

„Terror ohne Ende?“

Aktuelle Entwicklungen im islamistisch motivierten Terrorismus –
Bedrohungslage und Bekämpfungsstrategien



ERNST UHRLAU,
geb. 1946, ist
Präsident des
Bundesnachrichtendienstes (BND).

Ernst Uhrlau | Der internationale islamistisch motivierte Terrorismus bleibt auf absehbare Zeit eine der größten Gefahren für unsere Sicherheit. Effektive Terrorbekämpfung ist möglich, wenn alle Sicherheitsakteure an einem Strang ziehen. Für einen langfristigen und nachhaltigen Erfolg im Kampf gegen den islamistischen Terror brauchen wir eine ganzheitliche Strategie.

Seit den neunziger Jahren konfrontiert uns der transnationale Dschihad-Terrorismus mit einer neuen totalitären Bedrohung. Seine Kennzeichen sind asymmetrische Kriegsführung und die universelle Bedrohung der internationalen Ordnung. Diese Form des Terrorismus verfolgt das strategische Ziel, westliche und bislang gemeinhin als universell anerkannte Werte zurückzudrängen, moderate islamische Regime zu schwächen und an deren Stelle eine fundamentalistische Ordnung zu errichten. Es ist ein Kampf gegen westliche Lebensformen und muslimische Aufklärung. Der kaum einzugrenzende Operationsraum, die quasi weltweiten Unterstützerstrukturen und die breite Feindkategorie als Kern einer äußerst flexiblen Gewaltdoktrin machen diese Form der Bedrohung präzedenzlos.

Bei der Betrachtung des islamistischen Terrorismus sind über die letzten Jahre Veränderungen erkennbar, die sich als Dezentralisierung in operativer Hinsicht bei gleichzeitiger Ideologisierung in globalem Rahmen charakterisieren lassen. International operierende islamistische Terrorgruppierungen sind strukturell zunehmend durch autonom arbeitende Zellen gekennzeichnet. Der Anteil zentral durch Al-Qaida gesteuerter Terroraktivitäten hat in den letzten Jahren deutlich abgenommen – grundsätzlich besteht jedoch eine operative Steuerung in gewissem Umfang fort. Die Kern-Al-Qaida um Osama Bin Laden fungiert in erster Linie als Propagandaorgan für einen „globalen“ Dschihad. Sie inspiriert und motiviert regionale Gruppierungen und lokale Zellen, deren spezifische Agenda dadurch den Anstrich einer universellen Programmatik erhält. Die islamistische Szene weltweit betrachtet Al-Qaida als Legitimationsinstanz – radikalisierte und

indoktrinierte Elemente schließen sich der Bewegung an. Gruppierungen islamistischer Dissidenten und Separatisten fühlen sich von der Ideologie des „globalen Dschihad“ angezogen und betrachten sich als dessen Repräsentanten in einem nationalen oder regionalen Kontext. Vor diesem Hintergrund beobachten wir eine anhaltende Tendenz zur Bildung von Al-Qaida-Filialen: Al-Qaida im Zweistromland (Irak), Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel (Saudi-Arabien) und Al-Qaida im islamischen Maghreb (Algerien/Terrorgruppe GSPC).

