Vgl. Ulrich Schneckener: Warum lässt sich Terrorismus nicht »besiegen«? Herausforderungen und Leitlinien für die Terrorismusbekämpfung. In: Stefan Huster / Karsten Rudolph (Hg.): Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat. Frankfurt a.M. 2008, S. 25-44.
  - 2 Vgl. Ortwin Renn / Marion Dreyer / Andreas Klinke / Pia-Johanna Schweizer: Risiko. Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit. München 2007.