

promoting access to White Rose research papers



Universities of Leeds, Sheffield and York
<http://eprints.whiterose.ac.uk/>

This is the published version of a chapter in **Die Außenpolitik der USA: Theorie – Prozess – Politiken – Regionen**

White Rose Research Online URL for this paper:

<http://eprints.whiterose.ac.uk/id/eprint/76390>

Published article:

Berger, LG (2012) *Terrorismusbekämpfung*. In: Die Außenpolitik der USA: Theorie – Prozess – Politiken – Regionen. UTB/Barbara Budrich. ISBN 3825284727

http://www.budrich-verlag.de/index_en.php?SID=2a87...

Terrorismusbekämpfung

Lars Berger

Zusammenfassung

Seit den 1980er Jahren gewinnt die Terrorismusbekämpfung an außenpolitischer Bedeutung für die USA. Während sich terroristische Anschläge zunächst vor allem gegen diplomatische und militärische Einrichtungen der USA im Ausland richteten, bedroht der transnationale islamistische Terrorismus zunehmend das Territorium der USA. Ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte diese Entwicklung am 11. September 2001, in dessen Folge die Bush-Administration den „Global War on Terror“ zu ihrem zentralen außenpolitischen Credo erhob. Seine andauernde politische Relevanz gewinnt der Terrorismus durch die ihm inhärente Medienwirksamkeit. Die Tendenz der Öffentlichkeit, der Terrorismusbekämpfung folglich eine hohe Priorität einzuräumen, bietet vielen Akteuren innerhalb des außenpolitischen Entscheidungsgeflechts die Möglichkeit, sich im immerwährenden Kampf um die Verteilung begrenzter finanzieller Ressourcen und um die Berücksichtigung konkreter außenpolitischer Anliegen einen Argumentationsvorteil zu verschaffen.

Unterschiedliche Akzente setzen US-amerikanische Regierungen vor allem in der Einschätzung des Ausmaßes der terroristischen Gefahr, in der Frage nach der Relevanz staatlicher Unterstützer (state sponsors) und in der relativen Gewichtung diplomatischer, strafrechtlicher und militärischer Instrumente. Auf der anderen Seite sorgen sich alle Präsidenten um den Transfer von Massenvernichtungswaffen an Terrororganisationen, beanspruchen das Recht auf unilaterale Selbstverteidigung mit militärischen Mitteln und erklären die Behandlung von Terrorverdächtigen außerhalb herkömmlicher straf- und völkerrechtlicher Kategorien für notwendig.

Kurze historische Einordnung und Leitlinien der USA

Die zunehmende Aufmerksamkeit, die US-amerikanische Regierungen der Bekämpfung des Terrorismus in den letzten Jahrzehnten schenken, ergibt sich daraus, dass politische Eliten und die breitere Öffentlichkeit gleichermaßen den Schutz der nationalen Sicherheit und des einzelnen Bürgers vor staatlichen und nicht-staatlichen Angriffen als die zentrale Aufgabe einer jeden Regierung betrachten. Seit Mitte der 1990er Jahre nennen US-Amerikaner die Bekämpfung des Terrorismus zusammen mit dem Schutz US-amerikanischer Arbeitsplätze, der Sicherung einer ausreichenden Energieversorgung und dem Vorgehen gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen kontinuierlich als eine der vier zentralen Aufgaben US-amerikanischer Außenpolitik (Chicago Council on Global Affairs). Dies

unterstreicht nicht nur die enormen politischen Kosten, die mit einem scheinbaren Versagen in diesem Bereich für jeden Präsidenten verbunden sind. Das große öffentliche Interesse am Thema der Terrorismusbekämpfung machte diese auch zu einem wichtigen Instrument des immerwährenden regierungsinternen Kampfes um die Allokation knapper Ressourcen und in der Werbung für ein konkretes außenpolitisches Interesse. So können Interessengruppen und ihre Partner in Exekutive und Legislative unterschiedlichste Maßnahmen mit Verweis auf terroristische Bedrohungen legitimieren.