Dschihad als Bindeglied

Die breit angelegte Ideologie des „globalen Dschihad“ gegen die Bedrohung des Islam durch die Ungläubigen fungiert also gleichzeitig als Bindeglied und als Identitätsstifter. Darüber hinaus ist die Absicht erkennbar, eine globale islamistische Massenbewegung auszulösen. Dieses Projekt wird mit geschickter Nutzung moderner Publikationsforen wie dem Internet und dem zunehmend appellativen Charakter der Botschaften von der Al-Qaida-Führung umgesetzt. Eine im Hinblick auf die Hauptzielgruppe – islamische Jugendliche weltweit – äußerst geschickte Strategie: Traditionell-historisch anmutende Lehren und Glaubensinhalte kommen im Gewand der Moderne daher. Mithilfe der modernen Kommunikationsmedien versuchen verbliebene Reste der ursprünglichen Al-Qaida-Strukturen, die ideologische Meinungsführerschaft zu behaupten und Substrukturen zu integrieren, indem sie regional ausgerichtete Botschaften aufgreifen. In der westlichen Diaspora schließlich ist das Internet ein wichtiges Instrument zur Selbstradikalisierung von marginalisierten Muslim-Immigranten. Das Internet fungiert zudem vermehrt als Tatvorbereitungsmedium. Nicht nur, weil Terror-Know-how hier allgemein zugänglich gemacht wird. Die einschlägigen Foren dienen auch der Übermittlung oder Verschleierung von Operationsplanungen. Neben potenziellen und faktischen Weggefährten sind auch die „Ungläubigen“ eine wichtige Zielgruppe der häufig hoch professionellen Medienkampagnen: Sie sollen psychologisch unter Druck gesetzt werden. Terror ist nicht zuletzt eine Strategie des Versendens von Nachrichten. Anschläge sind eine Botschaft an das Gegenüber: „Ihr könnt euch nicht schützen!“ Die Medienkampagnen flankieren dies und komplettieren damit die Strategie der psychologischen „Kriegsführung“.

Traditionell anmutende Lehren kommen im Gewand der Moderne daher.

Al-Qaida und der globale Dschihad gewinnen ihre Anziehungskraft nicht durch ein übergeordnetes Ziel, sondern durch einen gemeinsamen Feind. Jeder kann irgendwie mitmachen, man muss sich gar nicht auf ein Ziel verständigen, es genügt, die USA, den Westen, die westlichen offenen Gesellschaften etc. gemeinsam zum Feind zu haben. Eine breite, überregional organisierte muslimische Dissidenz existiert nicht – im Dschihad-Gedanken werden vielmehr unterschiedliche Ausgangsbedingungen muslimischer Mangelexistenz abstrahiert, eine Solidargemeinschaft wird mental konstruiert, die Bereitschaft zur Tat induziert. Stark abstrahiert lässt sich das Phänomen des islamistischen Terrorismus als Amalgam von Gruppierungen mit globalem, regionalem und lokalem Wirkungsanspruch beschreiben. Der internationale Terrorismus wird auf absehbare Zeit eine der größten Gefahren für unsere Sicherheit bleiben. Trotz zahlreicher Fahndungser-

folge hat sich die terroristische Bedrohungslage nicht wirklich entspannt. Die flexible Anpassung an aktuelle Brennpunkte führen den Extremisten immer neue Kräfte zu. „Breeding ground“ bleibt der Krisengürtel Nah-/Mittelost, wo allfällige Regimekonflikte, vielfach mit westlicher Partizipation, den Dschihad-Gedanken permanent regenerieren. Versuche einer Stabilisierung der politischen Lage, vorgetragen im Zeichen von Demokratisierung, werden, zumal wenn von westlicher Seite „importiert“, als Dämpfung der Muslime propagandistisch uminterpretiert. Dies vor allem dann mit Erfolg, wenn sich – wie im Irak und in Afghanistan – eine Besserung der Lebensumstände der Bevölkerung nicht recht abzeichnet.

Mehr denn je steht Europa im Visier. Bereits die Anschläge von Madrid und London haben auf dramatische Weise demonstriert, dass Europa nicht mehr nur Rekrutierungs- und Finanzierungsraum, sondern selbst Ziel des islamistischen Terrorismus ist. Terroristische Gruppierungen in Europa radikalieren sich verstärkt auf lokaler Ebene, finanzieren ihre Anschlagpläne selbständig und operieren auch ohne direkte Hilfestellung von außen. Anfällig für die Rekrutierung neuer Kräfte ist das muslimische Immigranten-Milieu, ergänzt durch eine geringe Anzahl von Konvertiten. Europa sieht sich zunehmend gefährdet durch einen „home-grown terrorism“. Potenzielle Täter entlarven sich nicht mehr durch auffällige Reisebewegungen und einschlägige Kampferfahrungen. Sie basteln sich ihre Bombe oder ihren Sprengstoffgürtel in der Wohnstube, die Bestandteile sind