Die dem *Global War on Terror* inhärente Logik der militärischen Bekämpfung von Terrorgruppen und ihrer möglichen staatlichen Unterstützer ist keine Erfindung der Administration von George W. Bush. Bereits in den 1980er Jahren warnte Präsident Reagan die „Konföderation der Terrorstaaten“, zu der er neben Libyen, Kuba und Nikaragua auch die zu Präsident George W. Bushs „Achse des Bösen“ gehörenden Iran und Nordkorea zählte, vor militärischen Konsequenzen. Trotz manch martialischer Rhetorik richtete die Reagan-Administration den Einsatz militärischer Mittel jedoch eher an der Stärke des Gegners als an der Schwere des Anschlags aus. So übte die US-amerikanische Regierung mit der Operation *El Dorado Canyon* Vergeltung für zwei beim libyschen Anschlag auf die West-Berliner Diskothek La Belle im Jahr 1986 getötete US-amerikanische Soldaten, reagierte aber nicht mit militärischen Maßnahmen auf das Selbstmordattentat, bei dem die von Iran gegründete Hizbullah am 23. Oktober 1983 in Beirut im bis heute schwersten Anschlag dieser Art 241 US-amerikanische und 58 französische Soldaten tötete.

Seit dem ersten Anschlag auf das World Trade Center in New York am 26. Februar 1993 konzentrierten sich die USA stärker auf transnational operierende Terrororganisationen. Der Giftgasanschlag der *Aum Shinrikyo* auf die Tokioter U-Bahn im März 1995 ließ in der Clinton-Administration zudem die Sorge vor dem Einsatz von Massenvernichtungswaffen wachsen. Für Skeptiker ist die Anwendung von Massenvernichtungswaffen durch (islamistische) Terroristen trotz anderweitiger Bekundungen von Osama Bin Laden auf absehbare Zeit eher unwahrscheinlich, da konventionelle Methoden verlässlicher sind und, wie am 11. September 2001 geschehen, eine ähnliche psychologische Wirkung entfalten können. Auf der anderen Seite stehen die Warnungen der *National Commission on Terrorism* des Jahres 2000 und der *Commission on the Prevention of Weapons of Mass Destruction Proliferation and Terrorism* des Jahres 2008. Letztere erwartet einen Terroranschlag auf die USA mit Massenvernichtungswaffen biologischer, chemischer oder nuklearer Art bis zum Jahr 2013.

Die in den 1980er bis 1990er Jahren noch im Zentrum der US-amerikanischen Kritik stehenden staatlichen Unterstützer Libyen, Sudan, Syrien und Iran nutzten die Ereignisse des 11. September 2001, um (zwischenzeitlich) mit den USA im Vorgehen gegen den transnationalen islamistischen Terrorismus zu kooperieren. Sie reagierten damit auf die oft oberflächlich interpretierte Warnung von Präsident Bush, dass nach den Angriffen auf New York und Washington jede Nation zu entscheiden hätte, ob sie durch direkte oder indirekte Unterstützung weiter gemeinsame Sache mit den Terroristen machen wolle. Die hier hervortretende Sorge um das Überleben des eigenen Regimes machte deutlich, auf welchen tönernen Füßen der Versuch der Bush-Administration stand, dem irakischen Regime um Saddam Hussein die Unterstützung für al Qaida sowie die geplante Weiterreichung von Massenvernichtungswaffen nachzuweisen.

In bewusster Abgrenzung vom *Global War on Terror* der Bush-Administration betrieb Barack Obama eine Politik der rhetorischen Deeskalation. Die enormen politischen Kosten, die ein vermeintliches Versagen im Bereich der Terrorismusbekämpfung mit sich bringt, erklären auch, warum die Obama-Administration trotz ursprünglich anderslautender Rhetorik an den maßgeblichen Strategien und Instrumenten festhielt, die bereits unter den Präsidenten Bill Clinton und George W. Bush erste Gestalt angenommen hatten.

Zentrale außenpolitische Handlungsakteure und Institutionen

Der Präsident

Zentrale Aufgabe des Präsidenten und seiner Mitarbeiter im Weißen Haus ist es, über die Artikulation von Interessen und die Schaffung notwendiger Strukturen die mit der tagtäglichen Terrorismusbekämpfung bedachten Akteure und Institutionen anzuleiten. Seit den 1990er Jahren und der zunehmenden Sorge um die Bedrohung durch den transnationalen Terrorismus wird die Terrorismusabwehr und -bekämpfung nicht mehr von einer Arbeitsgruppe unter Leitung des Staatssekretärs für Terrorismusbekämpfung im Außenministerium (*Assistant Secretary of State for Counterterrorism*) sondern direkt im Weißen Haus koordiniert. Institutioneller Angelpunkt ist der von Präsident Clinton geschaffene Posten des Nationalen Koordinators für Sicherheit, Infrastrukturschutz und Terrorismusbekämpfung im Nationalen Sicherheitsrat. Der erste Amtsinhaber Richard Clarke, der sowohl unter Präsident Bill Clinton als auch kurzzeitig unter George W. Bush diente, hat durch seine öffentlichkeitswirksamen Auftritte vor der *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* und die im Wahljahr 2004 erschienenen Memoiren weiten Bekanntheitsgrad erreicht.

Das flexibelste Instrument des Präsidenten im Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus ist die Blockade von Finanzquellen und Guthaben nach dem *International Emergency Economic Powers Act*. Dieser kann der Exekutive als Grundlage für Verhandlungen mit staatlichen Unterstützern des Terrorismus, der Behinderung unmittelbarer terroristischer Aktivitäten, der Abschreckung durch Kriminalisierung und der Demonstration der eigenen Ernsthaftigkeit dienen. Präsident Bushs *Executive Order 13224* vom 23. September 2001, der auf dem *International Emergency Economic Powers Act* beruhte, erlaubt beispielsweise der US-amerikanischen Regierung, die Guthaben von Personen einzufrieren, die Beziehungen zur al Qaida haben. Dieses Vorgehen komplimentiert auf nationalstaatlicher Ebene die im Jahr 1999 unter Ägide der Clinton-Administration verabschiedete VN Sicherheitsratsresolution 1267, mit der Individuen und Einrichtungen mit Verbindungen zu den Taliban und al Qaida mit einem Reiseverbot, Waffenembargo und dem Einfrieren von Konten belegt werden.

Außenministerium

Als sogenannte Leitungsbehörde (*lead agency*) lenkt das Außenministerium die Reaktion der USA auf Terroranschläge im Ausland. Die entsprechende institutionelle Anbindung erfolgt über das Büro des Koordinators für Terrorbekämpfung (*Coordinator for Counterterrorism*). Der *Export Administration Act* von 1979 verpflichtet das Außenministerium, eine Liste von Staaten, die als Unterstützer des internationalen Terrorismus gelten, vorzulegen, auf der im Jahr 2010 noch Syrien (seit 1979), Kuba (1982), Iran (1984) und der Sudan (1993) standen. Nachdem der Süd-Jemen (1979-1990) bereits frühzeitig aufgrund seiner Vereinigung mit dem Nordjemen von der Liste genommen worden war, endete mit dem Regime von Saddam Hussein auch die Nennung des Iraks (1979-2004). Libyen (1979-2006) erreichte diesen diplomatischen Erfolg durch Kooperation in der globalen Terrorismusbekämpfung, Ausgleichszahlungen für die Opfer der Anschläge in West-Berlin und über Lockerbie sowie das Ende allen Strebens nach Massenvernichtungswaffen. Im Falle Nordkoreas (1988-2008) veranlassten erneute militärische Auseinandersetzungen mit Südkorea Außenministerin Hillary Clinton im Jahr 2009, die Wiederaufnahme auf die Liste öffentlich in Betracht zu ziehen. Nach dem *Export Administration Act*, dem *Arms Export Control Act* und dem *Foreign Assistance Act* ist es verboten, *state sponsors* Auslandshilfe zu gewähren, sowie ihnen Rüstungsgüter und zivile Güter, die auch einen militärischen Nutzen haben können (*dual use items*), zu verkaufen. Wie wenig diese Liste mit der tat-

sächlichen Unterstützung eines gegen die USA gerichteten Terrorismus zu tun hat, zeigt sich daran, dass keiner der momentan noch aufgeführten Staaten in den letzten Jahren direkt in Anschläge auf die USA involviert war. Tatsächlich laufen anderweitige außenpolitische Erwägungen wie beispielsweise der arabisch-israelische Konflikt den Realitäten des transnationalen islamistischen Terrorismus insofern entgegen, als dass die größte terroristische Gefahr für die USA von den passiven Unterstützern und engen US-amerikanischen Verbündeten in Saudi-Arabien und Pakistan ausgeht (Byman 2007).