Europa sieht sich zunehmend gefährdet durch einen „home-grown terrorism“.

frei verkäuflich, die Anleitung zur Herstellung im Internet leicht verfügbar. Deutschland gerät aufgrund seines markanteren außen- und militärpolitischen Profils – etwa aufgrund des Bundeswehr-Engagements in Afghanistan seit 9/11 – verstärkt ins Zielspektrum von Terroristen. Das haben spätestens

die gescheiterten Trolley-Anschläge im vergangenen Jahr verdeutlicht. Die jüngste Videobotschaft der „Stimme des Kalifat“ vom 10. März 2007 spricht eine deutliche und beunruhigende Sprache. Unter der Überschrift „Nachricht an die Regierungen von Deutschland und Österreich“ wird hier erstmals eine klare und ausschließliche Drohung gegen Deutschland (und Österreich) ausgesprochen.

Es kennzeichnet den globalen Dschihad – und macht seine Gefährlichkeit aus – dass er unter Muslimen weltweit „mentale Zünder“ setzt, die oft unter nur schwer vorhersehbaren Bedingungen ausgelöst werden. Angesichts dieser präzedenzlosen Bedrohung der Sicherheit stellt sich die Frage, wie sich unsere modernen verwundbaren Gesellschaften vor dieser Form der asymmetrischen „Kriegsführung“ schützen können. Auch wenn es gegen solche Attacken letztlich keinen absoluten Schutz geben kann – Aufklärung und Bekämpfung der aus dem internationalen Terrorismus resultierenden Bedrohungen müssen in der weltweiten sicherheitspolitischen Agenda höchste Priorität haben. Die Bekämpfung aktiver Terrorgruppierungen ist das Ressort der Sicherheitsbehörden, wobei zwei Aspekten besondere Bedeutung zukommt: 1. der nachrichtendienstlichen Aufklärung – bei Selbstmordattentätern versagt die Repression! – und 2. der internationalen Zusammenarbeit aller Behörden, da nur so der transnationale Aktionsraum der Terroristen adäquat aufgeklärt werden kann. Hier sind sicherlich Erfolge zu verzeichnen: Der anhaltende Verfolgungsdruck

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Der weltweite Kampf gegen „Ungläubige“ stiftet Identität: Ein palästinensisches Mitglied des Islamischen Dschihad präsentiert seine Waffe bei einer Kundgebung in Dschenin / Westbank

verhindert die Bildung einer zentralisierten Kommandostruktur eines globalen Dschihad. Er behindert die Kommunikation zwischen einzelnen Terrorgruppierungen, verschließt Rückzugs- und Trainingsräume. Auch verhinderte Anschläge und die erfolgreiche Aushebung terroristischer Zellen und Strukturen belegen: Effektive Terrorismusbekämpfung und -prävention ist möglich.

Die Auseinandersetzung mit dem islamistischen Terrorismus muss in einem sehr frühen Stadium einsetzen. Sie muss beginnen, wenn repressive Mittel der Bekämpfung noch keine Wirkung entfalten können, am wirkungsvollsten zu einem Zeitpunkt, der weit vor der eigentlichen Strafverfolgung liegt. Denn wenn diese greift, stehen wir bereits kurz vor einem Anschlag oder sind gar schon Opfer eines Attentats geworden. Die Aufklärung des Terrorismus in diesem frühen Stadium, in dem sich Infrastruktur und Netzwerke erst bilden, Anschlagsideen geboren werden, diese Aufklärung ist unzweifelhaft Aufgabe der Nachrichtendienste. Sie ist wichtiger Schwerpunkt der Arbeit des Bundesnachrichtendienstes. Für den BND ist die Beschäftigung mit Formen des internationalen Terrorismus nicht neu – Erkenntnisse über international operierende Terrorgruppierungen sind in besonderem Maße von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für Deutschland. Die Beschaffung und Auswertung solcher Informationen gehören daher zum Kernauftrag des BND. Konsequenterweise hat der BND bereits im Juli 2001 eine eigene Abteilung für die Bearbeitung des internationalen Terrorismus eingerichtet und damit der herausgehobenen Bedeutung dieser Bedrohung frühzeitig Rechnung getragen. Zudem wurde die internationale Zusammenarbeit deutlich intensiviert. Damit leistet der BND auch einen wesentlichen Beitrag zum Schutz der Bundeswehr im weltweiten Auslandseinsatz. Terrorbekämpfung ist aber auch die Aufgabe von Bundespolizei, Polizei und den Verfassungsschutzämtern von Bund und Ländern. Auch der Militärische Abschirmdienst (MAD) ist gefordert. Aufgrund