Auf der Ebene internationaler Terrororganisationen legte der Kongress mit dem *Anti-terrorism and Effective Death Penalty Act* von 1996 die Grundlage für eine formelle Liste ausländischer Terrororganisationen (*Foreign Terrorist Organization*, FTO), die der Außenminister in Konsultation mit dem Justizminister zusammenstellt. Das Gesetz stellte die finanzielle Unterstützung für diese Gruppen unter Strafe und untersagte die Gewährung von Visen an ihre Mitglieder, ohne dass diesen die Involvierung in konkrete Anschläge nachgewiesen werden muss. Mit dem *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* von 2004 weitete der Kongress die Definition der illegalen „materiellen Unterstützung“ für Terrororganisationen insofern aus, als das nun erstmals das militärische Training durch ausländische Terrororganisationen unter Strafe gestellt wurde. Die erste Liste aus dem Jahr 1997 reflektierte zum Teil noch die Erfahrungen mit den in den 1970er bis in die frühen 1990er Jahre dominierenden ethno-nationalistischen Terrororganisationen europäischer (ETA, PKK) und palästinensischer bzw. panarabischer Provenienz (DFLP, PFLP, PFLP-GC, Hizbullah). Gleichzeitig fanden jedoch auch bereits einige islamistische Organisationen Erwähnung (ägyptischer Islamischer Jihad, ägyptische Islamische Gruppe und die algerische Bewaffnete Islamische Gruppe-GIA), deren Splittergruppen später zu Osama Bin Ladens al Qaida fusionierten. Der regionale und thematische Fokus der Terrorismusbekämpfung in den Jahren nach dem 11. September 2001 lässt sich daran ablesen, dass 17 von 22 Organisationen, die seit 2001 auf die Liste gesetzt wurden, aus dem Umfeld der al Qaida und der Taliban stammen.

FBI, CIA, DEA

Infolge der Anschläge und Geiselnahmen während des Bürgerkrieges im Libanon verabschiedete der Kongress im Jahr 1986 den *Omnibus Diplomatic Security and Anti-Terrorism Act*, der Straftaten gegen US-amerikanische Bürger im Ausland zu einem Bundesverbrechen erklärte und damit das FBI autorisierte, auch im Ausland terroristische Anschläge zu untersuchen. Seit 1989 ist das FBI sogar befugt, im Ausland Verhaftungen vorzunehmen. In den 1990er Jahren trug das FBI der Transnationalisierung des (islamistischen) Terrorismus insofern Rechnung, als dass es begann, auch Anschläge zu untersuchen, denen keine US-Amerikaner zum Opfer fielen. Der Einsatz des FBI als zentrale Behörde für Ermittlungen in der Terrorismusbekämpfung im Ausland führt immer wieder zu Spannungen mit der CIA und dem Außenministerium (vgl. hierzu auch die Beiträge von Michael Wala und Sacha Arnautovic in diesem Band).

Als Leitungsbehörde für die Sammlung von Informationen über Terrororganisationen verfügt die CIA seit 1986 über ein *Counter-Terrorism Center* und in diesem seit 1996 über eine bis zu dessen Tod speziell auf Osama Bin Laden fokussierte Abteilung. Dramatische Unterschiede zwischen beiden Organisationen zeigten sich vor allem in der Frage des Umgangs mit Terrorverdächtigen. Für das FBI geht es um die Aufklärung von Terroranschlägen durch Gerichtsverfahren, die von Folter unbelastete Aussagen verlangen. Für CIA-Agenten geht es darum, möglichst schnell Informationen zu erhalten, die Terroranschläge verhindern. Deren gerichtliche Verwertbarkeit ist nicht weiter von Bedeutung.

Unterstützung erhalten FBI und CIA zunehmend auch durch die US-amerikanische Drogenbekämpfungsbehörde (DEA), deren Expertise vor allem in Anbetracht der wachsen-

den Verbindungen zwischen Terrororganisationen und Drogenhändlern im erweiterten Nahen und Mittleren Osten von Bedeutung ist. So sind laut DEA etwas weniger als die Hälfte der gegenwärtig vom Außenministerium genannten FTOs in den Drogenhandel verwickelt.

Militär

In den letzten Jahrzehnten haben alle US-amerikanischen Präsidenten das Recht in Anspruch genommen, mit allen notwendigen Mitteln gegen Terroristen und mögliche staatliche und nicht-staatliche Unterstützer vorzugehen. Mit einem militärischen Vorgehen können die Verantwortlichen für Terroranschläge und andere gewaltbereite Gruppierungen geschwächt und abgeschreckt werden. Jedoch spricht der Mangel militärisch relevanter Ziele im Falle von nicht nachweislich an Staaten gebundenen Terrorgruppen ebenso gegen den Einsatz militärischer Mittel wie die mögliche Zunahme der Sympathie für die Terroristen. Zudem besteht die Möglichkeit, dass sich Terroristen aufgrund gruppeninterner Prozesse auch durch eine militärische Bedrohung nicht zu einer Verhaltensänderung animieren lassen. Diese Problematik zeigte sich deutlich als die Clinton-Administration mit dem Bombardement einer Chemiefabrik im Sudan und eines al Qaida-Ausbildungslagers in Afghanistan auf die Terroranschläge auf US-amerikanischen Botschaften in Kenia und Tansania im August 1998 reagierte, die 224 Menschen das Leben gekostet hatten. Der weltweiten Kritik an diesem Vorgehen antworteten Verteidigungsminister William Cohen und Außenministerin Madeleine Albright mit dem Hinweis auf Osama Bin Ladens Kriegserklärung vom Februar 1998, die ihn und seine Organisation laut des Selbstverteidigungsrechts aus Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen zu einem legitimen militärischen Ziel mache. Der internationale Aufschrei, den der begrenzte Angriff auslöste, führte laut Bericht der *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* dazu, dass sich die Clinton-Administration in den letzten beiden Jahren ihrer Amtszeit scheute, mit militärischen Mitteln gegen die Führung der al Qaida vorzugehen und diese damit vor dem 11. September 2001 entscheidend zu schwächen.

Alternativen für die herkömmliche militärische Gewaltanwendung bieten sich in Gestalt der geheimen Geiselrettungs- und Antiterrorereinheit (*Joint Special Operations Command*) in Fort Bragg/North Carolina und in Form neuer Technologien wie der unbemannten *Predator*-Flugdrohne. Letztere wurde zuerst im Falle des Kosovo-Krieges zu Aufklärungszwecken genutzt und nach dem 11. September 2001 in militärisch aufgerüsteter Form verstärkt von der CIA gegen mutmaßliche Terroristen eingesetzt. Unter der Obama-Administration weitete sich das Einsatzgebiet von geheimen Sondereinsatzkommandos, die mit 60.000 Mitgliedern mittlerweile dreimal so groß sind wie der gesamte diplomatische Dienst der USA, von 60 auf 75 Länder aus. Gegenüber dem Einsatz von Drohnen bieten diese Kommandos den Vorteil, dass der Verlust von unbeteiligten, zivilen Menschenleben weniger wahrscheinlich ist.

Kongress

Da Terrorismusbekämpfung oft Krisenpolitik darstellt, erwartet die Öffentlichkeit entschiedenes Handeln der Exekutive. In dieser Konstellation bietet sich dem Kongress selbst in Zeiten des *divided government* kaum politischer Nutzen in der Herausforderung der Exekutive. So konnten es die demokratischen Parteiführer schon als Erfolg verbuchen, dass der Kongress in seiner *Authorization for Use of Military Force* vom 14. September 2001 den Präsidenten nicht wie von diesem gewünscht das Recht einräumte, präemptiv gegen alle zukünftigen Terrorangriffe und Aggressionen vorzugehen, sondern ihn lediglich autorisierte, alle notwendigen militärischen Mittel gegen die seiner Einschätzung nach für die Terroranschläge vom 11. September 2001 Verantwortlichen einzusetzen. Damit zwang der Kongress die Bush-Administration, die Autorisierung des Krieges mit dem Irak in einem

separaten Gesetz einzuholen. Die Grenzen der Kontrolle durch den Kongress zeigten sich, als das Weiße Haus mit Verweis auf die *Authorization for Use of Military Force* das Abhören von internationalen Telefongesprächen von US-Amerikanern betrieb, ohne dass wie vom *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA) des Jahres 1978 gefordert, die Zustimmung durch ein spezielles FISA-Gericht vorlag.