der außerordentlichen Komplexität des internationalen Terrorismus ist eine effiziente Zusammenarbeit aller Sicherheitsbehörden zwingend erforderlich. Nun gilt in Deutschland – aus historischen, aber auch aus grundsätzlichen Erwägungen – das so genannte Trennungsgebot. Es verbietet eine organisatorische Zusammenlegung von polizeilichen und nachrichtendienstlichen Behörden, vor allem aber eine Vermischung oder Verwischung ihrer Befugnisse. Nicht untersagt ist jedoch eine sachlich gebotene Zusammenarbeit. Eine verbesserte Kooperation zwischen den Sicherheitsbehörden sowohl horizontal, auf Bundes- und Länderebene, als auch vertikal, also zwischen Institutionen des Bundes und der Länder, erschien nötig. Daher wurde im Dezember 2004 das

Eine bessere Kooperation zwischen den Sicherheitsbehörden erschien nötig.

Gemeinsame Terrorabwehrzentrum (GTAZ) in Berlin ins Leben gerufen. Bei seiner Gründung kam es darauf an, die Abgrenzungen zwischen den Sicherheitsinstitutionen durchlässiger zu machen, ohne sie verfassungsmäßig auszuhehlen. Informationsgrenzen sollen fallen, Kompetenz- und Verantwortungsgrenzen erhalten bleiben. Ziel ist weniger eine gemeinsame Analyse terrorrelevanter Sachverhalte als eine rasche Informationszusammenführung, eine Verkürzung der Informationswege, arbeitsteilige Bekämpfungsansätze und eine Abstimmung operativer Maßnahmen. Das Zentrum bietet die Möglichkeit, die jeweiligen Stärken der unterschiedlichen Institutionen, sei es mit nationaler oder mit internationaler Ausrichtung, zusammenzuführen – mit dem gemeinsamen Ziel der Gefahrenabwehr in Deutschland.

Dieses auf den ersten Blick schwerfällig wirkende Konstrukt ist angesichts der verfassungsrechtlichen Schranken die einzige praktikable Lösung. So bleibt das Trennungsgebot zwischen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Tätigkeiten gewahrt. Es kommt zu keiner Verwischung der Aufgabenbereiche, wohl aber zu einem weitgehend reibungslosen Erkenntnisaustausch. Die gemeinsame Erarbeitung des Lagebilds fördert ein gemeinsames Sicherheits- und Gefahrenbewusstsein aller deutschen Sicherheitsbehörden. Ziel ist es, dem Netzwerk des Terrors ein Netzwerk der Information und der operativen Gegenmaßnahmen entgegenzustellen. Diesem Ziel hat sich auch das Gemeinsame Internetzentrum (GIZ) verschrieben. Im vergangenen Januar in Berlin gegründet, trägt dieses Kooperationsforum deutscher Sicherheitsbehörden der zunehmenden Bedeutung des Internet für den internationalen islamistischen Terrorismus Rechnung. Arbeitsschwerpunkte des GIZ sind unter anderem die Sicherung, Übersetzung und Erstbewertung von Verlautbarungen islamistischer Protagonisten sowie die Analyse offener Internetinhalte von Homepages und Chat-Bereichen. Ergänzend zu diesem Organ-Verbund trägt die seit Ende März bestehende Antiterrordatei (ATD) dazu bei, den Wissensaustausch zwischen deutschen Sicherheitsbehörden weiter zu verbessern. Alle teilnehmenden Stellen sind per Gesetz verpflichtet, sämtliche zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus relevanten Daten einzustellen – bei getrennter Datenhoheit. Die Datei soll allen beteiligten Behörden Auskunft geben, bei welchen anderen Stellen in Deutschland einschlägiges Wissen vorliegt.