Laut *National Security Act* von 1947 und den Reformen, mit denen der demokratische Kongress der 1970er Jahre auf die weitreichende Involvierung der CIA in der Dritten Welt in der Zeit des Kalten Krieges reagierte, muss der Kongress von verdeckten Operationen der CIA in Kenntnis gesetzt werden. Dieses Recht betrifft jedoch zunächst nur die so genannte *gang of four*, die aus den jeweiligen Vorsitzenden der Geheimdienstausschüsse in beiden Kammern sowie den beiden ranghöchsten Ausschussmitgliedern der Oppositionspartei besteht. In anderen Fällen wird der Kreis auf die *gang of eight* ausgeweitet, die zusätzlich noch die beiden Parteiführer der Demokraten und Republikaner in beiden Kammern umfasst. Im Falle des von der CIA in den Anfangsjahren des *Global War on Terror* als Verhörmethode angewandten *waterboardings* wurde der Kongress zwar informiert. Dieser blieb jedoch bis auf Jane Harman, die als ranghöchste Demokratin im Geheimdienstausschuss des Repräsentantenhauses im Jahr 2002 sofort mit einer internen Beschwerde reagierte, inaktiv.

Folter

In der Rechtfertigung von Verhörmethoden, die außerhalb der Bush-Administration gemeinhin als Folter betrachtet werden, wies die Bush-Administration darauf hin, dass der 11. September 2001 und einige der sich anschließenden Anschläge und Anschlagversuche gezeigt hätten, dass vom Terrorismus eine katastrophische Gefahr ausginge, wie sie sonst nur von Kriegsakten bekannt war. Das dabei heraufbeschworene Bild der tickenden Zeitbombe (*ticking time bomb scenario*) entspricht der von Befürwortern im Weißen Haus und der CIA beschworenen Effizienz umstrittener Verhörmethoden wie des simulierten Ertrinkens (*waterboarding*). Dieser Argumentation, die ihre Visualisierung in der populären Fernsehserie „24“ erfuhr, steht die US-amerikanische Bevölkerung mehrheitlich offen gegenüber. In Umfragen des Pew Research Center for People and the Press lehnte in den Jahren 2007 bis 2009 nur ein knappes Viertel aller US-Amerikaner und selbst nur ein Drittel der Wähler der Demokraten den Einsatz von Folter kategorisch ab. Das zweite Argument der Bush-Administration lautete, dass sich Terroristen nicht an die Regeln des Kriegsrechts hielten, die die klare Unterscheidung von Zivilisten und Kombattanten einfordern. Daher könnten sie auch nicht die in eben diesen Regeln verbürgten Rechte in Anspruch nehmen.

Für prominente Kritiker aus beiden Parteien ist Folter nicht nur ineffektiv, sondern auch „unamerikanisch“. Zudem erhöht sich mit der Entscheidung der Bush-Administration, den Gefangenen in Afghanistan nicht den Schutz der Genfer Konvention zukommen zu lassen, die Gefahr für die weltweit operierenden US-amerikanischen Truppen, selbst Opfer menschenunwürdiger Behandlung zu werden. Präsident Obamas Anweisung, Verhöre nur noch nach dem Feldhandbuch der Armee von 1992 und damit den Vorgaben der Genfer Konventionen durchzuführen, bedeutete, dass nicht nur das umstrittene *waterboarding* sondern auch das dauerhafte Abspielen lauter Musik und der Schlafentzug als Foltermethoden untersagt sind, die die CIA noch unter der Bush-Administration gegenüber Terrorverdächtigen genutzt hatte. In einem weiteren Schritt richtete die Obama-Administration im Sommer 2009 eine High-Value Detainee Interrogation Group ein, die im FBI angesiedelt ist und direkt dem Nationalen Sicherheitsrat untersteht. Mit der Festlegung, dass der Direktor dieser Gruppe vom FBI entsandt werden soll, setzte die Obama-Administration ein klares Zeichen, dass die Terrorismusbekämpfung wieder in die Nähe der regulären Strafverfolgung gerückt und der Umgang mit Terrorverdächtigen verstärkter Aufsicht durch das Weiße Haus unterzogen wird.

Aktuelle politische Trends

Die Terrorismusbekämpfung bot der Obama-Administration die Möglichkeit, einen symbolkräftigen Schnitt mit der Bush-Administration zu vollziehen, der sowohl die Außenwirkung der USA verbessert als auch den linken Flügel der Demokraten befriedet. Unter Federführung von John Brennan, Präsident Obamas Nationalem Sicherheitsberater für Heimatschutz und Terrorismusbekämpfung, reichte die im Mai 2010 vorgelegte Nationale Sicherheitsstrategie den Terrorismus nun wieder ein in eine Reihe anderer, scheinbar gleichrangiger globaler Bedrohungen (Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Angriffe auf und durch das Cyberspace, Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen, Klimawandel, Pandemien, Staatszerfall, kriminelle Netzwerke).

Außerdem erklärte die Obama-Administration nicht mehr Terrorismus per se zum Gegner, sondern lediglich al Qaida. Damit griff sie Kritik der *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* und des *General Accountability Office* des Kongresses an Präsident Bushs Nationaler Sicherheitsstrategie vom September 2002 auf. Gleichzeitig spricht die Obama-Administration anders als ihre Vorgängerin nicht mehr von einer „globalen jihadistischen Bedrohung“, da Begriffe dieser Art nur dem Anliegen einer kleinen radikalen Minderheit religiöse Legitimität verleihen und die disparaten und teilweise amateurhaften Aktionen radikalierter Individuen und Cliquen aufwerten würden.

Diese Umformulierungen gingen einher mit dem konzertierten Versuch Präsident Obamas, die Wahrnehmung der USA in der muslimischen Welt zu verbessern. Die Betonung des gegenseitigen Respekts zog sich wie ein roter Faden durch seine Rede zur Amtseinführung, das erste Interview als amtierender Präsident, welches Obama dem von Saudi-Arabien kontrollierten pan-arabischen Satellitensender al-Arabiyya gewährte, und die viel beachtete Rede von Kairo, die Obamas erster Stabschef im Weißen Haus, Rahm Emanuel, als eine der drei wichtigsten Schritte der neuen Administration im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus pries.

Gleichzeitig setzten sich jedoch in der Obama-Administration diejenigen durch, für die ein kompletter Transfer von Terrorverdächtigen von Militärkommissionen zu zivilen Gerichten für die nationale Sicherheit der USA und damit auch politisch zu riskant ist. Ein Bericht des *Director of National Intelligence* vom Dezember 2010, der besagte, dass bei 81 von 598 ehemaligen Insassen die (erneute) Involvierung in Terroraktivitäten als bestätigt gilt und bei weiteren 69 vermutet wird, intensivierte die Debatte erneut. Wie die Bush-Administration vor ihr so argumentierte letztendlich auch die Obama-Administration, dass der unter Bill Clinton begonnene Transfer von Verdächtigen in Staaten mit äußerst mangelhaften Menschenrechtsstandards wie Ägypten, Jordanien und Marokko (*rendition*) sowie deren unbegrenzte Inhaftierung ohne Gerichtsverfahren durch al Qaidas umfassende, globale und oft wiederholte Kriegserklärung erzwungen werden. Der politische Spielraum Obamas in der Reform US-amerikanischer Anstrengungen in der Terrorismusbekämpfung wird auch durch die zunehmende Gefahr durch islamistische Terroristen mit US-amerikanischem Pass eingeschränkt. Die steigende Zahl von Anschlägsversuchen auf das US-amerikanische Territorium durch US-amerikanische Muslime stellt das langjährige Bild in Frage, nach dem die USA aufgrund der im Vergleich mit Europa deutlich besseren Integration von Muslimen kein Problem mit „einheimischem“ (*homegrown*) islamistischem Extremismus hätten.