Aufklärungs- und Präventionsmaßnahmen werfen in einer liberalen Demokratie grundsätzlich die rechtsstaatliche Frage auf: Wie weit dürfen Freiheitsrechte dadurch eingeschränkt werden? In der Tat besteht die Gefahr, dass solche Maßnahmen die liberalen Demokratien beschädigen. Problematisch wird es, wenn die Sicherungsmaßnahmen den Behörden zu große Durchgriffsrechte gegenüber dem Bürger gestatten. Damit dies nicht geschieht, sind in einer Demokratie Sicherheitsbehörden in der Regel einer besonderen Kontrolle unterworfen – so auch in Deutschland. Maßgebliche Prinzipien müssen sein: Verhältnismäßigkeit und Übermaßverbot. Der Rechtsstaat darf nicht vom Ziel auf die Mittel schließen, sondern muss stets die Verhältnismäßigkeit im Blick behalten. Es gilt, die schwierige Balance zwischen Sicherheitsbedürfnis und Rechtsstaat auszutarieren. Die Werte, die wir im Kampf gegen den Terrorismus verteidigen wollen, dürfen nicht durch diesen selbst eliminiert werden.

Bei aller Bedeutung der Sicherheitsorgane: Eine effektive Terrorismusbekämpfung kann sich nicht ausschließlich im Bereich der Polizeibehörden und Nachrichtendienste abspielen. Sie muss einen Mix aus politischen, ökonomischen, militärischen, nachrichtendienstlichen und polizeilichen Maßnahmen bilden. Der islamistisch motivierte Terrorismus ist in seinen Ursachen und Ausprägungen außerordentlich komplex. Seine Bekämpfung erfordert einen ganzheitlichen Ansatz, bestehend aus polizeilich-exekutiven und politisch-strategischen Maßnahmen als den wesentlichen Grundkomponenten. Langfristig und nachhaltig wird das Problem nur durch einen ganzheitlichen Ansatz zu bewältigen sein. Erforderlich sind komplexe Lösungskonzepte, die Instrumente der Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Kultur- und Rechtspolitik eng miteinander verzahnen. Gefragt ist enge nationale und internationale Koordination. Auf der politisch-strategischen Ebene sind die Rahmenbedingungen zu korrigieren, die zur Radikalisierung und damit zur Rekrutierung von Nachwuchs und Unterstützerpersonal führen. Ziel muss es sein, demokratisch-dialogorientierte Kräfte in den islamischen Staaten zu fördern und die Stärkung der Zivilgesellschaft voranzutreiben – und zwar ohne dabei in den Odeur des westlichen Bevormunders zu geraten und damit letztlich kontraproduktiv zu wirken. Ziel muss es sein, rechts- und ordnungsfreie Räume und damit potenzielle Operationsbasen terroristischer Strukturen zu verhindern. Und es gilt, Randgesellschaften und soziale Fehlentwicklungen innerhalb der westlichen Welt durch Sozial- und Integrationspolitik zu verhindern. Schritte zur praktischen Gefahrenabwehr sind unerlässlich. Entscheidend aber wird sein, die Köpfe und Herzen der Menschen in der islamischen Welt zu gewinnen und einer verunsicherten Jugend echte Perspektiven zu geben. Letztlich geht es darum zu verhindern, dass vermeintliche Globalisierungsverlierer anfällig werden für eine intolerante, Hass säende Weltsicht. Werden wir den Kampf gegen den internationalen Terrorismus gewinnen können, oder müssen wir uns einstellen auf einen „Terror ohne Ende“? Eine echte Prognose hierzu ist schwierig – zu vielfältig sind die Faktoren, die auf die weitere Entwicklung einwirken. Klar ist: Wir müssen uns auf eine Auseinandersetzung einstellen, die noch viele Jahre dauern wird.

Langfristig ist das Problem nur durch einen ganzheitlichen Ansatz zu lösen.