Im Falle von verdeckten militärischen Operationen geht die Obama-Administration sogar weitaus aggressiver vor als alle US-amerikanischen Regierungen zuvor. Dies speist sich vor allem aus der wachsende Sorge um das Unvermögen oder den Unwillen der Regierung in Pakistan, nachhaltig gegen das Rückzugsgebiet in den Stammesgebieten vorzugehen, welches al Qaida erlaubte, sich nach einer Phase der Schwäche nach dem 11. September

2001 zu regenerieren und nun zunehmend Freiwillige aus westlichen Ländern zu trainieren und zu Missionen in den Westen zu entsenden.

„Bunch of guys“ oder organisierte Gefahr? – Die US-amerikanische Debatte über den islamistischen Terrorismus

Vor dem Hintergrund der militärischen Eskalation in Afghanistan und Pakistan wurde in den USA verstärkt die Frage nach dem Zustand al Qaidas gestellt. Auf der einen Seite popularisierte Marc Sageman die „bunch-of-guys“ These, nach der der transnationale islamistische Terrorismus nach der Zerschlagung al Qaidas nach dem 11. September 2001 vor allem ein von lokal radikalisierten Gruppen und Individuen ohne größere Vernetzung getragen wird. Dem gegenüber sieht die herrschende Meinung in der US-amerikanischen Terrorismusforschung, wie sie von Bruce Hoffmann (2009), Peter Bergen (2002) und Bruce Riedel (2008) vertreten wird, innerhalb al Qaidas noch immer eine zentrale Instanz am Werk. Deren strategische und operative Kontrolle kann nur durch den unablässigen politischen und militärischen Fokus auf Afghanistan und Pakistan minimiert werden. Für Sagemans Kritiker besteht die Gefahr, dass US-amerikanische Behörden die Fehler der 1990er Jahre wiederholten und Verbindungen zwischen scheinbar disparaten Gruppierungen sowie die entscheidende Funktion der Zentrale um Osama Bin Laden bzw. nun dessen Nachfolger übersehen.

Übungsfragen

1. Vergleichen Sie kritisch die Rolle der Terrorismusbekämpfung in den außenpolitischen Konzeptionen der Präsidenten Bill Clinton, George W. Bush und Barack Obama.
2. Diskutieren Sie die Möglichkeiten und Grenzen militärischer Maßnahmen in der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus.
3. Erörtern Sie die Implikationen der US-amerikanischen Debatte über die Entwicklung der al Qaida nach dem 11. September 2001 für die Formulierung konkreter Anti-Terror-Maßnahmen.

Weiterführende Literatur

- Hoffman, Bruce (2007) *Terrorismus – der unerklärte Krieg: neue Gefahren politischer Gewalt*. Erweit. und akt. Lizenzausgabe. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
Bietet eine Einführung in die Terrorismusdefinition sowie einen eingängigen Überblick über die Entwicklung des Terrorismus seit Mitte des 20. Jahrhunderts.
- Pillar, Paul R. (2003) *Terrorism and U.S. Foreign Policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
Umfassendes Standardwerk zu den Akteuren und Herausforderungen US-amerikanischer Terrorismusbekämpfung.
- Sageman, Marc (2008) *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
Provokante und einflussreiche Neukonzeption des islamistischen Terrorismus, die die Fokussierung auf al Qaida als vermeintlich kohärente Organisation kritisiert.

Webseiten

Chicago Council on Global Affairs: www.thechicagocouncil.org

National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States: www.9-11commission.gov

National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism:
www.start.umd.edu

Netzwerk Terrorismusforschung: www.netzwerk-terrorismusforschung.de

New America Foundation: <http://counterterrorism.newamerica.net/dashboard>

Office of the Coordinator for Counterterrorism: www.state.gov/s/ct/index.htm

WorldPublicOpinion.Org: www.worldpublicopinion.org

Verwendete Literatur

Berger, Lars (2007) Die USA und der islamistische Terrorismus. Herausforderungen im Nahen und Mittleren Osten. Paderborn: Schöningh.

Byman, Daniel (2007) Deadly Connections: States That Sponsor Terrorism. Cambridge: Cambridge University Press.

Cronin, Audrey Kurth (2007) Ending Terrorism: Lessons for defeating al-Qaeda, in: Adelphi Papers 47(394), S. 1-85.

Mueller, John (2005) Six Rather Unusual Propositions about Terrorism, in: Terrorism and Political Violence 17(4), S. 487-505.